

# Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste

Organizadores: Paulo Ferraz Guimarães, Rodrigo Almeida de Aguiar,  
Helena Maria Martins Lastres e Marcelo Machado da Silva

ORGANIZADORES  
Paulo Ferraz Guimarães  
Rodrigo Almeida de Aguiar  
Helena Maria Martins Lastres  
Marcelo Machado da Silva



UM OLHAR TERRITORIAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO

# NORDESTE

Nos últimos anos, o Nordeste vivenciou um círculo virtuoso de crescimento associado a políticas nacionais, setoriais e de incremento e transferência de renda, melhorando significativamente as condições econômicas da região. Ainda nesse período, iniciou-se um avanço no olhar espacial e territorial como forma de planejamento, com reflexos até mesmo sobre a atuação do BNDES no Nordeste, cujos desembolsos apresentaram um expressivo aumento. A evolução nos indicadores de investimento, crédito, emprego e renda, resultante dessas políticas, não apenas contribuiu para a redução das desigualdades e da pobreza extrema, como também criou uma conjuntura favorável à atração de novas oportunidades para a região.

Apesar dos avanços, o Nordeste ainda se depara com grandes desafios, pois registra baixos indicadores de escolaridade, produtividade e renda, e necessita de importantes avanços na área de infraestrutura. É preciso estudar as oportunidades, os diferenciais competitivos e os desafios da região, a fim de corrigir deficiências oriundas dos processos históricos de concentração, para apostar

em seus potenciais e em seu desenvolvimento.

Buscando contribuir com esse processo, o BNDES promoveu uma série de seminários, origem desta publicação, composta por reflexões de estudiosos e executivos do Banco. Por meio das experiências relatadas pelas áreas do Banco, o livro apresenta sua atuação no Nordeste e mostra como vem contribuindo para o desenvolvimento da região. A publicação traz, ainda, artigos de especialistas em desenvolvimento regional, gestores públicos e empresários, convidados a refletir sobre os desafios e oportunidades da Região Nordeste.

Cada vez mais atento a temas como a desconcentração regional de desembolsos, o entorno de grandes projetos, o apoio a projetos estruturantes, a inclusão das pequenas e médias empresas e o fomento de novos negócios, o BNDES caminha para se consolidar como um importante agente nacional na redução das desigualdades regionais do país, contribuindo para reduzir o passivo econômico e social dessas regiões.

Guilherme Narciso de Lacerda  
DIRETOR DO BNDES



ORGANIZADORES  
Paulo Ferraz Guimarães  
Rodrigo Almeida de Aguiar  
Helena Maria Martins Lastres  
Marcelo Machado da Silva

RIO DE JANEIRO, 2014



UM OLHAR TERRITORIAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO

# NORDESTE

O46 Um olhar territorial para o desenvolvimento : Nordeste / Organizadores:  
Paulo Ferraz Guimarães, Rodrigo Almeida de Aguiar, Helena Maria  
Martins Lastres, Marcelo Machado da Silva – Rio de Janeiro : BNDES,  
2014.

576 p. : il. , color.

ISBN: 978-85-87545-51-0

1. Desenvolvimento econômico – Brasil, Nordeste. 2. Banco  
Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Financiamento. 3.  
Desenvolvimento sustentável – Brasil, Nordeste. I. Guimarães, Paulo  
Ferraz (Org.). II. Aguiar, Rodrigo Almeida de (Org.). III. Lastres, Helena  
Maria Martins (Org.). IV. Silva, Marcelo Machado da (Org.).

CDD – 338.9813

# SUMÁRIO

---

<b>Prefácio</b> .....	<b>5</b>
LUCIANO COUTINHO	
<b>Preâmbulo</b> .....	<b>13</b>
ADRIANA MELO ALVES	
<b>Apresentação</b> .....	<b>15</b>
JOSÉ EDUARDO PESSOA DE ANDRADE, MARCELO MACHADO DA SILVA, WALSEY DE ASSIS MAGALHÃES, CRISTINA LEMOS E HELENA MARIA MARTINS LASTRES	
<b>Introdução</b> .....	<b>37</b>
SÉRGIO GUSMÃO SUCHODOLSKI, PAULO FERRAZ GUIMARÃES, RODRIGO ALMEIDA DE AGUIAR, ANA CAROLINA VAREJÃO LIMA CARVALHOSA E ADRIANE CARINE BEZERRA DE MELO DA SILVEIRA	

## PARTE 1 ATUAÇÃO DO BNDES NO NORDESTE

### Capítulo 1

<b>Atuação do BNDES na Região Nordeste</b> .....	<b>50</b>
PAULO FERRAZ GUIMARÃES, FERNANDO CASTILHOS DE ARAÚJO GALINDO FÉLIX, RODRIGO ALMEIDA DE AGUIAR, ANA CAROLINA VAREJÃO LIMA CARVALHOSA E TAGORE VILLARIM DE SIQUEIRA	

### Capítulo 2

<b>Atuação da Área de Infraestrutura Social do BNDES na Região Nordeste do Brasil</b> .....	<b>68</b>
RODRIGO DE QUEIROZ CAMPOS, RODRIGO MENDES LEAL E RICARDO RAMOS	

### Capítulo 3

<b>Cartão BNDES: apoio aos potenciais econômicos da Região Nordeste</b> .....	<b>80</b>
ANDRESA MICHELLE FALCÃO RIBEIRO DE GUSMÃO	

### Capítulo 4

<b>O BNDES e a questão energética e logística da Região Nordeste: os desafios da integração regional</b> .....	<b>92</b>
NELSON FONTES SIFFERT FILHO, DALMO DOS SANTOS MARCHETTI, ANDRÉ LUIZ ZANETTE, DANIEL BREGMAN, DANIEL NOVAES SANTOS, EDSON JOSÉ DALTO, ISABELE DELPINO PEREIRA, JULIANA JONAS CYPRIANO E MARCUS CARDOSO SANTIAGO	

### Capítulo 5

<b>Apoio à agropecuária sustentável e à inclusão socioprodutiva na Região Nordeste</b> .....	<b>162</b>
MARCELO PORTEIRO CARDOSO, GERALDO SMITH, JOAQUIM PEDRO DE VASCONCELOS CORDEIRO E RODRIGO CESAR VILAS BOAS CARDOSO	

### Capítulo 6

<b>O apoio à indústria de base na Região Nordeste</b> .....	<b>184</b>
RODRIGO MATOS HUET DE BACELLAR E EDUARDO CHRISTENSEN NALI	

### Capítulo 7

<b>Atuação da Área Industrial do BNDES na Região Nordeste</b> .....	<b>204</b>
MAURICIO DOS SANTOS NEVES, LUCIANA SILVESTRE PEDRO, PATRICIA ZENDRON, MARINA GAMA, MARIA CAROLINE RANGEL, JOB RODRIGUES TEIXEIRA JUNIOR, ARTUR YABE MILANEZ E DIEGO NYKO	



### Capítulo 8

#### **Contribuição do BNDES na promoção do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste – reflexões para o planejamento.....228**

CLÁUDIO FIGUEIREDO COELHO LEAL, ANA CHRISTINA MORENO MAIA BARBOSA,  
LUIZ ANTONIO PAZOS MORAES E WILLIAM GEORGE LOPES SAAB

## PARTE 2

### DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO NORDESTE

#### Capítulo 9

#### **Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste.....244**

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FALCÓN

#### Capítulo 10

#### **Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010 .....276**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

#### Capítulo 11

#### **Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista.....304**

JAIR DO AMARAL FILHO

#### Capítulo 12

#### **Instrumentos para financiamento de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional .....328**

JENNER GUIMARÃES

#### Capítulo 13

#### **Cultura, diversidade cultural e desenvolvimento.....362**

PAULO MIGUEZ

#### Capítulo 14

#### **Uma nova agenda para o semiárido do Nordeste.....388**

HYPÉRIDES PEREIRA DE MACEDO

#### Capítulo 15

#### **Mercado de trabalho no Nordeste – 2000-2010: avanços e desafios.....420**

LEONARDO GUIMARÃES NETO

#### Capítulo 16

#### **Baterias Moura – a saga de uma empresa pernambucana .....454**

PAULO SALES

#### Capítulo 17

#### **Uma janela de oportunidade para o Nordeste .....464**

RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO

#### Capítulo 18

#### **Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste .....502**

SERGIO DUARTE DE CASTRO

#### Capítulo 19

#### **Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas.....540**

TANIA BACELAR DE ARAUJO

#### **Sobre os autores .....563**

## PREFÁCIO

---

# O BNDES e a missão de promover o desenvolvimento regional

---

O BNDES tem o desafio de olhar para a questão regional com a prioridade de reduzir as ainda imensas desigualdades existentes entre as regiões do país e dentro de cada uma delas. Para isso, é necessário inserir a visão espacial em seus modos de pensar, planejar e implementar políticas com o compromisso de realizar os objetivos estratégicos de sua missão: “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”.

O apoio diferenciado às regiões menos desenvolvidas significa lutar pelo resgate de uma dívida histórica e deve: favorecer e potencializar a endogeneização de capacitações, emprego e renda; prover os territórios de infraestrutura; e ampliar o acesso das populações a serviços públicos de qualidade.

O Brasil atravessa um ciclo benigno de criação de novos empregos, aumento da massa salarial e da renda real. Esses elementos contribuíram para a inclusão de parcela significativa da população brasileira e para a dinamização do mercado interno. A Presidenta Dilma Rousseff priorizou, desde o início de seu governo, a base mais pobre da pirâmide social. Com o lançamento do Programa Brasil sem Miséria, obteve-se notável avanço, mas ainda temos muito a fazer para sustentar o círculo virtuoso de inclusão social. Chamo a atenção, em especial, para os 69 milhões de brasileiros que fazem parte da camada mais pobre da população brasileira e estão em maior proporção no Nordeste. Não é possível olhar a dimensão socioeconômica sem olhar a dimensão regional.

O desenvolvimento com melhoria da distribuição de renda se refletiu na elevação de indicadores econômicos das regiões menos desenvolvidas. Nordeste, Norte e Centro-Oeste cresceram mais do que as demais, nesse novo ciclo, favorecendo a desconcentração regional da produção. Destaque-se o crescimento dos investimentos

do setor público, tanto do governo federal como também dos estaduais e municipais e das empresas estatais. No entanto, mostra-se necessário ampliar e consolidar as mudanças.

No caso específico do Nordeste, os indicadores são os mais expressivos. A formalização do trabalho, a melhora da distribuição de renda e dos níveis de escolarização e o aumento da bancarização e do acesso ao crédito contribuíram para o avanço da região. No período de 2004 a 2010, o emprego formal cresceu 5% ao ano, enquanto a população economicamente ativa crescia 1,7% ao ano, resultando em uma melhoria significativa da formalização do emprego. A região manteve um diferencial positivo, com taxa de crescimento meio ponto acima da brasileira. No início da década de 2000, a taxa de informalidade na força de trabalho era de 68%, caindo para 59% em 2010.

Não obstante esses dados, o Nordeste continua inferiorizado em termos absolutos e em termos relativos: a renda *per capita* situa-se abaixo da média nacional; permanecem as percentagens maiores de informalidade, de crianças e adolescentes na força de trabalho e um maior percentual de trabalhadores recebendo até um salário mínimo. Enquanto em 2010, no Brasil, 30% ganhavam até um salário mínimo, no Nordeste, esse percentual foi de 51%. Ou seja, a região ainda retém a maior parte da pobreza no país, com bolsões de pobreza vulnerável, especialmente no semiárido.

A superação das disparidades da renda deve ser acompanhada no mesmo ritmo pela ampliação da capacidade produtiva das regiões mais pobres. Faz-se fundamental consolidar ações capazes de reter e ampliar os impulsos positivos do desenvolvimento, com a mobilização do sistema produtivo e inovativo nordestino. Isso diz respeito tanto ao fomento de capacitações produtivas de bens e serviços, cuja demanda já é significativa e crescente na região, quanto ao adensamento das cadeias produtivas no entorno de projetos estruturantes. O objetivo é dinamizar sistemas produtivos locais e impulsionar as micro e pequenas empresas e empreendedores.

Mostra-se especialmente necessário criar alternativas para ampliar oportunidades para territórios que, por falta de políticas apropriadas, continuam entre os menos desenvolvidos do país. Em todos

os casos, e nesse em particular, é estratégico focar no planejamento de projetos para a inclusão produtiva, expansão de redes urbanas e melhoria do acesso e da qualidade dos serviços públicos essenciais. Esses últimos são também poderosos indutores de sistemas locais de fornecimento de variada gama de bens e serviços com diferentes graus de intensidade tecnológica. As compras governamentais podem impulsionar e irradiar atividades e fortalecer arranjos produtivos locais relacionados à provisão de serviços de saúde, educação, habitação e infraestrutura urbana.

A intensificação de ações desse tipo torna-se estratégica para ancorar e reforçar o grande processo de inclusão produtiva e aumento da renda. Objetiva-se impulsionar o dinamismo produtivo e a agregação de valor e qualidade aos bens e serviços produzidos nessas regiões, assim como a melhoria da qualidade de vida, dos índices de desenvolvimento humano e da sustentabilidade ambiental.

O BNDES, como banco de desenvolvimento do governo federal, detém instrumentos importantes para promover a desconcentração regional e territorial dos investimentos. Para cumprir os objetivos de sua missão, tem se dedicado a expandir sua atuação nas regiões historicamente menos contempladas por seu apoio.

O desembolso total do BNDES para a Região Nordeste quase quintuplicou entre 2007 e 2013, chegando a R\$ 25,7 bilhões nesse último ano e apresentando um crescimento relevante nos estados tradicionalmente menos contemplados. No financiamento a empresas, o número de operações com micro, pequenas e médias empresas (MPME) e pessoas físicas cresceu de cerca de 12 mil em 2007 para mais de 140 mil em 2013 – quatro vezes mais do que o crescimento das operações com grandes empresas –, o que representou 27% do desembolso total para empresas da região. Já no que tange ao financiamento às unidades da federação, houve um crescimento notável do desembolso para as 27 unidades, o qual alcançou R\$ 44 bilhões de 2009 a 2013. A distribuição desses recursos privilegiou as regiões Norte, Centro-Oeste e, em especial, Nordeste, destinatária de 28% do valor total.

A crescente atuação do BNDES nas regiões menos desenvolvidas, e no Nordeste em particular, descortina também a oportunidade

de refletir sobre aspectos qualitativos dos financiamentos. Além do refinamento de seus mecanismos tradicionais de apoio, novos instrumentos vêm sendo desenhados pelo BNDES para contemplar características e requerimentos específicos das atividades e atores dos diferentes territórios, importantes vetores de desenvolvimento. Destaque especial merece o trabalho integrado de várias áreas do Banco, que resultou na formulação da política de atuação no entorno de projetos estruturantes, formalizada em 2009.

O BNDES é o principal financiador do atual ciclo de investimentos em infraestrutura e logística. No caso do Nordeste, região que acumula carência histórica de investimentos, diferentes projetos vêm sendo planejados pelo governo federal e apoiados pelo Banco. O projeto da ferrovia Nova Transnordestina é um dos exemplos de mudança no espaço logístico dessa região e novas vias vêm sendo planejadas para ampliar as oportunidades associadas. Outros tipos de infraestruturas fundamentais para a dinamização do desenvolvimento estão sendo impulsionados. Além da ampliação e modernização da infraestrutura rodoviária, há a construção e expansão de portos, como os de Suape em Pernambuco e de Pecém no Ceará, e de aeroportos, como os de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte. Destaca-se ainda o significativo número de projetos de parques de energia eólica, em implantação em vários estados da região, e o impulso à produção de equipamentos e componentes associados, assim como outros projetos de diversos setores industriais, com destaque para automobilística, siderurgia, papel e celulose, refinaria, petroquímica, fertilizantes, farmacêutica, cimento e cerâmicas.

É importante lembrar o semiárido brasileiro, foco imprescindível da atenção do BNDES, que concentra mais da metade da população pobre do país. A atuação nessa região vem se intensificando, visando contribuir para criar melhores formas de convivência com a seca. Com esse foco, merece destaque o apoio, por meio do Fundo Social do Banco, à implantação de unidades de captação e armazenamento de água para uso produtivo. Contribuindo em uma ação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o BNDES financiou a implantação de 20 mil cisternas para a produção agropecuária e a estruturação de bancos comunitários de sementes.

Já em parceria com o Ministério da Integração Nacional, o BNDES vem apoiando a aquisição de *kits* de irrigação, a construção de pequenas barragens subterrâneas e barreiros trincheiras (barraginhas) e a implantação de biofábricas de sementes e mudas.

Relevantes são as linhas de financiamento ao desenvolvimento integrado e de longo prazo às unidades da federação. Como parte importante das políticas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro, depois da deflagração da crise internacional de 2008, essas linhas receberam recursos adicionais, consubstanciados em programas emergenciais de financiamento e de investimentos. Contribuir para a redução das desigualdades regionais constituiu uma orientação importante na destinação desses recursos. Para tal, o peso do Nordeste é maior, correspondendo a entre 40% e 50% do valor total dos programas. Em termos qualitativos, no financiamento aos estados, ressaltam-se as operações com Sergipe, como exemplo de experiência bem-sucedida do BNDES no apoio ao desenvolvimento estadual integrado. Norteado pelos resultados do planejamento participativo realizado no estado, o apoio priorizou os territórios menos desenvolvidos e a articulação de projetos de infraestrutura, inclusão e desenvolvimento socioeconômico e político-institucional.

Experiências como essas são discutidas neste livro, indicando-se soluções e caminhos possíveis nas diversas frentes que o BNDES tem para avançar, a fim de conceber e implementar políticas capazes de reduzir iniquidades sociais, econômicas e político-institucionais. Para tal, é imperativo que as políticas: (i) reconheçam a existência e tratem dessas desigualdades; (ii) sejam apropriadas às especificidades regionais e territoriais; (iii) implementem ações sistêmicas e coordenadas entre os diferentes organismos das esferas de governo; e (iv) levem em consideração que o espaço, como lócus de convergência das ações de política, é variável fundamental nesse processo. Sem a incorporação dessas noções, o aumento dos investimentos do BNDES pode levar não à redução, mas ao reforço das desigualdades.

É significativo o processo de transformação do Nordeste, mas há ainda uma série de obstáculos a superar. É necessário pensar uma política energética para a região, a médio e longo prazos, que avance no potencial de energia eólica, na energia solar, na

biomassa e nas energias térmicas, como elemento estabilizador e de segurança. De forma complementar, mostra-se necessário consolidar a política de infraestrutura e logística visando avançar na própria articulação da região – seus estados e sub-regiões – assim como na integração do Nordeste com os demais espaços regionais (Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e o exterior, revitalizando as oportunidades de exportação.

É necessário desconcentrar o desenvolvimento dentro da região, revendo o perfil dos investimentos em manufatura, bens de capital, serviços e construção, planejando a interiorização de polos e sistemas produtivos, e retomar a reflexão sobre os potenciais da agricultura na região, tendo em vista a perenização de algumas bacias. Tem-se de pôr em perspectiva a necessidade do desenvolvimento de baixo para cima, e não só pensar no entorno dos grandes projetos, mas incluir no desenvolvimento o interior, o semiárido. É preciso olhar para o Nordeste e pensar e planejar a integração de estruturas urbanas e de serviços públicos, de forma a reforçar o sistema de cidades pequenas e médias.

O mercado consumidor constitui ativo importante de crescimento da região e pode ser amplificado se as políticas de desenvolvimento forem inclusivas e sustentáveis. Isto é, forem capazes de mitigar desigualdades e estiverem sintonizadas com os requerimentos futuros de preservação ambiental. E especialmente, se forem lastreadas em inovações e capazes de mobilizar conhecimentos científicos, saberes e fazeres locais, permitindo assim reforçar, desdobrar e enraizar novas oportunidades de investimentos na região.

É imprescindível dar continuidade e sustentar o círculo virtuoso posto em marcha, visando anular de forma efetiva a desigualdade entre essa e as demais regiões. Isso aponta para a importância de o Nordeste retomar a formulação de um projeto de desenvolvimento de longo prazo, que valorize, crie e multiplique oportunidades de desenvolvimento para a região, com base no ciclo de inversões em curso. É fundamental que a formulação do desenvolvimento, com visão de futuro, seja originada intelectualmente no próprio Nordeste e que as ações para sua implementação sejam impulsionadas por iniciativas da região.

A coleção Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento convida a discutir oportunidades de atuação para o desenvolvimento produtivo, inovativo e socioambiental, reunindo contribuições que estimulam o planejamento e a coordenação de políticas com um recorte espacial. Registram-se, nos cinco volumes – um para cada região brasileira –, artigos de executivos e técnicos do BNDES. Estes mostram como o Banco vem apoiando projetos e iniciativas em cada região e exploram oportunidades para aprimoramento de ações e instrumentos. Os livros contêm ainda importantes contribuições de especialistas convidados, que em muito auxiliam a ampliação da compreensão das dinâmicas econômicas, sociais e político-institucionais das regiões e a capacidade de pensar as possibilidades de avanços na estratégia e na atuação do Banco e de planejar sua ação para que seja mais integrada e duradoura.

Busca-se, com esta publicação, também, registrar a experiência de olhar – de modo espacializado, transetorial e sistêmico – a atuação das diferentes áreas operacionais do Banco nas cinco regiões do país, codificando importantes discussões, conhecimentos e recomendações. Essa experiência ocupou espaço central na agenda das reuniões mensais do Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA) durante o segundo semestre de 2012 e todo o ano de 2013. As possíveis consequências desse esforço envolvem desde oportunidades de intensificar a adequação e a integração de ações até a inauguração de nova linha de periódico institucional que amplie a forma de pensar e operar do Banco, adicionando à já tradicional publicação *BNDES Setorial* um possível *BNDES Territorial*.

Este segundo volume, sobre o Nordeste, reúne as conclusões das diversas rodadas de debates realizados em reuniões ordinárias e extraordinárias do CAR-IMA, no primeiro semestre de 2013. Registra as contribuições dos principais executivos e parceiros do BNDES, assim como de renomados especialistas regionais convidados a participar das discussões. Aqui se expressa imensa gratidão a todos eles e, em especial, àqueles que assinam artigos nesta publicação. O livro, cuja elaboração mobilizou o trabalho de mais de cinquenta pessoas apenas no BNDES, representa um rico caleidoscópio de iniciativas e



experiências, assim como de oportunidades para o aperfeiçoamento da atuação do Banco na Região Nordeste – tanto na identificação de possibilidades de maior articulação entre as diferentes áreas e ações setoriais do BNDES e seus parceiros quanto no preenchimento de lacunas e aprimoramento de instrumentos.

O caminho do Banco pode ser longo, mas será também profícuo e enriquecedor. Os capítulos da primeira parte do livro testemunham que o foco no desenvolvimento regional e territorial avançou no planejamento e nas estratégias operacionais do BNDES, aos quais se integrou de forma irreversível. A existência de recursos, a formulação de novos instrumentos e a articulação de parceiros, quando suficientemente bem explorados, consubstanciam-se em uma vigorosa mudança na atuação regional do Banco. Gera-se com isso, em sintonia com a orientação do governo federal, uma inequívoca contribuição para um salto de desenvolvimento nas regiões brasileiras menos favorecidas e, assim, espera-se ter galgado um novo patamar em política para o desenvolvimento nacional.

Luciano Coutinho  
PRESIDENTE DO BNDES

## PREÂMBULO

---

# Nordeste em transformação

---

O Nordeste vem se transformando nos anos recentes e apresenta claros sinais de integração à economia brasileira. Tem crescido sistematicamente acima da média nacional, e são grandes os avanços nos processos de inclusão promovidos pelas políticas públicas recentes, com destaque para as políticas previdenciárias, de transferência de renda, de oferta de crédito e de valorização do salário mínimo. Tais avanços, entretanto, ainda não permitiram a superação do hiato que o separa das demais regiões do Brasil, visto que economicamente ainda não enraizou parcelas significativas da riqueza nacional, assim como socialmente ainda não superou seus gargalos historicamente constituídos.

A compreensão do atual processo de desenvolvimento nordestino implica considerar, em essência, a heterogeneidade e complexidade de seu território: o Nordeste do litoral difere sensivelmente do Nordeste do semiárido, e também é peculiar o Nordeste da fronteira agrícola e mineral. A presença de estruturas econômicas dinâmicas e ativas, configuradas como “ilhas” no tecido produtivo, contrasta com estruturas antigas, nas quais predominam oligarquias políticas tradicionais que ainda se mantêm preservadas. Tais estruturas dinâmicas também são responsáveis por esse desempenho positivo recente, mas trazem consigo uma tendência à fragmentação e concentração que pode reproduzir macrorregionalmente um modelo de exclusão territorial e pôr em xeque, no futuro, os avanços obtidos até então.

O histórico problema social do Nordeste, que, durante décadas, esteve associado à incidência da seca, foi desmitificado por Celso Furtado ainda em 1957, quando da criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Furtado esclareceu que o problema da pobreza estaria mais associado à exclusão das massas de trabalhadores do processo produtivo, à predominância

da agricultura de subsistência, à informalidade nas relações de trabalho e às instabilidades em relação à renda real. Tal diagnóstico, ainda bastante atual, foi considerado na formatação e implementação das recentes políticas públicas sociais brasileiras, nos diferentes níveis federativos, com avanços significativos obtidos na última década, sendo perceptível a drástica redução da pobreza extrema a patamares nunca antes observados na história do país.

Pensar o Nordeste para além das políticas de assistência, considerando-o parte integrante e estratégica da agenda nacional de desenvolvimento, é claro propósito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e representa o olhar do Ministério da Integração Nacional e de suas instituições regionais vinculadas. Identificar e investir em sua diversidade, levando em conta suas potencialidades latentes e ainda pouco exploradas, valorizar as riquezas do ambiente, fortalecer as capacidades locais constituem-se linhas de ação que, quando bem articuladas, contribuem para a integração socioeconômica, política, territorial e cultural dessa região e, como consequência, para o fortalecimento da coesão nacional.

De forma convergente e com o objetivo de valorizar e divulgar contribuições técnicas e acadêmicas atuais sobre o desenvolvimento do Nordeste, o BNDES traz à tona uma importante reflexão: a necessária inflexão no olhar sobre o planejamento e a ação pública, que pode se orientar a partir do território – já que é onde a realidade se manifesta, considerando suas diferentes escalas e seus diferentes arranjos sociais, econômicos e político-institucionais. As oportunidades e desafios que se colocam nessa nova abordagem também são discutidos neste volume da coleção Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento, com base na compreensão das dinâmicas regionais recentes, que demonstram a inserção do Nordeste no contexto nacional e global e discutem as implicações na qualidade de vida e as oportunidades geradas para sua população.

Adriana Melo Alves  
SECRETÁRIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

## APRESENTAÇÃO

# A importância da visão territorial para o desenvolvimento

*No passado remoto, o colonialismo cultural, a partir das teorias e doutrinas geradas nos países centrais, inibia toda manifestação de autonomia em nosso pensamento econômico e em nossa decisão política. Ainda hoje persiste certo autoritarismo acadêmico, agradável a interesses encastelados em nossa sociedade, e dominando os meios de comunicação. Mas o pluralismo e a necessária autonomia da universidade não de quebrar esse círculo de ferro, alargar o conhecimento de nossos recursos e da nossa sociedade e abrir caminhos novos para a ciência libertadora e um futuro de justiça, de paz e alegria de viver!*  
[Valias Neto (2013, p. 5)].<sup>1</sup>

## O desenvolvimento regional e territorial e o BNDES

Principalmente a partir de meados do século XIX, as regiões Sul e Sudeste do Brasil contaram com expressivos investimentos em infraestrutura e na indústria e alcançaram grau de desenvolvimento diferenciado das demais regiões, que se mantiveram com índices sociais e econômicos mais baixos em relação a essas.

Historicamente, preocupações com as diferenças regionais ocupam há muito a agenda de decisões do governo federal. Pressionado em momentos de crise e de acirramento das tensões sociais, o governo respondia com iniciativas voltadas para a atenuação das consequências das desigualdades. Contudo, as políticas governamentais não foram suficientes para alterar essa realidade e superar o subdesenvolvimento.

No campo político, tem destaque a Constituição de 1946, que reforçou o objetivo de trazer as regiões mais atrasadas e pobres para o mesmo nível de desenvolvimento das áreas mais ricas do país. Em seguida, em 1949, em uma das mensagens presidenciais, Dutra apresentou as bases do Sistema de Desenvolvimento Regional que, nos anos seguintes, seria uma constante.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Com essa citação inicial, homenageiam-se dois ilustres nordestinos e pensadores do desenvolvimento brasileiro, no ano em que se comemora o centenário de nascimento de ambos: Rômulo de Almeida e Ignácio Rangel.

<sup>2</sup> Para detalhes, ver: D'Araújo (1992); e Dutra (1949).

A Região Nordeste, cuja situação econômico-social de atraso era ciclicamente degradada pela ocorrência periódica da seca, também foi beneficiária de atenção especial. Nos anos 1940, a região passou a contar com instituições federais dedicadas ao enfrentamento dos principais desafios a seu desenvolvimento, como o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs), a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), focalizando notadamente a questão hídrica. Em 1952, foi criado o Banco do Nordeste (BNB), com atuação mais ampla na esfera do financiamento, e, em 1959, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), especificamente para planejar o desenvolvimento da região, como resultado dos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), estruturado pelo Presidente da República e capitaneado por Celso Furtado no BNDE, à época, seu diretor.

A Região Amazônica obteve atenção em função do ciclo da borracha, que favoreceu a articulação geopolítica do governo federal em torno das necessidades estadunidenses durante a Segunda Guerra Mundial, levando à criação de instituições federais em seu território, a partir dos anos 1940. Foi criado nessa década o Banco de Crédito da Borracha, transformado no Banco de Crédito da Amazônia, na década de 1950, e finalmente no Banco da Amazônia, na década de 1960. No campo da articulação e promoção do desenvolvimento, foi criada, em 1953, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Mesmo sem ter continuidade, essa experiência contribuiu para a instituição da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966, e da Zona Franca de Manaus (atual Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa), em 1967. Ainda sob a inspiração do planejamento, foi criada, em 1967, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

O então BNDE, quando criado, em 1952, tinha como propósito elaborar projetos a serem financiados pelo governo brasileiro, por meio de recursos fiscais e de agências internacionais, sobretudo o Banco Mundial e o Eximbank. Depois disso e ao longo de sua história, incorporou novos desafios a sua missão, dentre os quais se

destacam, em especial: o financiamento à industrialização brasileira e aos investimentos em infraestrutura; a preocupação em atender às necessidades das micro e pequenas empresas; e a valorização da atuação social.<sup>3</sup> Esta última tornou-se mais relevante com a criação do Finsocial em 1982 e a incorporação do “S” ao nome do Banco e vem sendo aprimorada ao longo dos anos, abrangendo as questões da sustentabilidade ambiental e da inovação no atual milênio.

Evidentemente, o BNDES, como maior instituição financiadora de investimentos de longa maturação, teve papel fundamental na ordenação territorial do país. No que se refere ao desenvolvimento regional, a partir de sua criação, os investimentos financiados pelo BNDES foram majoritariamente dirigidos às regiões Sul e Sudeste, respondendo aos avanços no processo de industrialização. Com isso, a atuação do Banco em muitos momentos tendeu a ficar extremamente concentrada, ancorada nas políticas nacionais vigentes em vários períodos, contribuindo para reforçar a desigualdade regional.

A partir da década de 1960, para evitar que se avolumasse a dívida histórica e para que se pudessem reverter as consequências indesejadas do crescimento, buscou-se estruturar uma atuação voltada para a atenuação dos desequilíbrios regionais, tornando-se esse o objetivo do Programa Especial de Apoio Financeiro à Indústria Básica do Nordeste (PIBNE). Durante a década subsequente, a distribuição regional dos desembolsos tornou-se mais equilibrada, em função do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), quando o Nordeste chegou a receber uma parcela mais próxima de sua contribuição ao PIB. Esse padrão de distribuição ainda se manteve durante a década de 1980 e posteriormente retrocedeu, estacionando em níveis mais concentrados nos anos 1990 e início dos anos 2000.<sup>4</sup>

No BNDES, a atuação com foco no desenvolvimento regional é formalmente destacada a partir do Planejamento Estratégico de 1993-1994, que definiu como um dos objetivos estratégicos do Banco a “maximização do apoio às oportunidades de investimento que contribuam para atenuar as desigualdades regionais e sociais”

---

<sup>3</sup> Entre outros, ver BNDES (2012) e Tavares *et al.* (2010).

<sup>4</sup> Para detalhes, entre outros, ver Lastres, H. M. M. *et al.* (2010).

[BNDES (2007, p. 8)]. O ciclo seguinte do planejamento, 1995-1999, já incluía “buscar a justiça social” [BNDES (2007, p. 10)] na Missão do BNDES e a “reestruturação e modernização da indústria, visando níveis mais elevados de competitividade doméstica e internacional e a desconcentração regional do desenvolvimento econômico e social” [BNDES (2007, p. 10)] nos objetivos estratégicos.

“Promover o desenvolvimento do País, elevando a competitividade da economia brasileira, priorizando tanto a redução das desigualdades sociais e regionais como a manutenção e geração de emprego” [BNDES (2007, p. 10)] era a missão do Banco definida na Visão 2000-2005 e nos objetivos estratégicos a “modernização da economia brasileira, compreendendo o adensamento tecnológico do parque produtivo, a redução dos desequilíbrios regionais e a busca do desenvolvimento sustentável” [BNDES (2007, p. 10)].

No Plano de Ação de 2003, a missão foi de

promover o desenvolvimento do País, viabilizando investimentos que resultem em criação de empregos, redução das desigualdades sociais e regionais e incorporação do desenvolvimento tecnológico, através de uma estratégia voltada para o crescimento econômico sustentado que tenha a inclusão social como eixo central e reduza a vulnerabilidade externa do País [BNDES (2007, p. 11)].

Finalmente, no Planejamento Corporativo 2009-2014, “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”<sup>5</sup> constitui a missão do BNDES. Entre os temas transversais nesse planejamento consta ainda a ênfase no desenvolvimento regional e no desenvolvimento socioambiental, utilizando uma abordagem integrada dessas dimensões.

Vinte anos se completaram desde que se deu início à orientação da atuação do BNDES, em seu Planejamento Estratégico, para a redução das desigualdades regionais e sociais. Embora muito já tenha sido feito para encurtar a distância entre o enunciado das políticas

<sup>5</sup> Disponível no *site* do BNDES: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/planejamento\\_corporativo.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/planejamento_corporativo.html)>. Acesso em: 3 fev. 2014.

de planejamento e suas prioridades e a obtenção de resultados efetivos, a busca de aprimoramento das ações e instrumentos para a redução dos desequilíbrios vem se multiplicando desde meados da primeira década deste século e permanece orientando a atuação do BNDES. O aperfeiçoamento do vínculo entre as missões do Banco e o processo de gestão interna, ainda muito focado no desembolso, merece uma cuidadosa análise, pois pode ser o elo esquecido que permitirá encurtar ainda mais aquela distância.

Nesse período, amadureceu o entendimento de que a razão dessa distância está alicerçada em complexo processo social e cultural, que não é exceção na história da superação do subdesenvolvimento. É importante a mobilização dos quadros profissionais do Banco para que dediquem sua inteligência e competência técnica a compreender com profundidade e a enfrentar este que consiste em um dos principais desafios da contemporaneidade. O objetivo é implementar políticas e instrumentos adequados à diversidade e realidade específica de nosso país e obter resultados mais condizentes com o processo de desenvolvimento coeso e de longo prazo, que leve à diminuição das desigualdades regionais e sociais.

No ciclo operacional do BNDES – que abrange análise, aprovação, contratação e acompanhamento dos projetos –, é acumulado valioso conhecimento sobre os empreendimentos, as empresas e os setores de atuação dos beneficiários dos financiamentos. Esse conhecimento, em um primeiro momento, permaneceu em nível tácito nas equipes técnicas envolvidas nas operações. Posteriormente, foram criados os centros de conhecimento, com o desafio de fornecer elementos para a formulação de políticas setoriais e contribuir para políticas de desenvolvimento. Embora essa visão setorial tenha sido relevante, muitas vezes deixou de incorporar em suas análises a dimensão regional e territorial, desconsiderando elementos determinantes, como as proporções continentais do país e sua divisão federativa, as diferentes características e diversidade intrínsecas a cada uma das regiões, assim como suas dinâmicas e demandas específicas.

O reconhecimento da insuficiência desse recorte fez o Banco buscar formas de absorver novas abordagens que levassem em conside-



ração diferentes elementos e dimensões, incluindo a espacial, suas interações e influências. Com isso, esforços foram envidados para a incorporação de uma abordagem sistêmica na estrutura organizacional e na atuação do BNDES, com articulação e interação entre as unidades operacionais e a atuação conjunta nos temas estratégicos transversais, nomeadamente, o desenvolvimento regional, a inovação, a questão ambiental e os arranjos produtivos locais (APLs) como forma de fortalecimento do tecido produtivo.

Com esse objetivo, foram criadas, em 2007, duas estruturas no Gabinete da Presidência, o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA) e a Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local e Regional (SAR), esta última, coordenadora do comitê. Ambas têm atribuições de discutir novas políticas relacionadas aos temas transversais eleitos como prioritários, promover a articulação interna e externa em torno dessa temática, auxiliar a interação entre as áreas operacionais do BNDES, propor novas políticas para apoio a arranjos produtivos locais e contribuir para incorporação da visão sistêmica e a prioridade do desenvolvimento regional.

No âmbito organizacional, cabe, ainda, mencionar a estruturação em 2008 da Área de Meio Ambiente (AMA) e, nela, do Departamento de Gestão do Fundo Amazônia. Registram-se também a criação da Área de Agricultura e Inclusão Social (AGRIS) e a significativa ampliação do apoio ao desenvolvimento integrado dos estados e municípios brasileiros por meio da Área de Infraestrutura Social, principalmente por intermédio de seu Departamento de Desenvolvimento Urbano e Regional (DEURB). Visando também reforçar o desenho de políticas relacionadas aos temas transversais de desenvolvimento socioambiental e regional e contribuir com a articulação das diferentes unidades operacionais do BNDES, foi criado o Departamento de Políticas, Articulação e Sustentabilidade, na Área de Planejamento do BNDES. Por fim, foram fortalecidos os escritórios regionais – Departamento Regional Nordeste (DENOR), Departamento Regional Sul (DESUL) e Departamento de Relações com o Governo (DEREG), mas que também é responsável pelas regiões Norte e Centro-Oeste – e estabelecido processo

interno para avaliar a possibilidade de um novo escritório para atender apenas à Região Norte.

A abordagem de temas estratégicos passou por uma evolução, incorporando a visão sistêmica e o desenvolvimento regional. Para orientar a atuação do BNDES com base nesse tipo de olhar, foram estabelecidos dois vetores principais de ação: o desenvolvimento integrado no entorno dos projetos estruturantes apoiados e o fortalecimento da atuação nas regiões tradicionalmente menos atendidas pelo Banco.

O primeiro desses vetores traduz-se na Política para Atuação do BNDES no Entorno de Projetos, aprovada em 2010. O objetivo é

promover as oportunidades de desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência de projetos, por meio do apoio coordenado a ações e investimentos de diversas naturezas, priorizados com base no planejamento e pactuação territorial e na atuação integrada do empreendedor, do poder público e demais agentes interessados.<sup>6</sup>

Considera-se o apoio a três tipos de APLs: (i) aqueles ancorados nos novos empreendimentos estruturantes, visando ampliar as capacidades locais de fornecimento dos bens e serviços demandados para sua instalação e operação; (ii) aqueles a serem instalados na região em função do funcionamento dos empreendimentos-âncoras, não apresentando relação direta com eles; e (iii) aqueles preexistentes na área de influência dos empreendimentos estruturantes. O objetivo é ampliar os impactos positivos e minimizar os negativos dos empreendimentos apoiados. Essa política contempla, para além da dimensão econômica, também a sociocultural, ambiental e político-institucional. Representa, assim, um desafio e uma oportunidade para expandir e enraizar o impulso dado ao desenvolvimento de diferentes regiões e territórios no país. Exemplos concretos desse caminho no Nordeste incluem os casos da Nova Ferrovia Transnordestina, Suape, Pecém, petróleo e gás, petroquímica e energia eólica.

---

<sup>6</sup> Disponível no site do BNDES: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atuacao/Desenvolvimento\\_Social\\_e\\_Urbano/politica\\_entorno\\_projetos.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Desenvolvimento_Social_e_Urbano/politica_entorno_projetos.html)>. Acesso em: 3 fev. 2014.

O segundo vetor de atuação visa à atenuação dos desequilíbrios intrarregionais e à desconcentração do desenvolvimento no território, enfocando as meso e microrregiões menos desenvolvidas do país. Como parte dessa estratégia, o BNDES vem reforçando parcerias com o governo federal, estados e municípios, apoiando o fortalecimento de seus sistemas de planejamento e de execução. O foco principal é o apoio a políticas que promovam a inclusão socioproductiva de empreendedores, agricultores familiares, assentados da reforma agrária e de populações beneficiadas pelo Programa Bolsa-Família.

### **Desafios a serem superados e oportunidades para novas políticas de desenvolvimento regional**

Nosso país está pleno de espaços para a implementação de novas políticas capazes de mobilizar capacitações produtivas e inovativas em seu vasto território. Questões que ainda representam desafios prometem revelar importantes possibilidades. Como implementar políticas que reconheçam as diferenças entre atores, atividades e regiões e tratem desiguais como tal; e que induzam processos de desenvolvimento em regiões muito pobres? Como efetivamente incorporar a inclusão social, conhecimentos e sustentabilidade nesses processos?

Os novos espaços abrem oportunidades para o aprendizado no planejamento e na gestão pública, como o trabalho transversal e coordenado com os órgãos do governo federal, estadual e municipal, portadores de mandatos para a promoção do desenvolvimento no interesse de suas populações. Qual poderá ser a contribuição do BNDES para esse desenvolvimento, com visão de longo prazo, em estados e municípios marcados pela heterogeneidade de dimensões econômicas e sociais, assim como de organização e de capacidade de planejamento e gestão?

No Brasil, o desenvolvimento regional é ainda um tema repleto de lacunas e questões desafiadoras que podem despertar combinações singulares de inovação e capacitação com sustentabilidade ambiental e social. Entre os desafios que se podem agrupar em um primeiro e mais amplo item concernente ao desenvolvimento regional coeso, destaque cabe à negligência da dimensão histórica e espacial por parte das correntes hegemônicas do pensamento eco-

nômico internacional e brasileiro, durante os anos 1980 e 1990. De fato, nessas décadas, a visão territorial praticamente desapareceu das agendas de pesquisa e de política, observando-se a tendência de recortes analíticos e normativos passarem a isolar as atividades econômicas de seu contexto espacial – como se fosse moderno e realmente possível entender as dinâmicas e os requerimentos de política setoriais, abstraindo-se história e geografia –; e isso, apesar das advertências de importantes líderes intelectuais sobre as consequências adversas resultantes de tal tendência, especialmente para países como o Brasil de dimensões continentais, com enormes diversidades e dívidas históricas de desigualdade.

Por meio de diferentes contribuições, autores como Celso Furtado, Bertha Becker, Milton Santos e outros insistentemente apontaram a riqueza da abordagem territorial e sistêmica do desenvolvimento, sublinhando que a economia política não pode jamais prescindir da visão e do dado espacial e que não há como realizar análises ou implementar políticas que separem o ser humano e a ação humana de seu espaço e evolução histórica. Igualmente não se deixaram emaranhar nas armadilhas e nos modismos superficiais que ignoravam algumas das escalas territoriais, pondo-as em oposição e, geralmente, reduzindo-as apenas ao binômio local-global. Santos (1978, 1979, 2001 e 2005), por exemplo, sempre reiterou a necessidade de não ignorar que o território – como espaço político, social e economicamente construído – corresponde ao palco onde se realizam as atividades criadas por meio da herança cultural do povo que o ocupa; além de constituir também uma fração do espaço local articulada ao regional, nacional e mundial.

Desde seus primeiros trabalhos, incluindo aqueles que fez no ciclo de palestras proferidas no Curso de Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico, ministrado no então BNDE, no fim dos anos 1950, Furtado já alertava para a necessidade de entender que as políticas de desenvolvimento que ignoram a dimensão territorial acabam inexoravelmente contribuindo para agravar as exclusões e as disparidades econômicas, sociais e políticas [Furtado (1957)]. Assim, e particularmente preocupado com as implicações das visões descontextualizadas e reducionistas – tão em moda nos

anos 1990 –, em muito também criticou a implementação de políticas inspiradas em um único modelo de desenvolvimento e inadequadas à maioria dos casos, advertindo que:

a globalização não leva de forma alguma à adoção de políticas uniformes [...] As disparidades entre as economias são devidas não apenas aos fatores econômicos, mas, e isto é mais importante, à diversidade nas matrizes culturais e particularidades históricas [Furtado (1998, p. 74)].

A esses desafios, somou-se a reestruturação político-institucional dos anos 1980 e 1990, a qual resultou na redução do papel do Estado, do planejamento e das políticas de longo prazo e, também, na reformulação e restrição do sistema de apoio e financiamento do governo federal, regional e estadual. Destaque cabe ao papel dos bancos oficiais, obrigados a atender a uma lógica mais de financiamento ao investimento do que ao desenvolvimento, depois da adesão ao Acordo da Basileia em 1994, uma lógica que cria distorções e reforça desequilíbrios [Araujo, V. L. (2013)]. Diversas contribuições discutem a necessidade de atentar para as consequências das mudanças na atuação de instituições financeiras de desenvolvimento, tanto de forma geral quanto aquelas reforçadoras das desigualdades já muito críticas no Brasil. Registramos em especial aquelas desenvolvidas por executivos trabalhando no BNDES e que alertaram para o efeito concentrador de renda das políticas creditícias [Prado e Monteiro Filha (2005); Sobreira e Zendron (2011)].

Alguns autores [Araujo, V. L. (2013); Araujo, T. B. (2013)] apontam ainda as consequências da crise, das restrições impostas pelo quadro macroeconômico contracionista, dos cortes dos recursos e das políticas públicas e da preponderância das visões financeiras curto-prazistas, concluindo que as políticas regionais sofreram um esvaziamento durante as décadas finais do século XX.

A conjuntura de crise trouxe o debate para políticas de curto prazo, em especial para as políticas macroeconômicas, e a crise financeira do setor público foi patrocinando cortes das políticas até então existentes [Araujo, T. B. (2013, p. 160)].

As implicações dessas reflexões manifestam-se de forma ainda mais aguda no que se refere especificamente ao desenvolvimento das regiões mais carentes do país, como a Região Nordeste, a qual acumula várias experiências de políticas nem sempre bem-sucedidas. Principalmente porque foram orientadas por uma perspectiva que não dá a devida atenção aos objetivos do desenvolvimento coeso, tratam as regiões de forma subordinada e ignoram as especialidades e potencialidades regionais.

Significativo é o fato de que, embora a Região Nordeste tenha sido inserida na dinâmica econômica do país ainda na época da colônia, a lógica de seu sistema produtivo manteve-se essencialmente a mesma durante toda a história. Se olhar-se para a região como se fosse uma unidade autônoma, vai se observar que sua economia é dividida entre o que Rangel (2005) denominava setor economia natural, de produção para consumo próprio, e o setor resto do mundo (que, nessa abstração, incluiria também as outras regiões brasileiras), fornecendo recursos primários em troca de produtos de maior valor agregado, tanto para o exterior quanto para as outras regiões do país. Os estudos do GTDN no fim dos anos 1950 já mostravam que o saldo negativo inter-regional do Nordeste com as demais regiões do país, Norte excluído, era compensado pelo comércio externo. Assim, o financiamento dos déficits inter-regionais ocorria com as relações comerciais positivas que se obtinham com o exterior. O resultante baixo dinamismo da economia local deveu-se à falta de políticas que criassem maior endogeneização do crescimento da região e fez com que mesmo o fator mão de obra também fosse deslocado da região para aquelas mais beneficiadas pelo processo de crescimento, seja o Sudeste no período de substituição de importações, o Norte no ciclo da borracha, ou o Centro-Oeste depois da construção de Brasília.

Visando entender a história econômica do Nordeste desde o período colonial até o fim do século passado, diversos autores [Freyre (1937), Guimarães Neto (1995), Furtado (2000) e Cano (1998)] focalizaram tais tendências e seus efeitos. Concluíram que a conjunção de todos esses elementos dificultou o processo de industrialização e levou a região a seus problemas mais graves: os maiores níveis de concentração de pobreza no país; e o aumento das desigualdades no nível regional.

Os programas regionais dos anos 1960 não foram capazes de solucionar esses problemas. Ao contrário, Guimarães Neto (1995) aponta que foram aprofundados pelo fato de essas políticas utilizarem formulações centralizadas, sem a participação popular, favorecendo as elites locais e aumentando a desigualdade intrarregional. A época foi marcada pela modernização e ampliação do sistema de transporte rodoviário e da infraestrutura e pelos investimentos, então significativos, na “nova” indústria que surgia na região. Essas políticas intensificaram a integração comercial inter-regional, que superou em importância a relação externa da região e criou um déficit total em suas relações comerciais.

Em meados dos anos 1970, as políticas públicas de incentivo a investimentos em segmentos importantes da indústria têm como exemplo representativo o apoio ao Complexo Petroquímico da Bahia. As análises realizadas dos efeitos desses incentivos indicam que os novos fluxos comerciais para o exterior e demais regiões afetaram positivamente os estados beneficiados. No entanto, não conseguiram alterar substancialmente o quadro de economia deficitária em suas relações comerciais totais e ampliaram os problemas da desigualdade intrarregional.

Embora alguns dados mostrem uma relativa desconcentração da produção nos anos 1990, esta foi primordialmente devida ao deslocamento de cadeias produtivas mais intensivas em mão de obra para a região, atraídas por incentivos, sem alterar a relação de dependência da dinâmica produtiva do restante do país e do exterior. Vale destacar que esses foram anos de diminuição da importância das políticas públicas e predomínio da lógica de mercado sobre o desenvolvimento. Graças à falta de infraestrutura e ao foco exportador desses investimentos, eles se concentraram nas regiões metropolitanas, inflando os problemas de desigualdade, até mesmo urbana, na região.

Diversos autores indicam ainda a questão fundiária como importante para a mudança dessa realidade histórica. Falvo (2013) é uma das que destacam que apesar de o nível de concentração rural nos estados da região ser menor do que a média brasileira, a pobreza do trabalhador rural é generalizada em toda a Região Nordeste e os ní-

veis de produtividade ainda estão bem abaixo do restante do país em várias atividades, o que tem levado ao aumento da violência rural.

Conforme também discutido neste livro, as políticas de transferência de renda implementadas a partir de 2003 pelo governo federal, no intuito de corrigir os problemas históricos da região, marcaram o início de uma nova fase nas políticas de apoio ao Nordeste. Além de terem desempenhado um papel importante para a redução da miséria e para o desenvolvimento social, quebraram a invisibilidade dos territórios iniciando o processo de endogeneização do desenvolvimento. Porém, para que esse avanço se sustente e enraíze, são necessárias políticas que consigam romper tradições, diversificar a base produtiva e fortalecer o mercado de trabalho e que se apoiem, principalmente, na melhoria e ampliação da infraestrutura econômica e social e do sistema de educação e qualificação.

### **Nordeste: o segundo volume da coleção Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento**

Desde quando foi criado, o CAR-IMA estimulou o olhar para as invisibilidades e a perspectiva integrada da atuação de diferentes áreas do Banco como meio capaz de influenciar a mudança de comportamento e de orientar as ações para incorporação das temáticas mais estratégicas. No segundo semestre de 2012, marcando sua 50ª reunião, o recorte territorial foi definido como o tema da agenda do comitê durante o ano de 2013. Assim, foi proposto às diferentes áreas do BNDES o desafio de refletir sobre sua própria atuação e buscar formas sustentáveis e sistêmicas de aperfeiçoar o apoio e enraizar o desenvolvimento em cada região, evitando seu vazamento para outras partes do país ou do mundo.

Na sequência das reuniões ordinárias e internas do BNDES, foram realizadas reuniões extraordinárias com especialistas e parceiros estratégicos externos. Nas extraordinárias de cada região, foram sempre convidados professores e pesquisadores especializados no desenvolvimento das diferentes regiões e correspondentes políticas, assim como empresários, dirigentes e membros de órgãos de fomento, apoio e representação de distintas esferas que operam na região em questão. Para coordenar e participar das discussões,



foram convidados representantes de instituições e do governo: (i) federal, de secretarias e agências vinculadas a ministérios; (ii) regional, incluindo conselhos, superintendências e bancos de desenvolvimento; (iii) estadual e municipal, com destaque para as secretarias encarregadas do planejamento e do desenvolvimento e para os órgãos de fomento e apoio. Além desses, foram convidados também representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), Finep – Inovação e Pesquisa, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), entre outros.

O objetivo principal das reuniões internas e com parceiros externos do BNDES foi ampliar os debates sobre as oportunidades e os desafios futuros para o desenvolvimento produtivo, inovativo e socioambiental nos territórios e regiões do país, visando identificar possibilidades de aprimorar a coordenação, ampliar e refinar a atuação do BNDES e demais organismos de fomento e apoio ao desenvolvimento. A resolução de desequilíbrios regionais e territoriais permeia todo o processo de reflexão.<sup>7</sup> Ao avaliar a riqueza das informações, críticas e sugestões trazidas para as reuniões do CAR-IMA, tanto as internas como as que contaram com presença dos especialistas externos, compreendeu-se a importância de registrar esse conjunto de contribuições em uma publicação que visa contribuir para a reflexão do processo de desenvolvimento do país. Nasceu, então, a coleção Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento, cujo objetivo central é contribuir para superar a invisibilidade do espaço na forma de representar, planejar e implementar ações de financiamento do desenvolvimento. A coleção trata, neste seu segundo volume, da Região Nordeste. Agradece-se a contribuição a todos os que participaram dos eventos e que contribuíram com a elaboração dos artigos que tornaram possível esta publicação.

---

<sup>7</sup> Foram as seguintes as reuniões ordinárias: Norte, setembro a dezembro de 2012; Nordeste, de janeiro a abril de 2013; Centro-Oeste, de maio a julho de 2013; Sul, de agosto a outubro de 2013; e Sudeste, novembro e dezembro de 2013. As reuniões extraordinárias ocorreram nas seguintes datas: Norte, em 26.10.2012; Nordeste, em 19.2.2013; Centro-Oeste, em 24 e 25.6.2013; Sul, em 7 e 8.10.2013; e Sudeste, em 10 e 11.2.2014.

Os autores deste volume da coleção, assim como os participantes do seminário que deu origem a ele, realizaram uma intensa discussão sobre a origem dos principais problemas das políticas implementadas para o desenvolvimento do Nordeste. As discussões registradas neste livro focalizam, em primeiro lugar, a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento integrado e de longo prazo, que insira e norteie uma estratégia para o Nordeste e demais regiões do país. Em segundo, apontam para o foco de curto prazo das políticas implementadas e seus objetivos voltados mais para o desenvolvimento de outras regiões do país do que para o próprio Nordeste. Nota adicional coube à insistência em apoiar projetos do velho paradigma produtivo e à ausência de uma compreensão mais ampla das particularidades da região, com destaque para os recursos naturais, a biodiversidade, a dinâmica sociocultural, política e econômica, o conjunto de conhecimentos acumulados por comunidades locais e os severos problemas da seca no semiárido. Em terceiro lugar, referem-se à descontextualização das políticas – as quais se inspiram naquelas praticadas em outras partes do país e do mundo e as mimetizam – assim como à tentativa de replicar na região modelos de produção e matrizes tecnológicas desenvolvidas para outros socioecossistemas. Significativos são os problemas derivados da desregionalização e desterritorialização das políticas. Em especial, e além da inadequação destas, sua baixa capacidade de efetivação e de realizar transformações ressalta a não contemplação de atividades, atores, recursos, saberes e fazeres locais – chave para o desenvolvimento da região – e as distorções produzidas, as quais contribuem para reforçar exclusões, dependências e desigualdades.

Os diversos participantes do debate que deu origem a este livro também avançaram na sugestão de formas possíveis de estabelecer o melhor caminho a ser seguido no desenvolvimento futuro do Nordeste, de aprimorar políticas e instrumentos e de desenvolver formas de apoio mais inclusivas e adequadas à diversidade sociocultural brasileira, tendo em conta as características regionais e territoriais. Acrescentou-se a necessidade de estimular as sociedades locais a apresentar propostas e de implementar novas políticas com capa-

cidade de induzir o desenvolvimento, em complementação àquelas que respondem às demandas existentes.

Na discussão “dos Nordeste” e suas desigualdades intrarregionais, foi ressaltado que resolver os problemas dos desequilíbrios coloca-se como obrigação prioritária e, como mostra a experiência dos últimos anos, ao mesmo tempo como solução portadora de oportunidades. A questão fundamental passa a ser, portanto, como dar substância, enraizar e ampliar o impulso ao desenvolvimento. Daí o consenso sobre ser preciso que o novo modelo escolhido, além de atender à demanda já estimulada na região, promova uma mudança produtiva estrutural. Para além de complementar as deficiências existentes, foram enfatizadas as estratégias focadas no apoio à infraestrutura social e do conhecimento; nas novas formas de aproveitamento do potencial próprio da região; e no fortalecimento e modernização das redes urbanas. Cultura, cidadania, inovação e sustentabilidade colocaram-se como temas centrais na discussão sobre as novas formas de desenvolvimento no terceiro milênio.

Foi apontada a urgência da definição de um pacto federativo mais favorável ao desenvolvimento regional – com foco desenvolvimentista, e não fiscal e financeiro – e do desenho e implementação de um projeto nacional resultante de processo de planejamento participativo, com metas e orçamentos territorializados, capaz de:

- » articular diferentes interesses;
- » promover as mudanças estruturais necessárias com visão de futuro;
- » acionar mecanismos benignos de autorreforço, visando sustentar o desenvolvimento na Região Nordeste e promover a endogeneização substitutiva competitiva da produção;
- » alcançar a escala dos lugares, apoiando APLs, reunindo produtores de diferentes tamanhos, mobilizando e enraizando capacitações nos diferentes territórios e priorizando a inclusão e a cidadania, com a oferta de bens e serviços públicos de qualidade e estruturando redes urbanas sustentáveis, dinâmicas e dinamizadoras.

Em linha semelhante, reafirmando as necessidades de o Nordeste pensar estratégias e um novo modelo de desenvolvimento e de pensar o Nordeste como uma região onde novos potenciais venham a ser desenvolvidos e explorados com base na inovação e criatividade, Coutinho (2014, p. 643-646) aponta que:

o intenso processo de transformação tecnológica não recomenda que fiquemos restritos ao velho paradigma da indústria do século XX. [...] A oportunidade de priorizar e combinar a inovação com sustentabilidade e inclusão social mostra-se mais veementemente óbvia para o Nordeste. Assim, ao se pensar o desenvolvimento da região, deve-se incluir esse grande desafio da mudança de paradigma. Está datado o paradigma de crescimento baseado no modelo de transporte individual, intensivo em combustível e em desperdício de energia. Igualmente é incompatível, especialmente no Nordeste, o modelo intensivo em grande agricultura consumidora de água e de outros insumos em grande escala. É preciso que o Nordeste se repense como uma região que pode ser inovadora e capaz de explorar as oportunidades de ser competitiva através de um paradigma de desenvolvimento novo. [...] não há porque o Nordeste não se repensar e se recolocar no cenário brasileiro como uma grande, generosa oportunidade de desenvolvimento, que combine justiça, equidade, sustentabilidade e inovação.

### Vantagens da visão territorial

Ao focalizar a relevância do olhar territorial sobre o desenvolvimento, uma das mais importantes contribuições deste livro remete à discussão dos macrodesafios a serem enfrentados pelos organismos federais encarregados de implementar políticas para o desenvolvimento do Nordeste, a iniciar pelo entendimento de que as decisões, definições e implementação de política não podem mais ser centralizadas e impostas aos diferentes territórios como se ali houvesse um vazio. Adicionalmente, destacam-se os objetivos de avançar: (i) na formulação de um projeto nacional de desenvolvimento participativo, coeso e coordenado; (ii) na compreensão das particularidades de cada região e das oportunidades para seu desenvolvimento;

(iii) na contextualização dos modelos e objetivos das políticas e na implementação daquelas com efetiva capacidade de reconhecer e mobilizar as potencialidades regionais; e (iv) na modernização das formas de exploração e uso dos recursos naturais e da sociobiodiversidade regional, conferindo a elas sustentabilidade e atendimento prioritário das necessidades das sociedades locais e brasileira, em uma visão de futuro bem informada, consistente e de longo prazo.

Evidencia-se o reconhecimento das oportunidades de aprimoramento associadas à implementação de uma nova geração de políticas de desenvolvimento regional. Romper a invisibilidade da dimensão espacial nas ações, na estrutura e nos indicadores que o BNDES utiliza e produz constitui desafio primordial para que o Banco venha a desempenhar um papel ainda mais ativo na distribuição equitativa das atividades produtivas e inovativas pelo território brasileiro.

Acrescenta-se o objetivo de estimular a efetivação de pactos de desenvolvimento capazes de mobilizar a participação dos diferentes segmentos da sociedade brasileira, desde as escalas nacional, regional e estadual até, e principalmente, as locais. Como será visto neste livro, diversos passos têm sido dados nessa direção, que vão desde operar novas e democráticas formas de promover o desenvolvimento integrado e sistêmico e de longo prazo nos projetos financiados, diretamente ou por meio de parceiros, até mostrar a necessidade de refletir sobre os objetivos do desenvolvimento regional e territorial nas práticas de planejamento, operação e avaliação de projetos.

Ademais, destacam-se as oportunidades para aperfeiçoamento e uso de conceitos, indicadores, modelos de política, financiamento e sistemas de avaliação contextualizados que, em sua base, incorporem os objetivos do desenvolvimento regional e territorial. Além dos necessários avanços nas formas de representação do espaço e da dinâmica espacial, isso implica associar as dimensões política, econômica e social do desenvolvimento e planejar e implementar políticas com visão de futuro. Tais desafios e oportunidades mostram-se ainda mais decisivos em uma época em que no Brasil, e no mundo inteiro, urge a necessidade de definir novas políticas capazes de, ao mesmo tempo, superar os efeitos mais graves da crise internacional e desvendar fronteiras para o desenvolvimento sustentável social e ambientalmente. Tudo isso,

somado à premência de solução para os ainda sérios problemas de desequilíbrios regionais brasileiros, contribui para reforçar a relevância política e pragmática da centralidade da dimensão espacial nos planos e prioridades do desenvolvimento de longo prazo. O objetivo fundamental é promover o desenvolvimento organizado e coeso, mitigando desigualdades, mobilizando oportunidades e atendendo aos novos requisitos do desenvolvimento.

Sublinham-se aqui as vantagens que o enfoque territorial oferece, por obrigar à análise conjunta das dimensões econômica, social, cultural, ambiental e político-institucional. De fato, é no espaço que essas dimensões convergem e revelam-se claramente inseparáveis. Com a lente territorial, é impossível dissociá-las. Implicações derivadas incluem a oportunidade de avaliar o grau de aderência, convergência e complementaridade entre diferentes ações, além de contribuir para sua coordenação, aperfeiçoamento e potencialização. Salienta-se, portanto, a importância de reconhecer que políticas e ações que ignoram a visão espacial inexoravelmente levarão ao reforço de exclusões, distorções e desigualdades, assim como perderão a chance de alcançar completa efetivação e poder de realizar as transformações desejadas.

Como apontado pelo presidente do BNDES ao resgatar os resultados de uma das discussões patrocinadas pelo Banco sobre a necessidade de descortinar novos paradigmas de políticas para o desenvolvimento produtivo e inovativo:

Enfrentar o desafio de eliminar a fome e a pobreza extrema e universalizar serviços públicos básicos à vida, como educação, saúde e espaços urbanos sustentáveis, passa a ser visto também como uma oportunidade de descortinar alternativas de inovação e desenvolvimento industrial necessário à criação de um mercado interno robusto e duradouro. As principais lições da crise evidenciam que preocupações antes tidas como exclusivamente sociais, regionais ou ambientais e, por isso, descoladas dos objetivos do crescimento econômico estão na verdade no centro de políticas públicas e privadas. Destinadas não apenas ao aumento da renda, mas ao desenvolvimento mais abrangente, apropriado e sustentável. Eviden-

cia-se esta inédita possibilidade de estabelecer novos caminhos de desenvolvimento, rompendo a armadilha de dissociar suas dimensões econômica, política, social e, portanto, espacial [Coutinho (2012, p. 13)].

José Eduardo Pessoa de Andrade

ENGENHEIRO DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO BNDES

Marcelo Machado da Silva

Walsey de Assis Magalhães

Cristina Lemos

Helena Maria Martins Lastres

ASSESSORES DA PRESIDÊNCIA DO BNDES

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais. In: SADER, E. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: Flacso, 2013.

ARAUJO, V. L. *Bancos públicos federais brasileiros e heterogeneidade regional*. In: CASTRO, I. S. B. C. *Novas interpretações desenvolvimentistas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2013, pp. 143-203 .

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Missão e visão: versões e exemplos*. Documento interno. Dez. 2007.

\_\_\_\_\_. *BNDES: um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

COUTINHO, L. Preâmbulo. In: LASTRES, H. M. L. et al. *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.

\_\_\_\_\_. Sessão de encerramento In: BARBOSA, N. (coord. geral). *Integra Brasil: Fórum Nordeste no Brasil e no mundo*. Fortaleza: Centro Industrial do Ceará, 2014, p. 636-646.

D'ARAÚJO, M. C. S. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 19, jun. 1992.

DUTRA, E. G. Mensagem apresentada ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949, pp. 218-242.

FALVO, J. A desigualdade social nas metrópoles de Salvador, Recife e Fortaleza. In: CASTRO, I. S. B. C. *Novas interpretações desenvolvimentistas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2013, p. 15-97.

FREYRE, G. *Nordeste – aspectos de influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1937.

FURTADO, C. *Perspectivas da economia brasileira*. Palestras proferidas no curso Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico, ministrado no então BNDE. Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: <<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/furtado4.pdf>>. Acesso em: ago. 2014.

\_\_\_\_\_. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995, p.13-59.

LASTRES, H. M. M.; LEMOS, C.; KAPLAN, E.; GARCEZ, C.; MAGALHÃES, W. O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 435-449.

PRADO, L. C.; MONTEIRO FILHA, D. O BNDES e os acordos de capital de Basileia. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 177-200, jun. 2005.

RANGEL, I. *Obras reunidas – Ignácio Rangel*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SANTOS, M. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1978.

\_\_\_\_\_. *Espaço e sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

SOBREIRA, R.; ZENDRON, P. Implications of Basel II for national development banks. In: GNOS, C.; ROCHON, L. P. (ed.). *Credit, money and macroeconomic policy*. Aldershot: Edward Elgar, 2011, p. 191-210.

TAVARES, M. C. *et al.* O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimento, 1952-1980. *Memórias do Desenvolvimento*, n. 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

VALIAS NETO, F. M. *Rômulo Almeida e o desenvolvimento regional brasileiro*. Monografia de conclusão de curso (Ciência Econômicas) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2013.



## BIBLIOGRAFIA

- APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (org.). *Análise de políticas para arranjos produtivos locais em estados do Nordeste e Amazônia Legal*. Natal: Editora da UFRN, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Impactos dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste*. Natal: Editora da UFRN, 2011.
- ARAUJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Recife: Revan, 2000.
- BECKER, B. K. Uma estratégia produtiva para defesa da biodiversidade amazônica. In: LASTRES, H. M. L.; PIETROBELLI, C.; CAPORALI, R.; SOARES, M. C. C.; MATOS, M. G. P. *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. *Brasil, uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Planejamento corporativo 2009-2014*. Documento interno. 2009.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992a.
- \_\_\_\_\_. O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 5-20, 1992b.
- GARCEZ, C.; KAPLAN, E.; MAGALHÃES, W.; LEMOS, C.; LASTRES, H. M. M. Análise de políticas para APLs no Brasil: uma introdução. In: APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (org.). *Análise de políticas para arranjos produtivos locais em estados do Nordeste e Amazônia Legal*. Natal: Editora da UFRN, 2010, p. 35-40.
- KAPLAN, E.; GARCEZ, C.; LEMOS, C.; MAGALHÃES, W.; LASTRES, H. M. M. Os grandes projetos federais e o desenvolvimento do Nordeste: uma introdução. In: APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (org.). *Impactos dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste*. Natal: Editora da UFRN, 2011, p. 19-26.
- LASTRES, H. M. M. Invisibilidade, injustiça cognitiva e outros desafios à compreensão da economia do conhecimento. In: MACIEL, M. L.; ALBAGLI, S. (org.). *Informação e desenvolvimento: conhecimento, inovação e apropriação social*. Brasília: Ibict, Unesco, 2007, p. 185-212.
- LASTRES, H. M. M. et al. (org.). *A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental*. Brasília: Editora da CNI, 2012.
- MENDES, A. *A invenção da Amazônia*. Belém: Editora da UFPA, 1974.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

## INTRODUÇÃO

---

# Contribuições para um novo Nordeste e um Brasil menos desigual

---

Existe um consenso entre todos os colaboradores deste livro de que o Nordeste vive um novo momento, baseado no tripé políticas sociais, emprego e investimento. Contudo, esse tripé não garante um dinamismo endógeno da região, uma autonomia. A região parece encantada com os recentes investimentos, melhorias sociais e uma pequena redução das desigualdades, mas o Nordeste continua sendo a região mais pobre do país. Os investimentos em indústria e infraestrutura continuam concentrados no Sudeste.

O livro, em sua primeira parte, apresenta a atuação do BNDES na Região Nordeste, por intermédio de seis áreas que têm operações de maior desembolso na região. São elas: Área de Infraestrutura Social (AS), Área de Operações Indiretas (AOI), Área de Infraestrutura (AIE), Área de Agropecuária e de Inclusão Social (AGRIS), Área de Insumos Básicos (AIB) e Área Industrial (AI). Contribuíram também nessa parte do livro o Gabinete da Presidência, por meio de seu Departamento Regional Nordeste (GP/DENOR), e ainda a Área de Planejamento (AP).

Em “Atuação do BNDES na Região Nordeste”, o GP/DENOR mostra que os recursos liberados para financiamentos na Região Nordeste pelo BNDES no ano de 2013 atingiram R\$ 25,7 bilhões, o que significa um crescimento de cerca de 22% em relação a 2012 e representa cerca de 13,5% do total desembolsado pelo Banco no país. Esse valor é quase cinco vezes maior que o desembolso realizado em 2007, que foi de R\$ 5,3 bilhões. Percebe-se uma mudança de patamar nos desembolsos realizados a partir de 2009, quando entram na carteira do Banco projetos de maior porte e os planos de desenvolvimento apresentados pelos estados da região, mobilizando recursos mais robustos. Em 2007, por exemplo, a participação do Nordeste nos desembolsos totais do BNDES era de 8,2%, e esse percentual passou nos anos seguintes para aproximadamente

13,5%, participação semelhante ao que o Produto Interno Bruto (PIB) regional representa em relação ao produto do país.

A AS, no capítulo “Atuação da Área de Infraestrutura Social do BNDES na Região Nordeste do Brasil”, mostra que tem apoiado cada vez mais intensamente a Região Nordeste, seus desembolsos saltaram de R\$ 1 bilhão, entre 2000 e 2008, para R\$ 10,5 bilhões, entre 2009 e 2012. A região respondeu por 23% dos desembolsos da área em 2012. Os destaques da atuação da AS, na Região Nordeste, foram: o Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (Proinveste), totalizando R\$ 7,8 bilhões em desembolsos para a região em 2012, referentes desde a investimentos em infraestrutura portuária, rodoviária e saneamento até a construção de hospitais e escolas; os Projetos Multissetoriais Integrados, como o Programa Viva Maranhão e o Sergipe Cidades; e o apoio à construção das Arenas da Copa: Castelão (CE), Fonte Nova (BA), Arena Pernambuco (PE) e Arena das Dunas (RN).

A AOI destacou, em seu texto “Cartão BNDES: apoio aos potenciais econômicos da Região Nordeste”, o produto Cartão BNDES, que obteve em 2013 um desembolso de R\$ 1,72 bilhão para a Região Nordeste, valor este 15 vezes superior ao desembolsado em 2008 e correspondente a uma participação de 17,1% no volume total de desembolsos do produto em todo o Brasil. Verifica-se, portanto, que o Cartão BNDES apresentou desembolsos em percentual superior à participação do PIB da Região Nordeste no PIB nacional (13,5%). A AOI atribuiu esses resultados ao trabalho realizado com foco no desenvolvimento regional e na ampliação da base de clientes e fornecedores nos estados nordestinos. A área salienta que um desafio do Cartão BNDES no Nordeste é a inclusão de novos produtos e serviços passíveis de financiamento, focando em insumos, embalagens e serviços de capacitação e inovação na própria região.

A AIE, em seu artigo “O BNDES e a questão energética e logística da Região Nordeste: os desafios da integração regional”, faz uma reflexão acerca da infraestrutura da Região Nordeste, especificamente dos segmentos de logística e energia elétrica. Para efetuar tal análise, o capítulo traça o panorama atual da infraestrutura regional e da atuação do BNDES, incluindo o apoio a projetos es-

truturantes e seus entornos. Com esse cenário, o trabalho realiza algumas considerações com vistas a aprimorar a infraestrutura da Região Nordeste que possam servir de inspiração para a atuação do BNDES, de modo a promover maior integração da região e a ampliar o desenvolvimento econômico regional. O artigo revela-se provocante ao questionar como promover a integração de projetos estruturantes, de âmbito local, em uma rede integrada de transportes de interesse regional.

A AGRIS comenta, em seu artigo “Apoio à agropecuária sustentável e à inclusão socioprodutiva na Região Nordeste”, sua atuação na Região Nordeste, destacando que, por intermédio do Fundo Social do BNDES, tem apoiado as populações rurais de baixa renda da região por meio de implementação de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água, bancos de sementes e ações que auxiliam a população a conviver com a estiagem e proporcionam sua inclusão produtiva. Ainda por intermédio de seu Fundo Social, a área tem lançado editais em conjunto com diversos estados do Nordeste para apoio a empreendimentos de economia solidária. Com relação às ações de microcrédito, o BNDES realizou aporte de recursos a programas de microcrédito do Banco do Nordeste (BNB), Desembahia e Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos – Microcrédito (Ceape/SE). Ao firmar acordo com o Sistema Central de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol), a AGRIS tem incentivado o cooperativismo de crédito na região. Para dar mais capilaridade a suas ações, a AGRIS tem estabelecido parcerias com diversas fundações e institutos para fomento e elaboração de projetos de inclusão produtiva na região, por exemplo, com Fundação Odebrecht, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e Fundação Banco do Brasil.

A AIB destaca, em seu texto “O apoio à indústria de base na Região Nordeste”, que desde 2003 financiou cerca de oitenta projetos na Região Nordeste, com desembolso total de R\$ 23,3 bilhões, quase totalmente distribuídos nos estados de Pernambuco, Bahia e Maranhão. Ciente de possíveis impactos sociais negativos decorrentes da implantação de grandes projetos, a AIB vem incentivando fortemente a realização de investimentos sociais associados, com taxas de juros

bastante reduzidas. Exemplos dos principais projetos da AIB na Região Nordeste: Suzano Papel e Celulose S.A. (MA), Polo de Camaçari (BA), Petroquímica Suape (PE), Projeto Alumar (MA), Projeto Vanádio de Maracás (BA), Votorantim Cimentos (SE, PE e MA), Estaleiro Atlântico Sul S.A. (PE), Refinaria Abreu e Lima (PE) e Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste (BA).

A AI descreve, em seu artigo “Atuação da Área Industrial do BNDES na Região Nordeste”, projetos que revelam o caráter amplo e significativo de sua atuação na Região Nordeste, desde o apoio a parques tecnológicos e a projetos na área de biotecnologia, até operações com empresas de setores tradicionais, como os de bebidas, de comércio e de calçados, passando pela construção de uma fábrica de automóveis da Fiat. O texto revela uma atuação abrangente e complexa, que envolve implementação de projetos sociais, apoio à inovação e geração de emprego e renda.

A AP, em seu texto “Contribuição do BNDES na promoção do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste – reflexões para o planejamento”, aborda o avanço do BNDES no reconhecimento das diferenças regionais presentes no país, a fim de planejar em longo prazo o desenvolvimento harmonioso do território nacional. O artigo cita a tendência de desconcentração regional dos desembolsos do Banco, seguindo uma das diretrizes estratégicas do BNDES, e ainda a necessidade de que este assuma papéis complementares a sua função clássica de financiador, atuando muitas vezes como articulador e fomentador de novos negócios.

A segunda parte do livro é dedicada aos textos de 11 articulistas, especialistas em desenvolvimento regional, gestores públicos e empresários, convidados a refletir sobre os desafios e oportunidades da Região Nordeste e, na medida do possível, inserir o papel do BNDES nesse contexto. Os articulistas foram: Maria Lúcia de Oliveira Falcón, Aristides Monteiro Neto, Jair do Amaral Filho, Jenner Guimarães, Paulo Miguez, Hypérides Pereira de Macedo, Leonardo Guimarães Neto, Paulo Sales, Ricardo Oliveira Lacerda de Melo, Sergio Duarte de Castro e Tania Bacelar de Araujo.

Maria Lúcia de Oliveira Falcón, no artigo “Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste”,

traz à tona vários questionamentos frutos de sua vasta experiência como gestora pública na área de planejamento nos três níveis federados. Falcón aponta para a necessidade de um planejamento público fundamentado na participação da sociedade, em uma estratégia de médio ou de longo prazo e na territorialização das políticas e ações governamentais. A autora levanta ideias de diversos pensadores da economia e da sociologia em torno do papel do Estado no planejamento estratégico do desenvolvimento, bem como as escalas a serem consideradas nesse planejamento, levando em conta os níveis local, estadual, regional e federal. O artigo trata também do horizonte de eventos, ou seja, da visibilidade no tempo e no espaço das estratégias de desenvolvimento, e apresenta, ao fim, três cenários – provável, possível e desejado – para a Região Nordeste, tomando como base possíveis formas de atuação do Estado.

Em “Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010”, Aristides Monteiro Neto analisa o comportamento das desigualdades regionais no Brasil nas duas últimas décadas, comparando os desempenhos observados nos anos 1990 e 2000 e identificando mudanças substantivas na atuação do Estado em relação ao estímulo para o desenvolvimento regional, mais intenso na segunda fase, ainda que apresentando problemas de coordenação federativa, e com instrumentos para tratamento da questão regional, com menor importância relativa ao conjunto da atuação do governo federal nas regiões. O estudo destacou a relevância do aumento dos desembolsos do BNDES para ampliação da importância do Estado na promoção do processo de desconcentração produtiva observado nos anos 2000.

No artigo “Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista”, Jair do Amaral Filho resgata os princípios do federalismo com objetivo de ampliar o tratamento dado ao federalismo no Brasil, um tema normalmente relacionado às questões fiscais e tributárias em função da crise fiscal do Estado brasileiro observada nas últimas décadas. Assim, são considerados princípios como: autonomia e descentralização; cooperação; coordenação; e equidade, coesão e solidariedade regional. Além disso, o estudo propõe a releitura e o fortalecimento de tais conceitos na

definição das políticas de promoção do desenvolvimento regional. No decorrer do texto, o autor destaca que o acirramento da concorrência entre os estados federados em detrimento da solidariedade regional vem sendo facilitado pela ausência de uma estratégia clara e efetiva de desenvolvimento regional em nível federal. Amaral Filho também salienta que os “repasses” do governo federal são limitados, pois não promovem diretamente a equalização econômica nem a competitividade real dos entes subnacionais, por conseguinte não reduzem a desigualdade estrutural entre eles.

Em “Instrumentos para financiamento de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, Jenner Guimarães traz uma exposição sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e sua nova versão. O autor também realiza uma análise dos instrumentos de financiamento para a nova PNDR, abordando, inclusive, a recente “financeirização” dos fundos de desenvolvimento regional, que aumentará significativamente o volume de recursos e a velocidade de operação. Jenner destaca a importância do BNDES no desenvolvimento regional, identifica oportunidades para aumento dos desembolsos do Banco na região e salienta a necessidade de maior integração entre as fontes de financiamento público e os fundos regionais. Guimarães afirma que é imprescindível a criação e implementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), integrando recursos federais e estaduais, sobretudo com o foco no financiamento de projetos básicos e executivos, capazes de habilitar prefeituras, governos estaduais e até mesmo fomentar parcerias público-privadas, para obras estratégicas.

No artigo “Cultura, diversidade cultural e desenvolvimento”, Paulo Miguez inicia sua reflexão mencionando a transversalidade da cultura na sociedade contemporânea, na medida em que se faz presente em várias esferas da vida social, e destacando seu enlace com o campo da economia. O autor ressalta que atualmente percebe-se a “culturalização da mercadoria”, em que a cultura se transformou na própria lógica do capitalismo contemporâneo, passando a ser condição para agregar valor a mercadorias em geral. Miguez salienta que a cultura deve ser assumida como elemento-chave a marcar presença em todos os centros de decisão governamental, cortando, de maneira transversal, o conjunto das políticas públicas que se ocupam do desenvolvimento.

No artigo “Uma nova agenda para o semiárido do Nordeste”, Hypérides Pereira de Macedo faz uma profunda análise sobre infraestrutura hídrica no semiárido e propõe desde inovações político-institucionais que estimulariam o homem do campo a adotar novas técnicas com perdas de água cada vez menores, servindo de instrumento pedagógico para uma nova cultura no sertão, até uma estratégia interessantíssima de planejamento urbano-rural, que integra questões como infraestrutura hídrica, energética, rodoviária e fundiária, resultando em manchas de solo, com disponibilidade de água, sistemas viário e elétrico, que seriam capazes de concentrar resultados socioeconômicos. O autor ainda chama a atenção em seu artigo para o fato de a Região Nordeste precisar priorizar a formulação de projetos ambientais de combate à desertificação.

Em “Mercado de trabalho no Nordeste – 2000-2010: avanços e desafios”, Leonardo Guimarães Neto analisa detalhadamente o mercado de trabalho na Região Nordeste, entre 2000 e 2010, destacando as principais mudanças observadas no período e as respectivas contribuições para a melhoria na qualidade de vida da população. Entre os principais avanços observados no período, são relacionados o nível de emprego, a formalização, a qualificação profissional e a renda. O autor sublinha que a retomada das economias nacional e regional está associada, secundariamente, às políticas sociais de transferência de renda. Nesse sentido, ele demonstra que a participação nordestina passou, nos rendimentos do trabalho no Brasil, de 15,2% em 2000 para 17% em 2010. Em seu texto, Leonardo também tece comentários sobre os problemas de produtividade e informalidade, que são entraves significativos na região.

No artigo “Baterias Moura – a saga de uma empresa pernambucana”, Paulo Sales trata da história da empresa, fundada em 1957 no município de Belo Jardim, no Agreste Pernambucano, com foco na fabricação de baterias automotivas. Com o apoio de financiamentos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do BNB, na década de 1960, a empresa foi ampliando seus negócios e hoje já possui seis fábricas – uma no estado de São Paulo, outra na Argentina e quatro em Belo Jardim (PE). O grupo gera aproximadamente 4 mil empregos diretos, dos quais metade em Belo Jardim, e



responde por cerca de 50% das vendas de baterias para as principais montadoras no país. A taxa média de crescimento das Baterias Moura é de 10% ao ano, já tendo sido eleita duas vezes pelo *Valor Econômico* como a empresa de melhor desempenho no Brasil. O artigo provoca a reflexão sobre as dificuldades de empreender em uma região menos desenvolvida, mas também exemplifica que é possível vencer os obstáculos e implantar uma empresa inovadora.

No artigo “Uma janela de oportunidade para o Nordeste”, Ricardo Oliveira Lacerda de Melo examina fatores que proporcionaram o ciclo recente de transformação da economia do Nordeste, detalhando o processo de redução do hiato entre a Região Nordeste e as regiões mais prósperas, contudo observa que essa mudança ainda é lenta e faz indagações sobre os limites desse ciclo de transformação recente. Lacerda salienta que a Região Nordeste tem o desafio de atrair investimentos intensivos em mão de obra e ao mesmo tempo preparar-se para a transição de maior envergadura, em direção às atividades com conteúdo tecnológico mais elevado.

No artigo “Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste”, Sergio Duarte de Castro mostra que, a despeito dos avanços nos indicadores sociais e da certa desconcentração regional observada nos últimos anos, o movimento ocorreu de forma fragmentada e em um quadro de especialização regressiva da indústria brasileira. Para Castro, a ausência de uma política regional estratégica e articulada a um projeto nacional de desenvolvimento restringe o movimento de desconcentração produtiva e compromete a sustentabilidade da trajetória de conquistas sociais, das quais o Nordeste é atualmente o principal beneficiário. O autor defende a ideia de que existem hoje “janelas de oportunidade” para melhor aproveitamento dos ativos reais e potenciais disponíveis nas regiões menos desenvolvidas, com um papel destacado para o Nordeste, que podem ser importantes para a retomada do crescimento e para a reorientação dos caminhos do desenvolvimento brasileiro. Ele destaca, ainda, a proposta da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para avançar nesse caminho.

O artigo “Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas”, de Tania Bacelar de Araujo, faz um rico relato sobre o desenvolvimen-

to econômico nacional do fim do século XX até os dias atuais e sobre como a Região Nordeste se inseriu nesse contexto. Destacam-se os impactos positivos de políticas sociais de transferência de renda, elevação do salário mínimo, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aumento da oferta do crédito e interiorização do ensino superior, os quais ocasionaram ganhos em termos de dinamização do consumo, geração de empregos formais e implantação de pequenos e grandes empreendimentos na região. Apesar dos avanços obtidos, a autora ressalta que permanece no Nordeste uma forte desigualdade em relação às demais regiões do país, refletida em importantes indicadores decorrentes ainda da histórica concentração econômica nas regiões Sul e Sudeste. A dimensão territorial do desenvolvimento continua, portanto, sendo um grande desafio.

Como amplamente tratado nos referidos artigos, nos últimos anos, o Nordeste vivenciou um ciclo virtuoso de crescimento. Ainda que sem cortes regionais, políticas setoriais como o PAC melhoraram bastante as condições econômicas da região, que recebeu investimentos em proporção maior que sua participação no PIB. Políticas de transferência de renda também tiveram um forte impacto econômico no Nordeste, maior beneficiário do programa. Indo além da proteção social, tais mecanismos contribuíram para a redução da pobreza extrema e dinamizaram o consumo interno. Em que pese a necessidade de maior integração nas esferas federal, estadual e municipal, percebeu-se também um avanço no olhar espacial e territorial como forma de planejamento – inclusive com reflexos na atuação do BNDES, cujos desembolsos para a região aumentaram significativamente. Em resumo, a melhoria nos indicadores de investimento, crédito, emprego e renda criou uma conjuntura favorável ao surgimento de novas oportunidades, atraindo também importantes investimentos privados para o Nordeste.

Observou-se uma tênue redução da desigualdade regional, porém o Nordeste ainda registra indicadores de renda *per capita*, qualificação e produtividade baixos quando comparados com a média brasileira. Nesse sentido, é importante ressaltar que mais da metade dos gastos com educação ainda estão concentrados na Região Sudeste. Há carências em infraestrutura e logística, e vários segmentos

industriais mantêm tendência à concentração também na Região Sudeste. O planejamento nacional é excessivamente centralizado e com pouca participação regional, de modo que as políticas públicas têm dificuldade de enxergar o território. De fato, as políticas de desenvolvimento regional e integração nacional são incipientes: o país parece se integrar mais com o exterior do que nacionalmente. Ou seja, sem uma estratégia de desenvolvimento regional, as transferências governamentais e o incentivo ao consumo não são suficientes para estimular o setor produtivo a estabelecer fortes tendências de desconcentração produtiva nem garantem autonomia e dinamismo endógeno necessários à manutenção do crescimento. A continuidade do ciclo virtuoso fica, assim, questionada.

Para enraizar o desenvolvimento, faz-se necessário pensar o longo prazo, dotar a região de estruturas que promovam um crescimento próprio, criar um ambiente capaz de consolidar o desenvolvimento e atrair novas oportunidades. Vale salientar, contudo, que os fundamentos que promovem o desenvolvimento endógeno de uma região envolvem não apenas gastos em infraestrutura e renda, mas também investimentos em educação e cultura, inovação e sustentabilidade. Devem-se estudar as oportunidades, os diferenciais competitivos e os desafios do Nordeste, a fim de corrigir suas deficiências e apostar em seus potenciais, e estimular a produção local e a desconcentração produtiva. Para tanto, é preciso criar uma política de desenvolvimento nacional que considere o desenvolvimento regional de forma explícita e coordenada entre todos os ministérios, mas não com base em modelos centralizadores, e sim por meio de estratégias articuladas entre as entidades, em que governos subnacionais tenham participação ativa. Cabe ao Estado coordenar esse processo, provendo as regiões de fundamentos institucionais e econômicos favoráveis e acompanhando suas diferenças, de modo a propor ações que minimizem o desequilíbrio estrutural entre elas.

As instituições financeiras também devem ser indutoras do desenvolvimento, operando de maneira integrada com outras instituições no planejamento da utilização dos recursos que existem. Podem ainda atuar de forma proativa, identificando necessidades e oportunidades e também fomentando o uso do crédito como forma de

acelerar a implantação de investimentos. O BNDES tem contribuído com esse processo, ao inserir em sua cultura o olhar espacial dos investimentos. De fato, nos últimos anos, tem ocorrido não apenas um aumento, mas também um movimento de diversificação de seus desembolsos na região, como pode ser visto através das experiências relatadas pelas áreas do BNDES nos artigos do livro. Cada vez mais atento à inclusão das pequenas empresas, ao entorno de seus grandes projetos, à realização de parcerias, entre diversas outras ações, o Banco caminha para se consolidar como um importante agente para a redução das desigualdades regionais do país.

**Sérgio Gusmão Suchodolski**

CHEFE DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO BNDES

**Paulo Ferraz Guimarães**

CHEFE DO DEPARTAMENTO REGIONAL NORDESTE DO BNDES

**Rodrigo Almeida de Aguiar**

ADMINISTRADOR DO DEPARTAMENTO REGIONAL NORDESTE DO BNDES

**Ana Carolina Varejão Lima Carvalhosa**

ADMINISTRADORA DO DEPARTAMENTO REGIONAL NORDESTE DO BNDES

**Adriane Carine Bezerra de Melo da Silveira**

ECONOMISTA DO DEPARTAMENTO REGIONAL NORDESTE DO BNDES

Os autores agradecem a colaboração de Hugo Raphael de Albuquerque Silva, Juliana Ferreira Ribeiro Pessoa, Carlos Eduardo Champlony da Rocha Leite Filho, Fernando Antônio Batista Vieira, Jimmy Lustosa de Andrade e Renata Valeska do Nascimento Barbosa na produção deste livro.



A microscopic view of plant tissue, likely a cross-section of a stem or root, showing various cellular structures. The image is overlaid with a semi-transparent green filter. The text 'ATUAÇÃO DO BNDES NO NORDESTE' is written in white, uppercase letters, positioned vertically on the right side of the image.

ATUAÇÃO DO BNDES NO NORDESTE

# PARTTE 1

1

---

# Atuação do BNDES na Região Nordeste

---

PAULO FERRAZ GUIMARÃES

FERNANDO CASTILHOS DE ARAÚJO GALINDO FÉLIX

RODRIGO ALMEIDA DE AGUIAR

ANA CAROLINA VAREJÃO LIMA CARVALHOSA

TAGORE VILLARIM DE SIQUEIRA

## RESUMO

*O presente capítulo tem por objetivo relatar a atuação do BNDES na Região Nordeste no período de 2007 a 2013. Inicialmente, apresenta-se de forma mais agregada uma análise dos desembolsos do Banco na região, haja vista que uma avaliação mais detalhada se dará nas seções seguintes por meio das áreas<sup>1</sup> com maiores desembolsos; posteriormente um balanço da participação em cada estado nordestino; e, por fim, algumas considerações sobre os avanços e desafios regionais do Banco.*

## ABSTRACT

*This chapter aims at reporting on the performance of Brazilian Development Bank (BNDES) in the Northeast Region from 2007 to 2013. Initially, it presents a more aggregated analysis of the Bank's disbursements in the region, while a more detailed assessment will be made in the following sections, by the operational areas' with higher disbursements in Northeast. Afterwards, there is an appraisal on each northeastern state, and finally some considerations are presented concerning regional improvements and challenges the Bank faces.*

## QUADRO GERAL

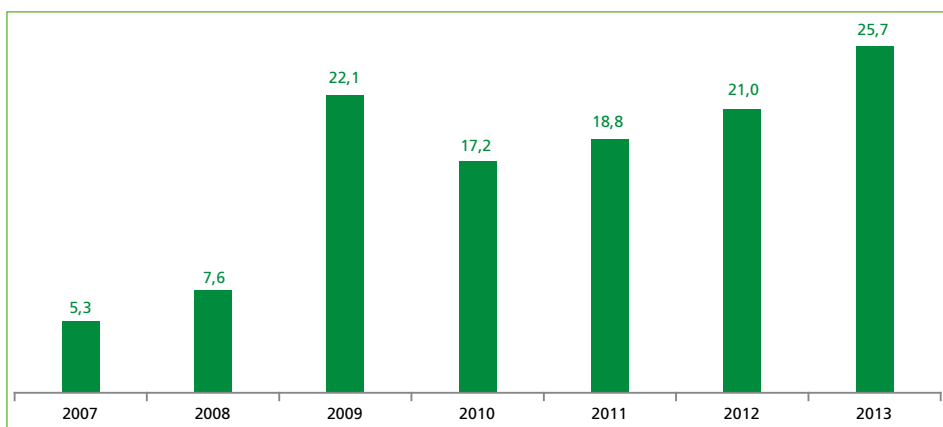
Os recursos liberados para financiamentos na Região Nordeste pelo BNDES no ano de 2013 atingiram R\$ 25,7 bilhões, o que significa um crescimento de cerca de 22% em relação a 2012 e representa cerca de 13,5% do total desembolsado pelo Banco no país. Quando comparado a anos anteriores, esse valor é quase cinco vezes maior que o desembolso regional realizado em 2007, que foi de R\$ 5,3 bilhões (Gráfico 1). Percebe-se uma mudança de patamar nos desembolsos realizados a partir de 2009 quando entram, de forma mais significativa na carteira do Banco, projetos empresariais de maior porte e apoio aos planos de desenvolvimento apresentados pelos nove estados da região, mobilizando recursos mais robustos. Em 2007, por exemplo,

<sup>1</sup> Atualmente o BNDES tem 22 áreas e 65 departamentos. *Presently, there are 22 operational areas and 65 departments in the BNDES.*



a participação do Nordeste nos desembolsos totais do BNDES era de 8,2%, e esse percentual passou nos anos seguintes para aproximadamente 13,5%, participação semelhante ao que o Produto Interno Bruto (PIB) regional representa em relação ao produto do país.

**GRÁFICO 1** Desembolsos do BNDES para o Nordeste, 2007-2013 (em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES.

**TABELA 1** Desembolso do BNDES por estados da Região Nordeste, 2007-2013 (em R\$ milhões)

Estados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
Alagoas	89	151	261	588	860	518	953	3.420	2,9
Bahia	2.760	3.150	3.366	4.799	4.978	5.731	9.262	34.046	28,9
Ceará	448	961	1.969	3.592	2.489	3.009	2.484	14.952	12,7
Maranhão	293	1.092	1.599	1.327	2.702	3.772	3.919	14.704	12,5
Paraíba	107	279	370	482	727	589	980	3.534	3,0
Pernambuco	1.320	1.647	13.026	4.245	4.601	3.208	3.636	31.683	26,9
Piauí	171	77	820	697	379	785	868	3.797	3,2
Rio Grande do Norte	91	186	347	806	1.471	2.813	2.845	8.559	7,3
Sergipe	44	83	308	675	563	625	709	3.007	2,6
<b>Nordeste</b>	<b>5.322</b>	<b>7.627</b>	<b>22.067</b>	<b>17.211</b>	<b>18.768</b>	<b>21.048</b>	<b>25.657</b>	<b>117.700</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BNDES.

Considerando-se todo o período, o volume financeiro liberado pelo Banco na Região Nordeste foi de R\$ 117,7 bilhões. Nesse intervalo, os estados com maiores participações no desembolso regional foram a Bahia e Pernambuco com 28,9% e 26,9% respectivamente, destacando-se ainda os estados do Ceará e do Maranhão no patamar de 12%, observa-se assim uma concentração intrarregional conforme apresentado na Tabela 1.

As três maiores economias do Nordeste brasileiro, acompanhadas do estado do Maranhão, registraram um ciclo de ampliação e consolidação de importantes polos de investimento nos últimos anos com a presença de investimentos em setores econômicos tradicionais, mas principalmente em segmentos que não tinham presença expressiva na região. Estaleiros para produção de embarcações de grande porte, plantas petroquímicas, produção de papel e celulose, fabricação de equipamentos de geração de energia eólica, refino de petróleo, produção automobilística, plantas farmacológicas tendem a modificar o perfil industrial da região nos próximos cinco anos e possibilitar até investimentos maiores em inovação a partir das demandas desses projetos.

Os estados com menores economias também apresentaram elevadas taxas de crescimento nas liberações, alguns com crescimento superior aos de maior economia no período apresentado (Rio Grande do Norte, Sergipe e Alagoas). Evidentemente o volume financeiro é menor, principalmente pela ausência de projetos de grande porte, mas, na maioria deles, as liberações ocorreram de forma mais pulverizada, alavancando a quantidade de operações realizadas, conforme será analisado mais adiante.

Nos Planos Estaduais de Desenvolvimento, mencionados anteriormente, estão presentes investimentos em infraestrutura portuária, rodoviária e de saneamento, além de financiamento a construção de hospitais, escolas e outros equipamentos públicos, com recursos distribuídos de forma mais equilibrada entre os estados nordestinos, independentemente da presença de

projetos empresariais de grande porte. O Proinveste, por exemplo, com orçamento nacional de R\$ 20,0 bilhões, foi um dos programas que proporcionou crédito aos governos estaduais para investimentos. O Nordeste participou com cerca de 38% dos recursos, ou seja, parcela bem superior à representação do PIB na economia nacional e com uma repartição por cada estado mais equânime, ainda que se considerem as diferenças nos tamanhos das economias, conforme pode ser observado na Tabela 2.

**TABELA 2 Orçamento previsto para o Proinveste – Nordeste e Brasil**

Distribuição	R\$ milhões	% no NE
Alagoas	611,82	7,9
Bahia	1.487,69	19,2
Ceará	1.089,58	14,0
Maranhão	1.001,34	12,9
Paraíba	689,22	8,9
Pernambuco	1.069,07	13,8
Piauí	624,64	8,1
Rio Grande do Norte	615,24	7,9
Sergipe	567,30	7,3
Nordeste	7.755,92	100,0
Brasil	20.000,00	---

Fonte: BNDES.

Com essas características, as linhas destinadas aos governos estaduais tornaram-se um forte instrumento de estímulo à melhoria dos programas governamentais e, em grande parte, trouxe como resultado uma visão integrada aos investimentos e às ações priorizadas pelos gestores estaduais. Programas como o Sergipe Cidades ou o Viva Maranhão, que do ponto de vista territorial são bastante abrangentes e também multidimensionais, agregam ao mesmo tempo apoio à melhoria de gestão pública, financiamento à infraestrutura de transporte, educação básica, promoção social da população em situação de vulnerabilidade,

serviços aos agricultores familiares, saúde, esgotamento sanitário e abastecimento de água. Considerações mais detalhadas sobre os programas do Banco para o setor público serão apresentadas no capítulo “Atuação da Área de Infraestrutura Social do BNDES na Região Nordeste do Brasil”.

## AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO CRÉDITO

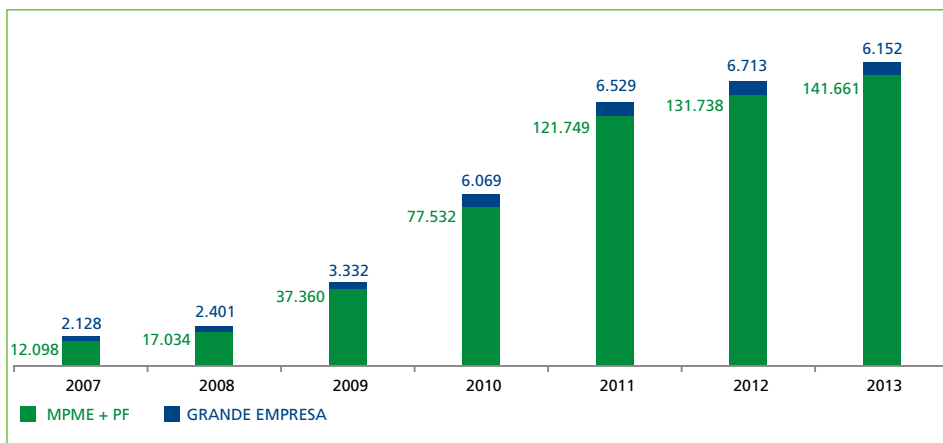
Outra variável de destaque na atuação do BNDES no Nordeste diz respeito ao número de operações, ou seja, a quantidade de financiamentos realizados pelo Banco nas diversas modalidades e nas quais a região apresentou taxas de crescimento superiores à nacional. Em 2007, foram realizadas cerca de 14,0 mil operações, alcançando 148,0 mil em 2013, isto é, uma expansão de mais de dez vezes no período analisado. Esse desempenho foi possível a partir da intensificação das operações indiretas realizadas por meio das instituições financeiras credenciadas<sup>2</sup> por linhas e programas mais ágeis, como o Cartão BNDES e o programa BNDES PSI. A pulverização do crédito por meio dessas modalidades foi percebida nacionalmente, contudo a intensidade na região foi ainda superior entre 2007 e 2013. O Cartão, por exemplo, que desembolsava no Nordeste menos de R\$ 100,0 milhões em 2007, superou R\$ 1,7 bilhão em 2013. Esse patamar representa 17,1% dos financiamentos realizados por meio da modalidade no Brasil, superando o que representa nacionalmente a economia regional.

Salienta-se que, ao se avaliar a atuação do BNDES por porte, a participação das micro, pequenas e médias empresas (MPME) no número de operações foi de cerca de 96% e em torno de 30% no que se refere ao volume financeiro. Merece ressalva o desembolso de aproximadamente R\$ 10,0 bilhões para o projeto da Refinaria Abreu e Lima, que distorceu o valor médio de

<sup>2</sup> Atualmente, o BNDES tem mais de sessenta bancos públicos e privados e agências de fomento credenciados para repasse das linhas de financiamento.

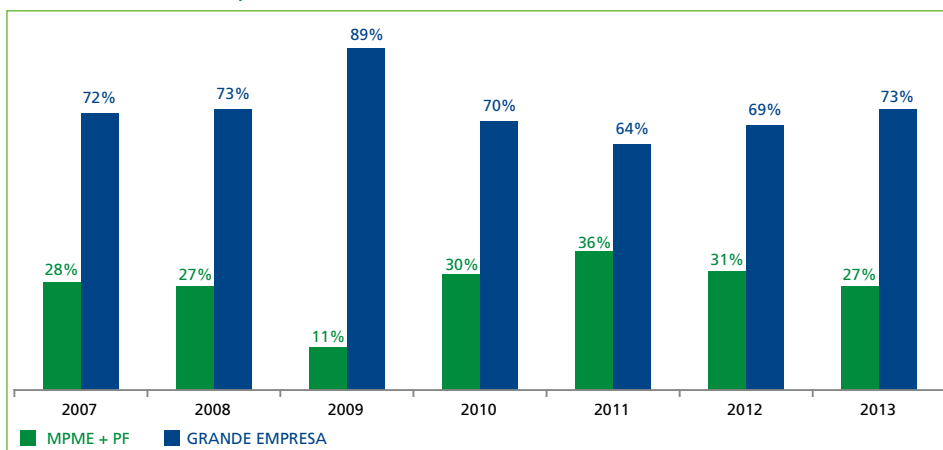
liberações em 2009. Tomando-se como base, por exemplo, o último ano da série, foram liberados cerca de R\$ 7,0 bilhões para as MPMEs (gráficos 2 e 3).

**GRÁFICO 2** Número de operações do BNDES no Nordeste, 2007-2013



Fonte: BNDES.

**GRÁFICO 3** Participação no volume de financiamento por porte de empresas (em %)



Fonte: BNDES.

Na desagregação por estado, percebe-se desempenho semelhante ao da região, contudo chama a atenção o desempenho de economias de menor porte, por exemplo, o Piauí, o Rio Grande do Norte e a Paraíba, com as maiores taxas de crescimento, e o estado de Pernambuco, com o menor crescimento no número de operações da série apresentada. Esse comportamento acaba refletindo o valor médio<sup>3</sup> das operações realizadas nos estados mencionados. Para Pernambuco e Maranhão, a média de desembolso por operação nos sete anos analisados é superior aos demais estados, R\$ 340,1 mil e R\$ 277,8 mil, respectivamente, influência da presença mais expressiva de grandes projetos nessas unidades da federação. Situação contrária à que se observa na Paraíba, com R\$ 96,0 mil de valor médio das operações.

TABELA 3 Número de operações do BNDES no Nordeste – por estado

Estados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Soma por UF	Part. (%)
Alagoas	587	656	1.605	4.189	5.840	5.313	5.838	24.028	4,20
Bahia	5.309	7.099	13.801	26.853	42.665	45.439	48.005	189.171	33,00
Ceará	1.799	2.800	7.300	13.233	20.778	23.428	24.337	93.675	16,40
Maranhão	1.249	1.388	2.870	5.805	10.663	13.930	17.026	52.931	9,20
Paraíba	597	903	2.800	5.686	8.273	8.950	9.239	36.448	6,40
Pernambuco	3.232	4.101	6.739	15.926	21.665	20.963	20.522	93.148	16,30
Piauí	440	723	2.045	3.386	5.221	7.281	8.855	27.951	4,90
Rio Grande do Norte	614	1.119	2.503	5.505	8.337	8.760	9.570	36.408	6,40
Sergipe	398	642	1.296	3.014	4.831	4.387	4.421	18.989	3,30
Região NE	14.225	19.431	40.959	83.597	128.273	138.451	147.813	572.749	100,00

Fonte: BNDES.

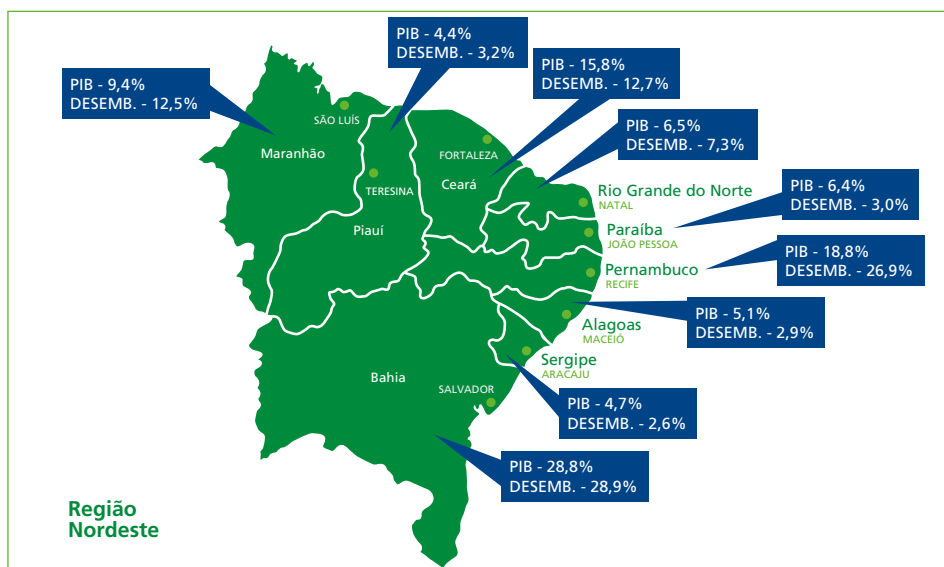
## Distribuição espacial

Quando se compara o desembolso estadual ao que representa cada economia na região, percebe-se um desafio semelhante ao

<sup>3</sup> Somatório do desembolso por estado entre 2007 e 2013 dividido pelo somatório do número de operações no mesmo período.

enfrentado nacionalmente. A expressão econômica de cada estado acaba sendo refletida na participação nos financiamentos do BNDES ou em alguns casos com participação inferior à representação do PIB estadual no regional. Este capítulo não se propõe a esgotar a discussão sobre a questão, mas sim provocá-la a partir de alguns pontos relevantes. Os estados da Paraíba, de Alagoas e de Sergipe, por exemplo, apresentam as maiores distorções, embora, nos dois primeiros, os recursos desembolsados tenham aumentado em quase dez vezes no período analisado e mais de 15 vezes no caso de Sergipe (Figura 1).

**FIGURA 1** Distribuição do desembolso do BNDES (2007-2013) e do PIB (2011) na Região Nordeste

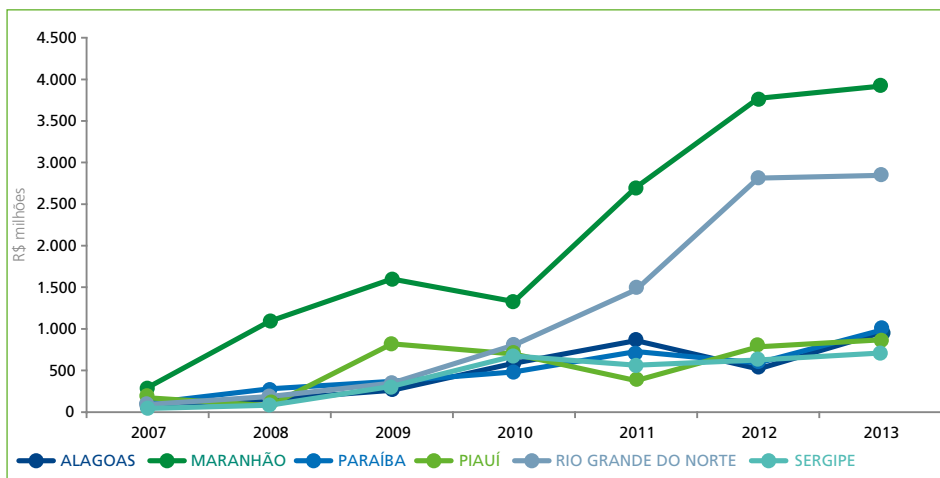


Fonte: BNDES.

Partindo-se da premissa de que o volume de financiamento na maioria das vezes é reflexo da demanda existente ou, pelo menos, da capacidade de endividamento das empresas e governos e da decisão de localização dos investimentos pelo setor produtivo, seria necessária uma avaliação mais detalhada dos três estados

mencionados. Algumas hipóteses podem estar relacionadas a: (i) ausência de grandes projetos e conseqüentemente menor volume de crédito; e (ii) estrutura econômica com significativa presença de empresas de menor porte, explicando-se dessa forma o forte crescimento, não do valor monetário, mas no número de operações de financiamento, principalmente no estado da Paraíba.

**GRÁFICO 4** Estados selecionados – desembolso do BNDES, 2007-2013



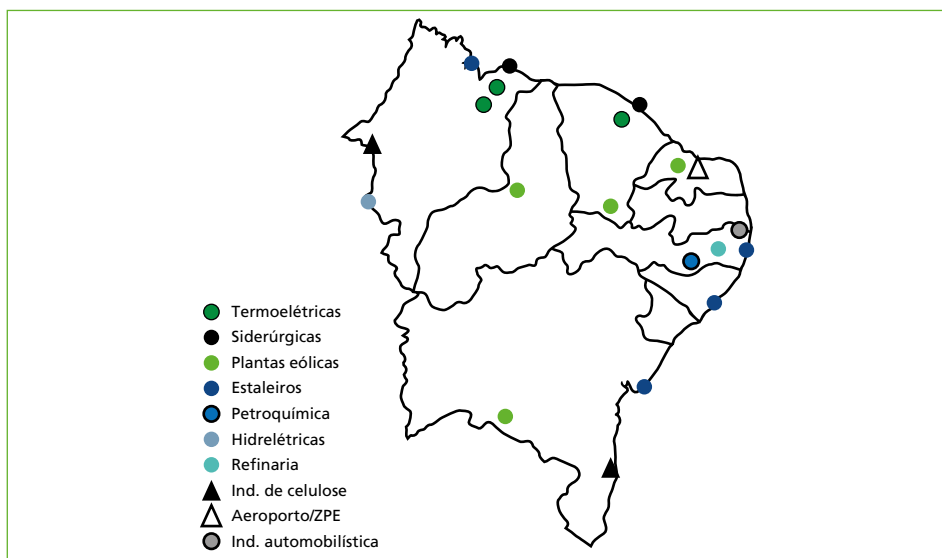
Fonte: BNDES.

Nesse sentido, o Gráfico 4 foi elaborado considerando-se apenas a evolução da participação nos financiamentos pelas economias de menor porte, ou seja, subtraindo-se no caso os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, cujas carteiras já contemplam investimentos de maior porte. Consta-se que as trajetórias dos estados do Maranhão e do Rio Grande do Norte são alteradas principalmente na metade da série analisada. Esse fato é explicado pelo desembolso a investimentos de grande porte, como plantas industriais de papel e celulose, mineração e termelétricas, para o primeiro estado, e implantação de grandes parques eólicos no semiárido potiguar. Ainda sobre o mesmo



tema, a Figura 2 apresenta a localização dos principais projetos de maior porte implantados ou em implantação na região nos últimos sete anos, e nota-se a ausência de empreendimentos de grande porte nos estados de Sergipe e da Paraíba.

FIGURA 2 Projetos estruturadores na região



Fonte: BNDES.

## UMA ANÁLISE SETORIAL

Como já mencionado, cerca de R\$ 117,0 bilhões foram liberados pelo BNDES no Nordeste, entre 2007 e 2013. Desse montante é possível realizar uma análise setorial tabulando as maiores<sup>4</sup> liberações por setor de atividade no referido período, cujo somatório chega a aproximadamente R\$ 71,0 bilhões. O maior desembolso ficou por conta do apoio a projetos públicos, predominantemente aos planos estaduais de desenvolvimento. É importante lembrar que esses projetos são multidimensionais

<sup>4</sup> Foram consideradas as liberações para setores que apresentassem somatório igual ou superior a R\$ 1,0 bilhão em todo o período aqui analisado.

e divididos em subcréditos que contemplam desde a construção de uma rodovia à implantação de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) ou um hospital, redes de água e saneamento ou mesmo programas de inclusão produtiva para população de baixa renda. Dessa forma, ainda que classificado em apenas um setor, percebe-se que o financiamento se distribui em vários segmentos de acordo com o plano apresentado.

Em seguida, vem o financiamento a refino de petróleo, transporte rodoviário (principalmente renovação da frota de caminhões), geração de energia eólica, que superou até a fabricação de produtos petroquímicos na quinta colocação, representada, sobretudo, pela implantação de plantas petroquímicas particularmente em Suape (PE) e na Bahia. Os investimentos em energia também são expressivos tanto na distribuição da rede elétrica como na geração térmica.

**TABELA 4** Maiores desembolsos do BNDES na Região Nordeste por setor de atividade, 2007-2013

Setor de atividade	Liberações
Administração pública em geral (principalmente governos estaduais)	10.865.346.205
Fabricação de produtos do refino de petróleo	10.741.138.035
Transporte rodoviário de carga	8.791.210.181
Geração de energia elétrica – eólica	7.747.308.254
Fabricação de produtos petroquímicos básicos	6.763.943.168
Geração de energia elétrica – térmica	4.389.507.829
Distribuição de energia elétrica	3.771.813.617
Fabricação de celulose	3.314.624.177
Transporte dutoviário	2.902.094.260
Transporte ferroviário de carga	2.770.180.424
Gestão de instalações de esportes (arenas)	1.731.871.367
Cultivo de soja	1.592.888.636
Operações de terminais	1.408.426.833
Construção de embarcações e estruturas flutuantes	1.313.177.679
Transporte rodoviário coletivo de passageiros – municipal	1.119.730.473
Construção de rodovias e ferrovias	1.083.882.282

Fonte: BNDES.

Outros destaques foram as liberações para o setor de papel e celulose, principalmente as grandes plantas industriais em Imperatriz (MA) e no sul da Bahia, transporte dutoviário (projeto do Gasene<sup>5</sup>), transporte ferroviário, notadamente o projeto da Transnordestina e os investimentos logísticos da Vale no Maranhão, o cultivo de soja, concentrado na Bahia, Piauí e Maranhão, a construção de embarcações, esta última relacionada à implantação de estaleiros de forma mais expressiva em Pernambuco.

O BNDES também participou do financiamento às quatro arenas para a Copa 2014 construídas ou modernizadas no Nordeste e financiou a implantação e a ampliação de terminais portuários.

## OPORTUNIDADES E DESAFIOS

A estabilidade econômica aliada à melhoria de emprego e renda, à diminuição da pobreza extrema e, conseqüentemente, ao aumento do consumo experimentado nas últimas décadas propiciou um ambiente favorável ao empreendedorismo regional. Para as instituições financeiras, entre elas o BNDES, essa percepção veio agregada ao maior uso de financiamento, não só para consumo, mas também para investimentos de diversos portes. Ressalta-se o menor uso, na região, do capital próprio, beneficiando assim os pequenos empresários com a possibilidade de um cronograma mais rápido na implantação dos projetos a partir de financiamentos mais acessíveis.

É fato que a grande parte dos empreendimentos de grande porte é financiada pelo BNDES e que acabou por elevar significativamente o volume de recursos no Nordeste, mas também que esse movimento foi acompanhado por um relevante crescimento do número de operações do Banco, com destaque para as empresas de pequeno porte. Os números revelam um maior acesso ao crédito, não só às grandes empresas, mas também

---

<sup>5</sup> Projeto de interligação de malhas de gasodutos do Sudeste-Nordeste.

ao pequeno empreendedor, que possivelmente está relacionado não só a programas e linhas de financiamento mais ágeis e de melhor custo, mas também a uma mudança cultural do uso do crédito como forma de agilizar a implantação ou ampliação de empreendimentos.

Ainda que seja a região mais desafiadora do ponto de vista dos indicadores sociais, como ter metade da renda *per capita* do país, um baixo nível de escolaridade e as menores coberturas dos serviços de água e saneamento, o Nordeste vivenciou nos últimos sete anos um cenário favorável do ponto de vista produtivo.

Esse desempenho recente, ainda que oportuno, na avaliação do Departamento Regional Nordeste do BNDES traz a princípio três grandes **desafios**. O **primeiro** será garantir o amadurecimento dos investimentos implantados ou em curso a partir do enraizamento deles e da mobilização das capacidades produtivas locais no atendimento à demanda por bens e serviços proporcionada. Como é conhecido na literatura econômica, nem sempre os projetos de grande porte geram sinergia local a ponto de provocar externalidades positivas e benefícios para o tecido empresarial local.

O Nordeste deverá passar, nos próximos anos, por uma significativa mudança na estrutura econômica, com ênfase na nova composição industrial. A influência dos investimentos em segmentos industriais não tradicionais na região – como a indústria naval, energia eólica (equipamentos e parques eólicos), farmacológico, papel e celulose, bioquímico, siderúrgico, ou ainda os, até agora, apenas existentes na Bahia, mas que também começam a despontar em outros estados, como a petroquímica e a automobilística –, nos indicadores econômicos e sociais do Nordeste, ainda não foi totalmente contabilizada e deverá ocorrer em médio prazo, em torno de cinco anos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Expectativa com base na análise de instituições estaduais de planejamento a respeito dos efeitos dos projetos em curso no Nordeste.

Destaca-se ainda, além do setor produtivo, toda a demanda gerada pelos Planos Estaduais de Desenvolvimento antes mencionados, que somaram, no período aqui estudado, mais de R\$ 10,8 bilhões. Os equipamentos públicos implementados a partir desses planos são demandantes não só na fase de construção, mas também no momento de funcionamento, uma vez que necessitam de bens e serviços para o atendimento à população, gerando uma elevada capacidade de compra por parte do setor público.

No momento, a região colhe os frutos da fase de implementação dos projetos que têm um efeito maior na construção civil, serviços de menor densidade tecnológica e na geração de empregos de menor qualificação. É necessário inserir a mão de obra local nas ocupações mais especializadas e consolidar a cadeia de fornecedores de bens e serviços relacionados a esses segmentos. Esse esforço se faz necessário, pois se trata de empreendimentos capazes de se relacionar com outras regiões do país e também internacionalmente para suprir grande parte de suas demandas sem necessariamente a presença no Nordeste nos elos complementares da cadeia.

Na economia do Nordeste, já estão presentes capacidades produtivas que se inseriram ou em breve participarão desse processo. Contudo, é fundamental uma mudança de patamar no nível educacional e no investimento em ciência, tecnologia e inovação para otimizar essa inserção. Com os atuais indicadores apresentados por essas dimensões, o mencionado enraizamento dos projetos estruturadores na economia regional poderá ser marginal. Pela velocidade em que tais mudanças têm ocorrido, possivelmente será necessário aos atores locais investir de forma mais acelerada e em patamares mais elevados na adaptação às novas demandas.

Um **segundo** desafio diz respeito aos impactos territoriais gerados pelos investimentos mencionados. É necessário monitorar as questões ambientais e observar os efeitos nos municípios

direta e indiretamente afetados pela presença de projetos de grande porte, já que a dinâmica da ocupação urbana e demográfica é completamente modificada com esse novo cenário. Vale ressaltar que a quase totalidade dos empreendimentos ficam localizados em municípios de pequeno porte e que, na maioria das vezes, têm pouca ou nenhuma capacidade de gestão para acompanhar as novas demandas. Os governos municipais estão pouco capacitados para coordenar a organização espacial e a inserção do empreendimento e sua cadeia produtiva no território.

Nesse sentido, nos últimos anos, o BNDES elaborou uma política de atuação no entorno de projetos com o objetivo de promover oportunidades de desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência dos empreendimentos estruturadores, maximizando externalidades positivas e mitigando impactos negativos. Para tanto, o Banco procura atuar de forma articulada com parceiros estratégicos a partir de uma agenda participativa comum e que contemple: (i) planejamento e ordenamento territorial e ambiental; (ii) infraestrutura regional e desenvolvimento urbano; (iii) fortalecimento e modernização de gestão; (iv) educação e formação de recursos humanos com mobilização dos sistemas de conhecimentos locais; (v) desenvolvimento econômico por meio dos arranjos produtivos e ampliação do efeito trabalho e renda. É importante registrar a necessidade de trabalhar os cinco eixos mencionados de forma integrada, o que deverá necessitar de uma institucionalidade territorial ampliada para coordenação da agenda.

A atual carteira de projetos já se encontra concluída ou em fase final de implantação, e os maiores efeitos socioeconômicos devem durar em torno de cinco anos. Dessa forma, o **terceiro** desafio, e provavelmente com maior grau de dificuldade, é garantir a atração de um novo ciclo de investimentos no Nordeste, incluindo a presença de empreendimentos de última geração de setores intensivos em inovação e fortemente rela-

cionados com as demandas do século XXI. É necessário também que esse novo ciclo seja capaz de contemplar as menores economias da região para reduzir as expressivas diferenças entre as economias estaduais.

A esse respeito, em um dos seminários realizados pelo BNDES sobre a Região Nordeste com empresários e empresas de fora da região e que atualmente têm presença significativa no Nordeste, o Banco indagou os motivos da escolha por investir na região e o que atrairia novos investidores. As respostas ficaram concentradas no dinamismo socioeconômico com a elevação da renda e o aumento do consumo, ainda que algumas situações específicas de melhor infraestrutura logística e nível educacional dos municípios escolhidos tenham sido relatadas. De qualquer forma, foi evidenciado que a prioridade na escolha locacional estava relacionada a consumo, renda e mercado, mas que ainda existia um desnível estrutural no Nordeste em relação a outras regiões. Outro aspecto importante foi o fato de que o acesso ao financiamento foi mencionado pelos empresários como um fator importante, mas não definidor da escolha pelo Nordeste.

Nesse sentido, percebe-se que, para superar o terceiro desafio mencionado, é necessário elevar as condições de competitividade da região com melhoria da produtividade investindo em educação, capacitação, inovação, infraestrutura hídrica, energética e logística adequada.

Constata-se, assim, que a região passou por uma evolução recente com importantes avanços e conta com um cenário de médio prazo promissor, mas que vem acompanhado de desafios que, se superados, podem fazer a diferença entre um Nordeste desenvolvido ou a permanência de uma região com os piores indicadores sociais do país.





# 2

---

## Atuação da Área de Infraestrutura Social do BNDES na Região Nordeste do Brasil

---

RODRIGO DE QUEIROZ CAMPOS

RODRIGO MENDES LEAL

RICARDO RAMOS\*

\* Os autores registram agradecimento aos comentários de Márcio Gold Firmo, isentando-o, como de praxe, das incorreções porventura remanescentes.

## RESUMO

*O texto aponta características econômicas e sociais do Nordeste e mostra o apoio dado à região pela Área de Infraestrutura Social (AS) do BNDES, especialmente nos setores sociais mais básicos e essenciais, por exemplo, em saneamento ambiental, saúde, segurança e educação. É indicada a evolução de desembolsos pela área e são mostrados alguns exemplos emblemáticos de projetos na região. Cabe destacar também a responsabilidade da área pelo apoio às arenas da Copa, além da existência de programas multissetoriais, como o Proinveste.*

## ABSTRACT

*The text specifies economic and social features in the Northeast and shows the support the BNDES' Social Infrastructure Division (AS) has given to the region, especially in more basic and essential social sectors, such as environmental sanitation, health, security and education. It also indicates the progress in disbursements and some iconic examples of projects developed in the region. It is worthwhile highlighting the responsibility of the division in support for the World Cup arenas, as well as the existence of multi-sectorial programs, such as Proinveste.*

A Região Nordeste é a terceira maior do país em extensão territorial, com área superior a 1,5 milhão de km<sup>2</sup>, contendo o maior número de unidades da federação (nove), que são: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. É a segunda região mais populosa, com cerca de 50 milhões de habitantes, aproximadamente 30% da população brasileira, de acordo com Censo IBGE 2010.

Em relação à participação na economia do país, é a terceira região, representando 13,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional em 2011, o que corresponde a um ligeiro aumento em relação à participação de 13% em 2002 [IBGE (2013)]. Além disso, há expansão do consumo em função da melhoria de renda da população, como resultado principalmente da política de

aumento do salário mínimo e do programa Bolsa Família, que beneficia mais da metade dos nordestinos [Valor (2013)].

Apesar de sua importância e crescimento econômico, ao Nordeste apresentam-se atualmente grandes desafios, como: equacionar gargalos logísticos, melhorar os indicadores sociais e aumentar a qualidade e oferta dos serviços públicos prestados à população.

A Região Nordeste tem o pior PIB *per capita* e também o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. Mais de três quartos de seus municípios enquadram-se na categoria de baixo IDH. O ganho médio dos trabalhadores, apesar de ter dobrado nos últimos dez anos e chegado a R\$ 948, ainda está longe da média do Sudeste, que é de R\$ 1.638. Em educação, a situação é crítica: aproximadamente metade dos analfabetos brasileiros reside no Nordeste. Além disso, a população nordestina é mal distribuída, cerca de 60% dela fica concentrada nas capitais e na faixa litorânea [Valor (2013)].

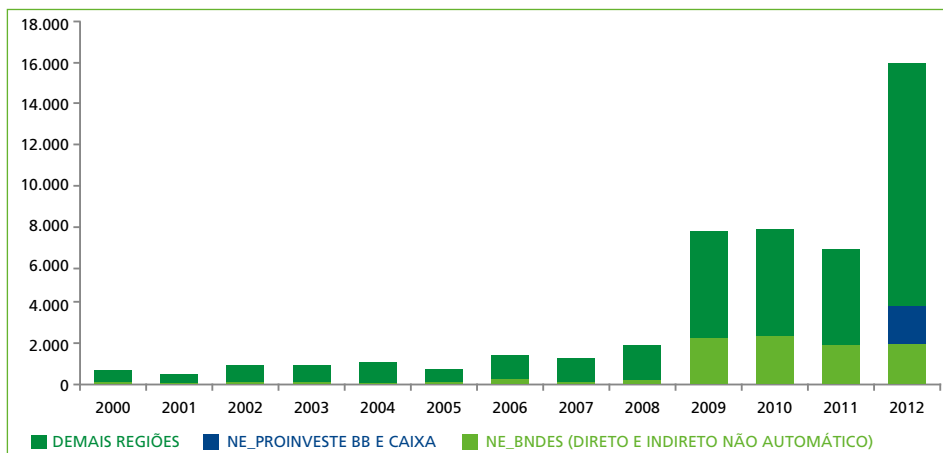
Ressalta-se que, embora os índices de pobreza tenham caído bastante nos últimos anos, boa parte dessa melhora veio do aumento de transferências governamentais, sejam elas focalizadas e direcionadas para a população carente, sejam por meio de repasses do Fundo de Participação dos Estados, que representam, em muitos casos, mais da metade da receita das unidades da federação dessa região. Dessa forma, ainda há fragilidades para o Nordeste produzir um ciclo de desenvolvimento autônomo e autossustentável.

Perante essa conjuntura, o apoio do BNDES é essencial para o desenvolvimento da região, em diversas áreas, e, especialmente, nos setores sociais mais básicos e essenciais, como em saneamento ambiental, saúde, segurança e educação. O BNDES também possibilita outros investimentos em infraestrutura social pertinentes para as demandas do Nordeste, que requer melhorias em infraestrutura e mobilidade urbana e também em interligação

estadual e municipal. Além disso, nos governos estaduais e municipais, a gestão de suas unidades ainda é passível de desenvolvimento, sendo pertinentes investimentos em equipamentos, sistemas, processos e capacitação de servidores públicos.

Nesse contexto, a AS do BNDES apoiou fortemente o Nordeste, com um grande avanço em desembolsos a partir de 2009. A área desembolsou um total de R\$ 1 bilhão no período 2000-2008, uma média de R\$ 0,11 bilhão por ano. Já entre 2009 e 2012, os desembolsos somaram R\$ 10,5 bilhões, correspondentes a R\$ 2,6 bilhões por ano, média anual mais de vinte vezes superior ao período anteriormente descrito. Só em 2012 foram liberados R\$ 3,9 bilhões.

GRÁFICO 1 Desembolso da AS (em R\$ milhões)

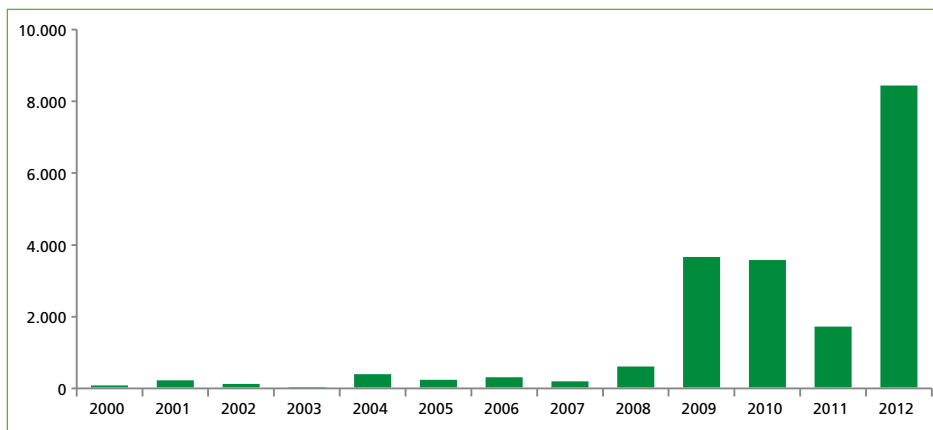


Fonte: BNDES.

O Nordeste representou 23% dos desembolsos da AS em 2012, sendo a segunda região com maior desembolso, ficando atrás somente do Sudeste. Essa participação do Nordeste nos desembolsos da AS é superior à participação da região no BNDES. O BNDES, no mesmo ano, desembolsou para o Nordeste um total de R\$ 21 bilhões, que representou 13% do desembolso total do Banco.

Um dos programas que mais vêm apoiando a região é o Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (Proinveste), criado em 2012 para viabilizar investimentos das unidades da federação, por meio de financiamento do BNDES. O Proinveste direcionou para o Nordeste R\$ 7,8 bilhões, mais de um terço do que o BNDES desembolsou para a região em 2012. No mesmo ano, em grande medida em função do Proinveste, a AS obteve recorde de aprovação para a região, atingindo o pico de R\$ 8,4 bilhões.

**GRÁFICO 2** Aprovações da AS para a Região Nordeste (em R\$ milhões)



Fonte: BNDES.

O Proinveste proporcionou investimentos públicos bastante expressivos para o Nordeste, uma vez que os recursos que destina para a região são superiores ao total dos investimentos dos estados da região em 2011 (R\$ 6,6 bilhões) e também superiores a sua média do período de 2005 a 2011 (R\$ 5,6 bilhões). Nesse período, o investimento total<sup>1</sup> dos estados do Nordeste teve a distribuição exibida na Tabela 1.

<sup>1</sup> Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

TABELA 1 Distribuição do investimento total dos estados (em %)

AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
6	23	17	12	6	18	8	6	5

Fonte: BNDES.

Por sua vez, os recursos do Proinveste para o Nordeste apresentam a distribuição por estados conforme Tabela 2.

TABELA 2 Distribuição dos recursos do Proinveste (em %)

AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
8	19	14	13	9	14	8	8	7

Fonte: BNDES.

O Proinveste inclui ações em diversos setores, como infraestrutura rodoviária, que, no estado da Bahia, por exemplo, envolve investimentos para implantação e restauração de 600 km de estrada em vinte trechos rodoviários.

Esse programa consolida o apoio do BNDES aos estados para projetos transversais que abrangem diversos setores, já realizado anteriormente, em especial por meio da linha de financiamento BNDES Estados.

Outro exemplo é o financiamento do BNDES a investimentos do Programa Viva Maranhão, um programa territorialmente abrangente e multissetorial, com investimentos no período de 2013 a 2016, que visam: (i) melhorar a gestão governamental; (ii) aumentar a produção industrial; (iii) melhorar o transporte de carga e passageiros e a infraestrutura de transporte multimodal; (iv) prover segurança alimentar e nutricional, proteção e promoção social da população em situação de vulnerabilidade; (v) ampliar serviços aos agricultores familiares; (vi) universalizar a educação básica; (vii) promover atenção integral à saúde, ampliar o abastecimento de água e o esgotamento sanitário; (viii) reduzir o déficit habitacional e melhorar a urbanização das cidades; (ix) garantir a segurança do cidadão e a redução de crimes;

e (x) estruturar um sistema prisional eficiente. A título de ilustração, estão previstos investimentos em educação de R\$ 454,7 milhões para construção e reforma de escolas, com objetivo de reduzir a taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos.

Outro exemplo de financiamento do BNDES a projetos multissetoriais integrados de governos estaduais é o caso do programa Sergipe Cidades, com R\$ 250 milhões contratados em 2009. Esse programa visa promover o desenvolvimento territorial sustentável, pela interiorização dos investimentos em infraestrutura social e produtiva e pelo fortalecimento institucional dos municípios e do estado de Sergipe. O programa tem o mérito de envolver planejamento participativo e estar voltado para a superação das desigualdades territoriais no estado, tendo proporcionado a melhoria da infraestrutura urbana, incluindo creches, delegacias, destacamento de bombeiros, praças, pavimentação, entre outros.

Em 2012, do apoio do BNDES à região, as arenas da Copa foram responsáveis pelo maior desembolso da área, correspondendo a 25% do total. Em seguida, estão os setores de saneamento ambiental (15%), estradas e rodovias (11%), saúde, educação, segurança e assistência social (9%), mobilidade urbana (7%), gestão pública (1%) e urbanização (1%).

Com os eventos esportivos no Brasil, em especial a Copa do Mundo de 2014, o BNDES vem apoiando a construção das arenas, que têm o potencial de geração de empregos diretos, nas obras, durante o período de construção, e indiretos, em especial no segmento de turismo.

Para o Estádio do Castelão, no Ceará, o financiamento propiciado pelo Banco foi de R\$ 352 milhões, o projeto contou também com R\$ 117 milhões de recursos próprios. A Arena Fonte Nova, na Bahia, foi apoiada pelo Banco com o montante de R\$ 324 milhões, enquanto R\$ 380 milhões tiveram fonte em recursos próprios. A Arena Pernambuco contou com financiamento de R\$ 277 milhões e R\$ 392 milhões próprios. Já para Natal,

no Rio Grande do Norte, foram financiados R\$ 397 milhões, e o estado participou com R\$ 132 milhões.

Na área de educação, um projeto emblemático marcou um dos maiores desembolsos da área nos últimos anos: o projeto do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), cujo investimento total é da ordem de R\$ 2 bilhões, com financiamento de R\$ 1,5 bilhão. Especificamente para o Nordeste, o volume de investimentos atingiu R\$ 575 milhões, dos quais R\$ 431 milhões financiados pelo BNDES.

TABELA 3 Quantidade de centros previstos por estado – Senai

	Centros de formação (CFP)	Institutos de inovação (ISI)	Institutos de tecnologia (IST)	Unidades móveis	Total
Pernambuco	8	1	3	3	15
Ceará	8	1	1	4	14
Maranhão	9	0	1	4	14
Bahia	5	2	3	3	13
Sergipe	5	0	0	6	11
Alagoas	8	0	1	2	11
Rio Grande do Norte	4	1	1	4	10
Paraíba	4	0	2	2	8
Piauí	1	0	0	3	4
Total (unidades)	52	5	12	31	100
Total (R\$ mil)	203.392	196.672	143.605	31.837	575.506

Fonte: BNDES.

O Programa de Modernização do Sistema Senai para a Competitividade Industrial tem como objetivo elevar a importância da entidade como agente do aumento da competitividade da indústria brasileira, reforçando seu papel estratégico como aliado do governo em programas e políticas estruturantes.

Dessa forma, o programa visa, em grandes linhas: reduzir a escassez de mão de obra qualificada; internalizar e disponibilizar tecnologias avançadas; e fomentar e apoiar a cultura inovadora na indústria. De forma sucinta, o programa tem como objetivos:



- » Dobrar a oferta de matrículas de ensino profissionalizante por meio da abertura e modernização de escolas – Centros de Formação Profissional (CFPs) –, ação que vem em linha com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado pelo governo federal, em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
- » Aumentar a oferta de serviços especializados com a ampliação e modernização da rede de Institutos Senai de Tecnologia (ISTs).
- » Criar nova categoria de Institutos Senai de Inovação (ISIs) para fomento e prática da inovação tecnológica.

Dos 23 centros de inovação previstos no projeto, cinco são no Nordeste: dois na Bahia (conformação/soldagem e automação da produção); um no Rio Grande do Norte (energias renováveis); um em Pernambuco (tecnologia da informação e comunicação); e um no Ceará (tecnologias construtivas). Dois exemplos são comentados a seguir:

- » Automação – Campus Integrado de Manufatura e Tecnologia (Cimatec/BA): centro já com oferta avançada de serviços e inovação em diversas áreas. Automação foi elencada como a principal área e será o foco de inovação do centro para o âmbito da atuação como centro de inovação.
- » Energia (geração alternativa) – Centro de Tecnologia do Gás e Energias (CTGAS/RN): tendo parcerias relevantes de desenvolvimento e pesquisa com a Petrobras nos campos de energia eólica, eficiência energética, entre outros, o CTGAS é escolha óbvia nos temas de geração alternativa de energia elétrica.

Na área de saneamento, dois projetos merecem destaque. Um deles foi o Pirapama, em Pernambuco, cujo valor do investimento foi de R\$ 661,3 milhões e o valor financiado de R\$ 368,6 milhões. O projeto consistiu na interligação entre os dois elos

extremos na cadeia de produção de água potável: a barragem do Pirapama e os anéis de distribuição já existentes na Região Metropolitana de Recife (RMR), aumentando a oferta de água na RMR e atendendo a 3,5 milhões de pessoas.

Antes do projeto, por décadas, a RMR padecia com o racionamento de água. Com efeito, dos 5,3 milhões de usuários da Compesa, apenas 700 mil estavam livres dos problemas ocasionados pelo racionamento, de modo que 87% da população da RMR sofria com esse problema. A falta de água potável levava à busca de alternativas por fontes de abastecimento não confiáveis, gerando perdas econômicas e riscos à saúde pública, além de gerar prejuízos a outros setores da economia, como o de turismo.

A execução das obras do Sistema Produtor Pirapama propiciou o atendimento complementar da RMR, ampliando a oferta de água em 5,1 m<sup>3</sup>/s, resultado atingido em 2011, representando o atendimento pleno ao objetivo do projeto.

Outro importante projeto na área de saneamento foi o da ampliação da Estação de Tratamento de Água Oeste (ETA Oeste) no Ceará, com investimento de R\$ 127 milhões e financiamento de R\$ 114 milhões, com prazo de utilização até junho de 2014. Trata-se da execução da segunda etapa da ETA Oeste, ampliando sua capacidade de 1,5 m<sup>3</sup>/s para 5,0 m<sup>3</sup>/s. O projeto beneficiará 336 mil famílias, em sua maioria de baixa renda, nos municípios de Fortaleza (Zona Oeste) e Caucaia.

Em mobilidade urbana, um projeto recentemente aprovado pela AS é o de aquisição de equipamento de perfuração para implantação do metrô e de material rodante de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) para o estado do Ceará, financiamento no valor de R\$ 160 milhões.

Finalmente, destaque-se também o apoio ao aprimoramento da gestão pública, por meio das linhas do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), para os municípios, e do Programa de

Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (Pmae), para os estados. Sobressaem-se os estados:

- » Piauí: o projeto conta com recursos do BNDES no valor de R\$ 13 milhões voltados para melhoria da gestão e tecnologia da informação.
- » Rio Grande do Norte: o financiamento do BNDES de R\$ 12 milhões no âmbito do Pmae vai contribuir para a consolidação da implantação do Cadastro Sincronizado Nacional e do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED).
- » Alagoas: por meio do BNDES Fundo Social, o projeto prevê apoio de R\$ 12,5 milhões a investimentos com o objetivo da modernização da administração pública do estado, um dos mais carentes do país, em setores sociais como educação, saúde e segurança.

## REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Regionais do Brasil 2011. *Contas Regionais*, IBGE, Rio de Janeiro, n. 40, 2013.

VALOR ECONÔMICO. 12 nov. 2013. Caderno Especial Nordeste.



# 3

---

## **Cartão BNDES: apoio aos potenciais econômicos da Região Nordeste**

---

ANDRESA MICHELLE FALCÃO RIBEIRO DE GUSMÃO

## RESUMO

*O artigo analisa o desempenho na Região Nordeste do produto Cartão BNDES, uma linha de financiamento exclusiva para micro, pequenas e médias empresas (MPME). Os resultados apresentados evidenciam um importante crescimento no apoio aos negócios da região, em especial os de menor porte, e uma evolução na participação das compras locais, fator essencial para a preservação e o estímulo do dinamismo intrarregional e da valorização dos fornecedores locais como opção de compra. A expansão dos serviços de capacitação e inovação, com foco no aumento de produtividade e na melhoria de gestão das empresas, e o acesso ao crédito por empresas presentes em todos os municípios nordestinos sintetizam alguns dos desafios projetados para o futuro.*

## ABSTRACT

*The article analyzes the performance of the BNDES Card in the Northeast Region, which is a credit line that provides supports to micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs). Study results indicate an important increase in support for businesses in the region, especially smaller firms, and growth in local purchases, which is essential to preserving and boosting intraregional business, as well as to placing value in local suppliers as a purchase option. Expanding training and innovation services, focusing on increasing productivity and improving company management, coupled with easier access to credit for enterprises in northeastern municipalities, sum up some of the challenges forecast for the future.*

## O CARTÃO BNDES

Quando o senhor Maurício Sampaio, proprietário da microempresa Posto Padre Cícero e Frei Damião, localizada em Abaiara (CE), recebeu seu Cartão BNDES das mãos do chefe do Departamento de Operações de Internet do BNDES e do gerente de conta de seu banco de relacionamento, em 4 de julho de 2012, ele não sabia que estava escrevendo mais um capítulo na história do produto. Com a entrega do Cartão BNDES em Abaiara, município com 11 mil habitantes e a 520 km de Fortaleza, o BNDES alcançou a marca de ter sua linha de financiamento con-

cedida a empreendimentos de menor porte em 100% dos municípios cearenses, o primeiro estado entre os das regiões Norte e Nordeste a atingir essa marca. A entrega foi feita no Posto Padre Cícero, que já havia traçado planos para transformar o limite de crédito concedido em investimento na ampliação do negócio, com a compra de mais uma bomba de combustível. E o senhor Maurício, um empreendedor nato, aproveitou a oportunidade para solicitar o aumento de seu limite de crédito e indicou o Cartão BNDES a seu cunhado, proprietário de uma pequena farmácia no município vizinho, que, a partir de seu exemplo, iria também buscar essa linha de financiamento para investir em seu negócio.

FIGURA 1 Entrega do Cartão BNDES em Abaiara (CE)



Ricardo Albano Dias Rodrigues (chefe do Departamento de Operações de Internet do BNDES), Maurício Sampaio (sócio-proprietário da microempresa Posto Padre Cícero) e Epitácio Lioila Filho (gerente de conta pessoa jurídica do Banco do Brasil)

Foto: Acervo da autora.

O Cartão BNDES é uma linha de financiamento com foco nas MPMEs que visa suprir as necessidades de bens, insumos e serviços necessários às atividades desses negócios. O cartão é concedido por bancos emissores credenciados no BNDES, fator que possibilita o uso das redes de agências desses parceiros para al-

cançar um número ainda maior de empresas clientes, sobretudo as de micro e pequeno portes.

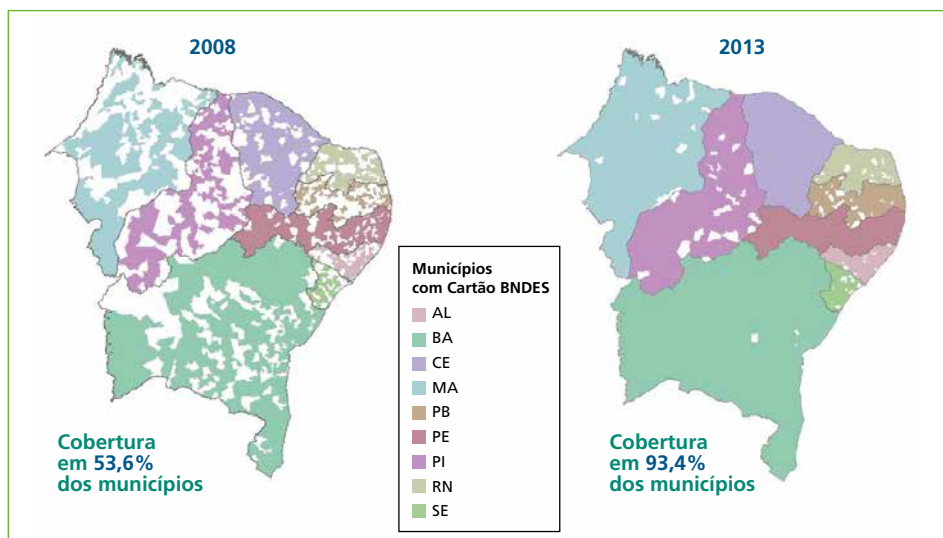
Concebido para ser simples e ágil, o produto une a ferramenta “cartão de crédito”, instrumento das operações, a um portal de internet que permite ao BNDES exercer a capilaridade necessária para atingir empresas em qualquer localidade do país. Após a análise de crédito e a emissão do Cartão BNDES pelos bancos emissores, os empreendimentos passam a contar com um limite de crédito pré-aprovado, rotativo e automático, que pode ser utilizado a qualquer momento para adquirir produtos e serviços de interesse disponíveis no Portal de Operações do Cartão BNDES ([www.cartaobndes.gov.br](http://www.cartaobndes.gov.br)). Sempre com um financiamento agregado de até 48 parcelas fixas e taxa de juros atrativa.

## O APOIO À REGIÃO NORDESTE

A temática do desenvolvimento regional é conduzida com prioridade pela equipe responsável pelo Cartão BNDES e compõe sua agenda estratégica de atuação, coordenando ações que visam aumentar a presença do produto no território nacional e, em especial, na Região Nordeste. Entre o conjunto de ações empreendidas, foi estabelecida e colocada em destaque a meta de apoiar MPMEs em 100% dos municípios brasileiros, por meio da intensificação das ações de fomento, do reforço no trabalho de divulgação do produto e do fortalecimento de parcerias com instituições de representatividade local. Dois estados nordestinos haviam registrado a marca de obter 100% de cobertura de seu território ao fim do ano de 2013 – Ceará e Pernambuco –, e a região atingiu o índice de 93,4% de seus municípios com presença do Cartão BNDES (Figura 2). Novas ações de fomento continuam previstas com foco no aumento da participação nos estados, mantendo-se um contínuo monitoramento dos avanços alcançados.



FIGURA 2 Evolução da cobertura do Cartão BNDES no Nordeste



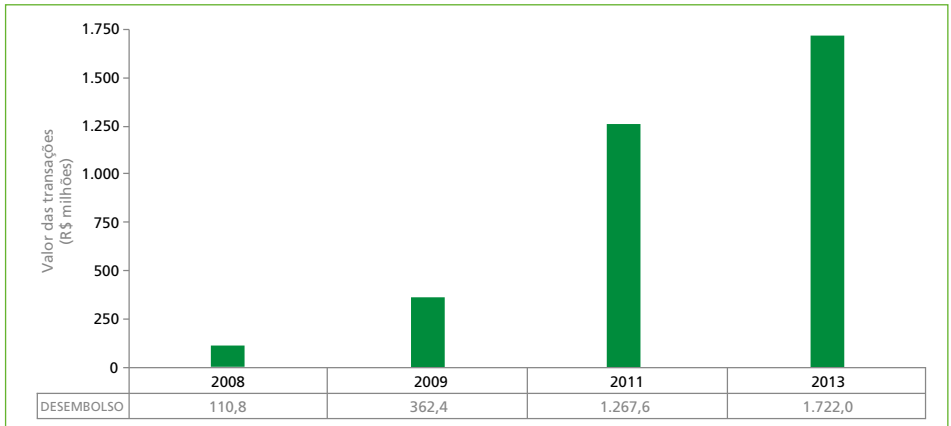
Fonte: BNDES.

Outro importante esforço empreendido está na habilitação de um número crescente de bancos emissores, ampliando as opções de contratação aos clientes potenciais e possibilitando a escolha do agente financeiro que melhor atenda às necessidades de cada empresa, em cada estado. Com esse propósito, um trabalho vem sendo desenvolvido para o Nordeste com enfoque na inclusão de bancos com forte atuação local, objetivando ampliar a presença do produto na região.

Analisando o histórico da relação do Cartão BNDES com o Nordeste, o Gráfico 1 apresenta a evolução do apoio concedido nos últimos anos, proporcionalmente maior aos avanços registrados a nível nacional,<sup>1</sup> e retrata um desempenho 15 vezes maior alcançado no ano de 2013 em comparação aos resultados obtidos no ano de 2008.

<sup>1</sup> Nacionalmente, o Cartão BNDES registrou um desempenho quase 12 vezes maior em 2013 quando comparado ao do ano de 2008.

### GRÁFICO 1 Evolução anual – desembolso do Cartão BNDES no Nordeste



Fonte: BNDES.

Note-se que o valor total de R\$ 1,72 bilhão de desembolso registrado em 2013 para o Nordeste corresponde a uma participação de 17,1% no volume total de desembolso em todo o Brasil nesse mesmo período.<sup>2</sup> Em comparação com a participação do Produto Interno Bruto (PIB) da região sobre o PIB nacional, que tem se mantido próxima aos 13,5%,<sup>3</sup> o Cartão BNDES apresenta uma participação no Nordeste acima do desempenho registrado por seu PIB, um resultado que pode ser creditado ao trabalho conduzido com foco no desenvolvimento regional e na ampliação da base de clientes e fornecedores locais.

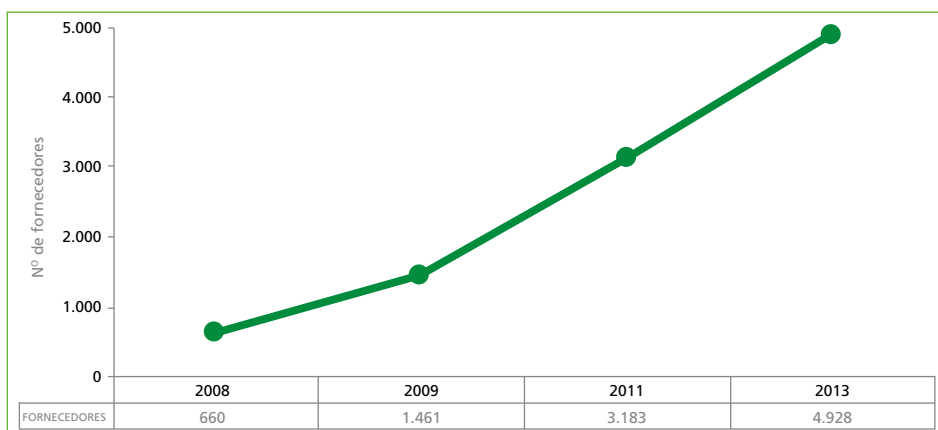
Em números, o total de fornecedores nordestinos credenciados no Cartão BNDES experimentou um intenso crescimento nos últimos anos, culminando, em 2013, com a soma de aproximadamente 5 mil estabelecimentos (Gráfico 2). É importante enfatizar que, uma vez credenciados, os fornecedores se habilitam a realizar vendas para clientes localizados em qualquer região do país, utilizando-se do *site* do Cartão BNDES para divulgar seus

<sup>2</sup> Desembolso nacional do Cartão BNDES em 2013: R\$ 10,02 bilhões.

<sup>3</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

catálogos de produtos ou serviços, que passam a ser visualizados por potenciais clientes em todo o Brasil.

GRÁFICO 2 Evolução de fornecedores credenciados no Nordeste



Fonte: BNDES.

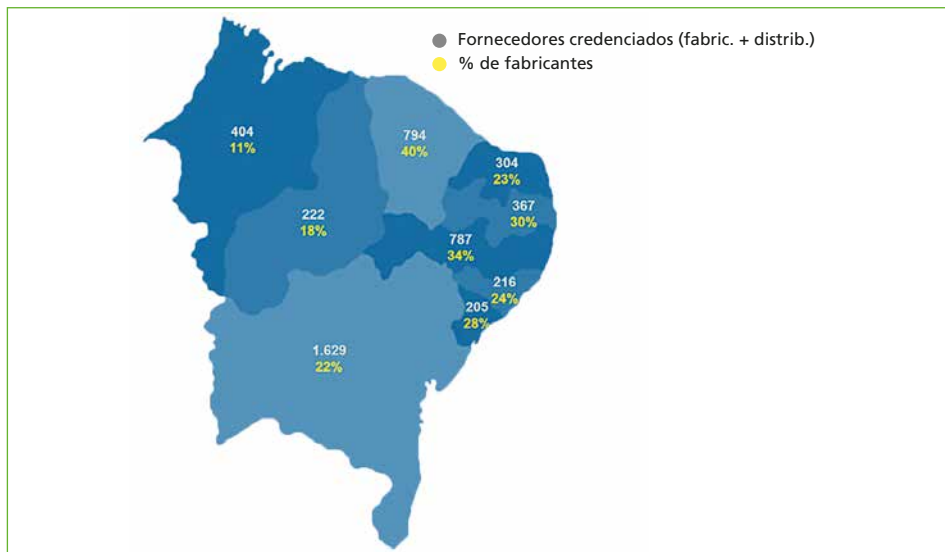
A distribuição desses fornecedores ao longo da Região Nordeste pode ser vista na Figura 3, cuja análise permite melhor compreender a atual estrutura de participação de cada estado na composição da malha de fornecedores habilitados.

O apoio aos pequenos negócios é especialmente evidenciado quando são analisados os dados de porte das empresas financiadas na Região Nordeste. Juntas, as micro e pequenas empresas (MPEs) representam 98% do total de empresas apoiadas, de acordo com a classificação de porte adotada pelo BNDES.<sup>4</sup> Os resultados são também semelhantes se considerados os valores definidos pela Lei Geral das MPEs<sup>5</sup> para classificação de porte, segundo os quais as micro e pequenas empresas representam 92% dos empreendimentos financiados (Gráfico 3).

<sup>4</sup> Microempresa: Receita Operacional Bruta (ROB) anual de até R\$ 2,4 milhões. Pequena empresa: ROB anual entre R\$ 2,4 milhões e R\$ 16,0 milhões. Média empresa: ROB anual entre R\$ 16,0 milhões e R\$ 90,0 milhões (classificação de porte de empresas adotada pelo BNDES).

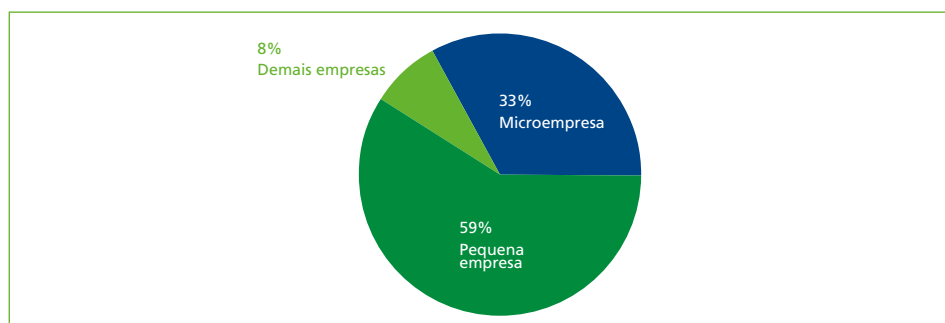
<sup>5</sup> Microempresa: faturamento bruto anual inferior a R\$ 360 mil. Empresa de pequeno porte: faturamento bruto anual entre R\$ 360 mil e R\$ 3,6 milhões (Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas).

FIGURA 3 Mapa de distribuição de fornecedores no Nordeste



Fonte: BNDES.

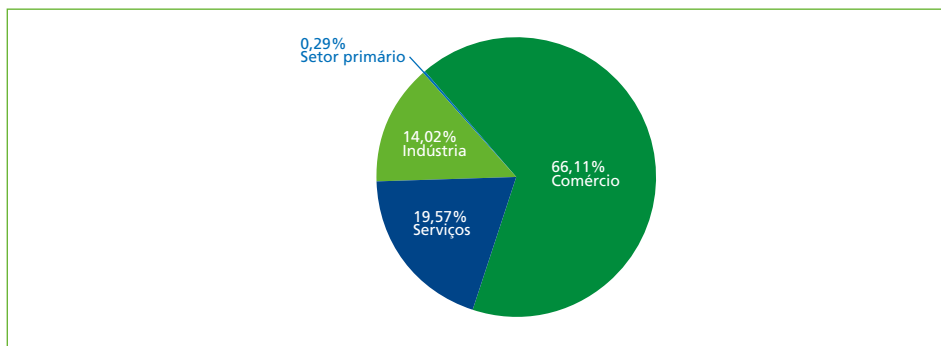
GRÁFICO 3 Desembolso por porte de empresa, 2013 (Lei Geral das MPEs)



Fonte: BNDES.

Setorialmente, as atividades de comércio e serviços destacam-se no universo de empresas nordestinas que fazem uso do produto, refletindo, em certo grau, a estrutura econômica característica da região. Os dois setores juntos representaram aproximadamente 86% do total de negócios apoiados em 2013 (Gráfico 4).

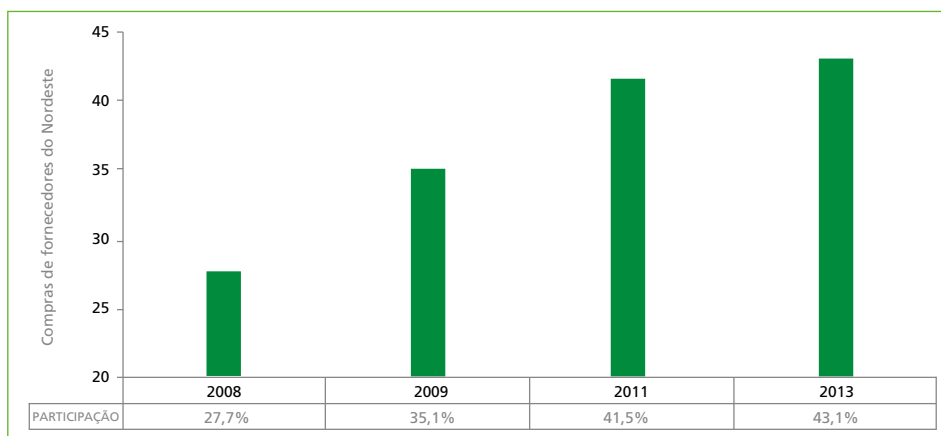
GRÁFICO 4 Empresas financiadas por setor em 2013



Fonte: BNDES.

Complementarmente, uma importante característica pode ser atribuída ao Nordeste: a preferência por compras locais, que cresceram mais de 55% na comparação das operações contratadas entre 2008 e 2013. Esse perfil de compras reforça o desenvolvimento e a consolidação da economia regional, estimulando o aprimoramento da produtividade e da competitividade nas empresas fornecedoras locais e dinamizando a relação intrarregional dos negócios (Gráfico 5).

GRÁFICO 5 Evolução das compras locais no Nordeste



Fonte: BNDES.

## DESAFIOS FUTUROS PARA O NORDESTE

Muitos são os desafios a serem ainda superados para o apoio do Cartão BNDES continuar avançando na Região Nordeste. Buscando compreender as necessidades específicas das empresas locais, uma agenda de inclusão de novos produtos e serviços passíveis de financiamento, com especial atenção aos insumos produzidos na própria região, embalagens e serviços de capacitação e inovação, vem sendo implementada.

A fim de contribuir ainda mais para o desenvolvimento da economia regional, um objetivo perseguido tem sido a ampliação do número de fornecedores credenciados no Nordeste, entre fabricantes e distribuidores, e, para tanto, iniciativas específicas de divulgação e fomento devem continuar sendo realizadas. Outro importante ponto de ação é o fortalecimento de parcerias com instituições de reconhecido destaque na atuação local, por exemplo, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), que desempenham papel relevante no apoio aos pequenos negócios em todo o país.

Para o incentivo à inovação, a parceria já estabelecida com o Sebrae deverá ser intensificada, com a oferta do programa de consultoria tecnológica Sebraetec, cuja contrapartida financeira pode ser financiada com o Cartão BNDES, e a capacitação dos Agentes Locais de Inovação (ALLs), bolsistas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), vinculados ao Sebrae, que identificam oportunidades de melhoria de qualidade e aumento de produtividade nas empresas de pequeno porte e indicam um cardápio de opções de financiamento à inovação, com ênfase nas linhas do BNDES disponíveis e, em especial, no Cartão BNDES.

Com o foco no aprimoramento da gestão empresarial, fator fundamental para o sucesso e a perenidade dos pequenos

negócios, deverá ser intensificado o apoio a capacitações e qualificações voltadas ao ensino de metodologias e ferramentas gerenciais, com a inclusão de novos programas e cursos no catálogo de serviços financiáveis, que se somarão aos cursos de qualificação já disponíveis para o setor de turismo e atenderão aos segmentos econômicos mais representativos da região.

Os desafios são ainda maiores quando se busca atuar na ampliação da presença do Cartão BNDES nos municípios nordestinos. Atualmente, 94%<sup>6</sup> das localidades já possuem ao menos uma empresa com acesso a essa linha de crédito, um registro do importante avanço alcançado no índice de cobertura regional. Porém, os 107<sup>7</sup> municípios ainda não atendidos apresentam obstáculos adicionais, uma vez que são em geral muito pequenos, geograficamente distantes dos centros econômicos e com baixa taxa de formalização dos negócios existentes.

Por fim, a inclusão de novos bancos emissores, em especial dos bancos de desenvolvimento regionais, apresenta-se como importante desafio para o futuro. Por trabalhar com a plataforma tecnológica e os processos operacionais da indústria de cartões de crédito, que estabelecem regras e condições padronizadas, e utilizar a internet como ferramenta de comunicação e registro das transações, as exigências de desenvolvimento e construção de processos internos demandam um tempo mais elevado para habilitação e entrada em operação de novos bancos emissores, fator fundamental para a ampliação da oferta do produto na região.

---

<sup>6</sup> Dados de referência em 30 de junho de 2014.

<sup>7</sup> Em junho de 2014, do total de 1.794 municípios existentes na região, 107 municípios nordestinos não possuíam empresas com Cartão BNDES emitido.





# 4

---

## O BNDES e a questão energética e logística da Região Nordeste: os desafios da integração regional

---

NELSON FONTES SIFFERT FILHO

DALMO DOS SANTOS MARCHETTI

ANDRÉ LUIZ ZANETTE

DANIEL BREGMAN

DANIEL NOVAES SANTOS

EDSON JOSÉ DALTO

ISABELE DELPINO PEREIRA

JULIANA JONAS CYPRIANO

MARCUS CARDOSO SANTIAGO

## RESUMO

*O presente trabalho tem por objetivo fazer uma reflexão acerca da infraestrutura da Região Nordeste, especificamente dos segmentos de logística e energia elétrica. Para efetuar tal análise, o artigo traça o panorama atual da infraestrutura regional e da atuação do BNDES, incluindo o apoio a projetos estruturantes e seus entornos. Com esse cenário, o trabalho apresenta algumas considerações a fim de aprimorar a infraestrutura da região e que possam servir de inspiração para a atuação do BNDES, de modo a promover maior integração da região e ampliar o desenvolvimento econômico regional.*

## ABSTRACT

*This paper aims at reflecting on infrastructure in the Brazilian Northeast Region, specifically logistics and electric energy segments. To perform this analysis, the article outlines the current regional infrastructure and the BNDES' efforts, including support for structuring projects and their surroundings. With this scenario, the text presents some ideas to improve infrastructure in the Northeast, which may be serve as inspiration for the BNDES' efforts to foster greater integration in the region and enhance regional economic development.*

## INTRODUÇÃO

O pensamento acerca das alternativas de desenvolvimento social e econômico do Nordeste e da promoção de sua maior integração interna e com o resto do país é questão rica à literatura estruturalista na tradição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e serve de pano de fundo para a reflexão feita neste capítulo dedicado à infraestrutura de energia elétrica e logística da região. Nessa tradição, sobressaem análises com forte embasamento histórico, como as realizadas por Celso Furtado e Ignácio Rangel, resgatadas e enriquecidas por Tania Bacelar Araújo ao trabalhar a problemática das desigualdades regionais. Furtado situa o “desenvolvimento como uma situação historicamente determinada, não como uma etapa do desenvolvimento econômico” [Carneiro (2012, p. 758)].

Este ensaio da Área de Infraestrutura do BNDES busca inspiração nesse grande exercício de Celso Furtado, um dos expoentes da tradição estruturalista cepalina e que é resgatado por Araújo (2009), para entender o processo de formação econômica e social nordestina, visto como peça fundamental para compreender seu baixo dinamismo até o fim do século XX, as transformações recentes da região nordestina nos anos 2000 e para traçar as visões prospectivas nos segmentos de logística e de energia elétrica que podem funcionar como motores de um novo ciclo de desenvolvimento endógeno da região nos próximos anos.

Além desta introdução, este capítulo apresenta uma reflexão histórica acerca do desenvolvimento socioeconômico da Região Nordeste com inspiração em autores estruturalistas, como Ignácio Rangel e Tania Bacelar Araújo. A seção “A rede logística da Região Nordeste – cenário atual, a atuação do BNDES e uma visão prospectiva” apresenta o atual panorama, a atuação do BNDES e visões prospectivas sobre a logística da região. A seção “A estrutura de energia elétrica da Região Nordeste – atuação do BNDES e uma visão prospectiva” faz reflexão semelhante, contudo sobre o setor de energia. A seção “A atuação do BNDES no entorno de projetos – uma das faces do ‘Social’ do BNDES” destaca um projeto inovador da Área de Infraestrutura no entorno dos projetos econômicos, que conta com a participação de cinco grupos econômicos do setor de energia apoiados pelo Banco e que atuam na mesma região no Rio Grande do Norte. Por fim, a última seção tece considerações finais sobre as perspectivas de desenvolvimento da região pela ótica da infraestrutura.

## REFLEXÕES HISTÓRICAS ACERCA DO NORDESTE

Na obra clássica da literatura econômica brasileira *Formação econômica do Brasil* (1959), Celso Furtado busca explicar as razões que levaram o Nordeste a passar de centro econômico para

uma região atrasada e com crescimento estagnado. Trata-se do período compreendido entre o século XVI no então Brasil colonial, que teve no Nordeste a capital (Salvador) e experimentou o sucesso da exploração da cana-de-açúcar, até fins do século XX, quando se transforma em uma região de baixíssimo dinamismo, com graves problemas sociais e estagnada.

Furtado (2008) aponta que a economia nordestina ficou extremamente dependente da produção do açúcar, que foi bem-sucedida no século XVI. Tal característica contribuiu significativamente para a compreensão de seu posterior declínio e estagnação a partir do desenvolvimento de *plantations* concorrentes nas Antilhas e da própria crise do Império português. Nesse novo período, a economia do Nordeste chegou a apresentar alguns surtos de desenvolvimento, como o do algodão no século XVIII no Maranhão; porém, no geral, observou-se a expansão de uma economia de subsistência, como a pecuária, nas zonas do semiárido. Essa atividade ajudou a aprofundar a estrutura social e econômica nordestina, que se caracterizou historicamente pela centralidade do poder e da riqueza, como atesta Furtado em diversas obras, e pelo baixo dinamismo, historicamente dependente da zona açucareira, pobre e atrasada, localizada no interior da região (agreste e sertão).

Como efeito do processo histórico retratado, o Nordeste brasileiro passou a ser marcado por uma divisão em seu território, *grasso modo*, em duas regiões, a saber: (i) o litoral, mais desenvolvido e central para as atividades econômicas da região, como a monocultura do açúcar; e (ii) o semiárido, caracterizado ainda por atividades de subsistência e dependente do litoral, mais dinâmico. Essa divisão do território do Nordeste contribuiu bastante para que não fosse criado um mecanismo de desenvolvimento endógeno no Nordeste baseado em um pujante mercado interno, o qual já vinha sendo constituído e reforçado nas regiões Sudeste e Sul do Brasil.

Como consequência, a estratégia de desenvolvimento do Centro-Sul do Brasil ficou notabilizada como modelo de desenvolvimento *hacia dentro*, bastante pautada pela busca pela industrialização, conforme pode ser observado nos textos de autores da tradição desenvolvimentista latino-americana. Nessa estratégia, o mercado interno gera demanda e escala para a promoção da industrialização nos países.

Tal estratégia de desenvolvimento não foi bem-sucedida no Nordeste, pois os ganhos de produtividade nos setores dinâmicos da economia nordestina não se materializavam em ganhos salariais, uma vez que sempre existia a possibilidade de importar mão de obra barata da região menos dinâmica, localizada no semiárido, e também pela tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos nordestinos quando comparados com os produtos de outras regiões do país e, até mesmo, com os advindos de países desenvolvidos.

Essa dinâmica contribui para explicar duas características da economia nordestina que serão reforçadas até o fim do século XX, que são a existência de um mercado interno incipiente e a tendência à concentração de renda, sobretudo nas mãos dos detentores dos engenhos de açúcar e seus descendentes, que foram hegemônicos na região desde o século XVI. A pequena transferência dos ganhos de produtividade para a massa salarial durante os *booms* econômicos e a dificuldade de impedir sua queda durante as reversões dos ciclos econômicos também refletem a fraca e desorganizada mobilização da classe trabalhadora da região.

A tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos advindos do Nordeste e das regiões periféricas em geral contraria a Teoria das Vantagens Comparativas, conforme percebido pelos autores da tradição desenvolvimentista da Cepal. De acordo com a Teoria das Vantagens Comparativas, os países mais pobres da periferia que eram tradicionais produtores de matérias-primas seriam beneficiados pela queda dos preços

dos bens industriais, o que garantiria a transferência e o acesso às inovações tecnológicas mais significativas nesses últimos produtos. Como observado, os preços industriais não apresentaram tendência de queda, ao contrário, o que aprofundou a deterioração dos termos de troca em favor do centro dinâmico capitalista, aprofundando a restrição externa ao crescimento dos países periféricos. Assim, para continuar crescendo e importando bens industrializados para diversificar suas economias, os países periféricos, como o Brasil mais especificamente, acabam impedidos pela falta de divisas para tal. Assim, Furtado e outros autores da tradição cepalina defendem a impossibilidade das regiões periféricas de se desenvolverem por meio de um padrão *hacia afuera*, isto é, com base na exportação de bens primários, cujo crescimento seria puxado pela demanda externa.

Com efeito, conforme aponta Araújo (2009), o Nordeste apresentou como característica marcante e histórica uma fratura social. A situação da região foi agravada com o declínio econômico que não pôde ser amenizado, pois o Nordeste, até o fim do século XX, não dispunha de um mercado interno robusto para dinamizar sua indústria.

Em meados do século XX, já estava claro que o progresso econômico e social experimentado pelo Centro-Sul do Brasil chegava a passos mais lentos no Nordeste. Estava em curso o processo de industrialização por substituição de importações, que beneficiou muito o setor industrial brasileiro, especialmente pelo manejo da taxa de câmbio. No entanto, a indústria se localizou majoritariamente no Sudeste, ou seja, entre as regiões brasileiras, esta foi a que mais se beneficiou.

Coordenado por Celso Furtado, o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste [GTDN (1957)] adaptou a análise cepalina da relação centro-periferia para a economia do Nordeste em relação à do Centro-Sul do Brasil. Os superávits comerciais do Nordeste com o exterior eram utilizados para fi-

nanciar as importações do Centro-Sul do Brasil a preços mais altos que os do exterior [Diniz (2009)]. A única saída para a economia do Nordeste seria a industrialização, mesma conclusão da Cepal para os países da periferia superarem o subdesenvolvimento.

Ao mesmo tempo em que a discrepância entre as regiões do Brasil ficava mais latente, surgiu a preocupação com a redução das desigualdades regionais. Já havia a preocupação com as consequências sociais da seca no Nordeste desde o século XIX, contudo a preocupação em reduzir as desigualdades regionais de maneira mais estruturada surgiu em meados do século XX. A Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) foi criada em 1945; a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), em 1948; e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1951. A Constituição Federal de 1946 estabeleceu vinculações orçamentárias para o desenvolvimento do Nordeste e da Região Amazônica [Diniz (2009)].

Ao longo dos anos, a economia nordestina se dinamizou, tanto pela atração de grandes polos industriais (por exemplo, o Complexo Petroquímico de Camaçari) quanto pelas mudanças na agropecuária (produção de soja no oeste nordestino, vitivinicultura no rio São Francisco). O crescimento das cidades viabilizou o crescimento do setor de serviços.

Porém, somente a partir do início do século XXI é que a economia nordestina experimentou uma mudança mais robusta em sua trajetória de desenvolvimento. A região, que, durante grande parte de sua história, apresentou como entrave ao crescimento a estreiteza de seu mercado interno, passou a experimentar um modelo de desenvolvimento *hacia dentro*, com a demanda como propulsora do processo de crescimento. Essa mudança no padrão de desenvolvimento não foi exclusividade da Região Nordeste, estando presente em todas as outras regiões brasileiras.

Com as políticas recentes de transferência de renda, ampliação do valor real do salário mínimo, aumento do acesso ao crédito e da formalização dos trabalhadores, os rendimentos médios na

Região Nordeste têm crescido significativamente acima da média nacional, tendo o rendimento real nessa região crescido a uma taxa próxima a 5%, entre 2000 e 2010. Tal como pode ser visto na Tabela 1, a renda nordestina elevou-se acima da média nacional nesse período, com notável crescimento da renda no meio rural.

**TABELA 1** Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes (em R\$), segundo a situação do domicílio, 2000 e 2010

Área geográfica	Situação do domicílio	2000*	2010	Taxa de crescimento médio anual 2010-2000 (%)
Brasil	Total	1.372,51	2.127,33	4,5
	Urbana	1.533,02	2.316,79	4,2
	Rural	562,68	975,90	5,7
Nordeste	Total	790,46	1.369,51	5,6
	Urbana	975,66	1.608,46	5,1
	Rural	323,57	650,73	7,2

Fonte: IBGE.

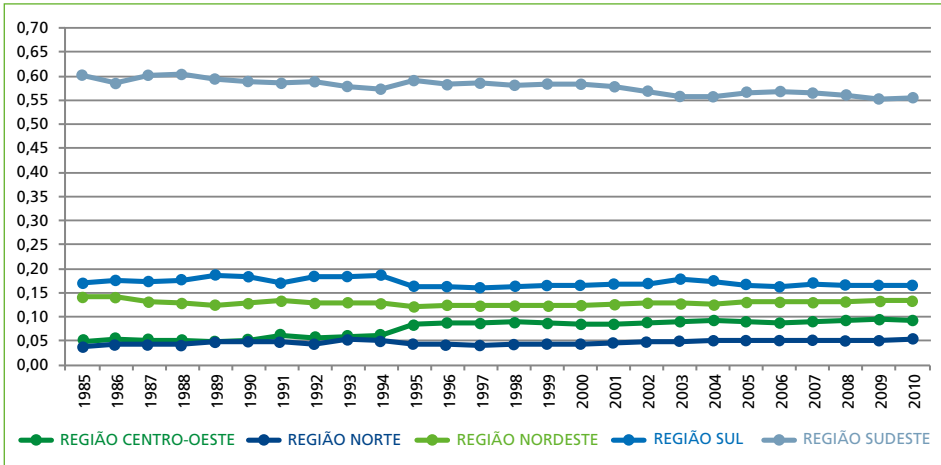
\* Valores a preços de 2010, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

As atividades industriais e de infraestrutura, bem como as atividades terciárias de maior produtividade, têm crescido expressivamente na economia nordestina. Essa dinamização provocada pela expansão do mercado interno na região modificou a própria visão do Nordeste perante as outras regiões do país, tal como destaca Araújo (2013a, p. 24), “do ‘nordeste coitadinho’ para o nordeste de potenciais em busca de novos investimentos”.

Não obstante essa dinamização, o hiato principal entre o Nordeste e as demais regiões do Brasil quase não foi alterado. A participação da Região Nordeste no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é a mesma que a região tinha por ocasião da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), nos anos 1960. Apesar de ter 28% da população brasileira, a participação do Nordeste no PIB nacional se manteve historicamente em torno de 13%. Esse hiato pode ser visto no Gráfico 1, com dados entre 1985 e 2010. Em 2013, o PIB nordestino representou 13,4% do nacional, em linha com o observado historicamente.



GRÁFICO 1 Participação do PIB do Nordeste no PIB brasileiro



Fonte: Elaboração do BNDES, com base em dados do IBGE e do IpeaData.

Esse processo de desenvolvimento baseado no crescimento do mercado interno tem caráter limitado, não sendo sustentável no longo prazo, considerando que a falta de infraestrutura (saneamento, logística e energia) na região pode estrangular o desenvolvimento e dificultar um processo de integração de seu interior. Para o crescimento dinâmico e sustentável em longo prazo, é necessária a intensificação dos investimentos em infraestrutura, com um foco especial em logística. A falta de logística prejudica os planos de integração nacional e dificulta o escoamento de produtos da região. Araújo (2013b) vê como macrotendência para a região a intensificação desses investimentos em infraestrutura por meio de concessões à iniciativa privada, como já havia defendido Ignácio Rangel em seu artigo "O papel dos serviços de utilidade pública", de 1987:

A conversão da concessão do serviço público a empresa pública, em concessão do mesmo serviço público a empresa privada, parece-me suficiente para colocar à frente do dito serviço um concessionário solvente, não apenas porque dispõe de recursos sem destinação conhecida como porque, através de títu-

los hipotecariamente garantidos, poderá recorrer ao crédito público em condições menos onerosas do que as atualmente impostas ao Estado [Rangel (1987) *apud* Rangel (2005, p. 719)].

Por todos esses motivos, é importante que esse processo sustentado de desenvolvimento econômico no Nordeste, garantido pela ampliação dos investimentos em infraestrutura, leve a ganhos expressivos de produtividade e garanta a atração de investimentos novos no futuro, como também leve a uma contínua integração na própria região e entre esta e a indústria da Região Sudeste do país, o que representa um elemento fundamental para o desenvolvimento nacional.

O presente capítulo faz uma reflexão sobre o papel das obras de infraestrutura como fator alavancador de investimentos na região, de integrador de seu interior, historicamente, pouco dinâmico, e de catalisador dos ganhos de competitividade para sua indústria instalada e futura, além de apresentar a atuação do BNDES na região nos últimos dez anos.

## **A REDE LOGÍSTICA DA REGIÃO NORDESTE – CENÁRIO ATUAL, A ATUAÇÃO DO BNDES E UMA VISÃO PROSPECTIVA**

### **Um panorama do transporte na Região Nordeste**

#### **INTRODUÇÃO**

As características do sistema de transportes na Região Nordeste são semelhantes às observadas ao longo do território brasileiro, com predominância do transporte rodoviário em detrimento dos transportes ferroviário e aquaviário, o que impacta negativamente a competitividade potencial dos itens produzidos na região e eleva os custos dos produtos que se destinam à região. Isso é justificado pelos fatos de que as rodovias locais estão congestionadas e de que os modais ferroviário e aquaviário são meios de transportes potencialmente mais econômicos e de menor impacto am-

biental, se comparados com o modal rodoviário.<sup>1</sup> A melhoria das condições existentes da infraestrutura de transportes de cargas e o aumento da oferta de novos eixos de integração são considerados fatores fundamentais para impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região. Cabe destacar a permanente necessidade de planejamento da infraestrutura de transportes de forma integrada, de modo que aumente, recorrentemente, a oferta agregada do sistema e que a utilização integrada dos diversos modais possa ser contemplada no conjunto do território, permitindo que a operação multimodal seja uma realidade na região.

A seguir, são comentadas as principais características da infraestrutura de transportes existente, bem como os principais eixos de transporte e de integração da Região Nordeste com o restante do país, segregados conforme o tipo de modal: ferroviário, rodoviário, aquaviário e aéreo.

### **AS FERROVIAS**

No que se refere ao setor ferroviário, a Região Nordeste apresenta uma situação muito mais crítica do que a observada no restante do país, em virtude, principalmente, da existência de muitos trechos desativados ou subutilizados (ex.: Salvador-Juazeiro, Salvador-Maceió-Recife). As principais ferrovias da região estão destacadas na Figura 1.

A única malha ferroviária com produção relevante *vis-à-vis* a produção ferroviária nacional é a malha da Ferrovia de Carajás, que tem como principal objetivo o escoamento da produção de minérios do Pará para o Terminal da Ponta da Madeira, em São Luís. Vale observar que esse modal também é responsável pelo transporte de parte da produção de grãos agrícolas da região do MAPITO (região produtora de grãos compreendida entre os estados do Maranhão, Piauí e Tocantins), entre Açailândia (MA) e o Porto de Itaqui, em São Luís.

---

<sup>1</sup> Em função, entre outros aspectos, das economias de escala auferidas e da maior segurança na operação.

FIGURA 1 Principais corredores ferroviários da Região Nordeste



Fonte: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

FIGURA 2 A logística no Porto de Itaqui/Terminal da Ponta da Madeira



Fonte: Projeto Nordeste Competitivo – Confederação Nacional da Indústria/Macrologística Consultores.

Resumidamente, o sistema ferroviário do Maranhão é composto pelas seguintes ferrovias: Estrada de Ferro Carajás (EFC), com 892 km de extensão, ligando as reservas minerais da Serra dos Carajás, no Pará, até São Luís, sendo considerada a ferrovia mais pro-

dutiva em operação no país, com 110 milhões TKU<sup>2</sup>/km; e a Ferrovia Norte-Sul, com extensão prevista de 2.255 km, que tem um trecho em operação de 720 km, entre Palmas (TO) e Açailândia (MA), onde se conecta com a EFC. Quando estiver com todos os seus trechos concluídos, alavancará o desenvolvimento do polo agrícola do sul do Maranhão, permitindo, também, a ligação do complexo portuário de São Luís com as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste do país. Vale observar que ambas as ferrovias transportaram aproximadamente 116,3 milhões de toneladas no ano de 2011 [ANTT (2011)], cerca de 26% do total transportado por ferrovias no país, predominantemente minério de ferro.

Entretanto, outras duas concessionárias no Nordeste, que somadas possuem malha com cerca de 5.000 km de extensão e que desde 1996 são operadas por companhias de controle privado, têm participação inexpressiva se comparada com a produção ferroviária no restante do país. Além de o processo de desestatização do setor ferroviário no Brasil ter ocorrido no período 1996-1999 e resultado no aumento da produção de 138 bilhões de TKU, registrado em 1997, para 278 bilhões de TKU, registrado em 2010, com crescimento de 5,5% a.a., superior ao crescimento do PIB,<sup>3</sup> o volume total transportado em 2010, tanto pela Malha Nordeste quanto pela Ferrovia Centro Atlântica (FCA),<sup>4</sup> foi de cerca de 1,6 milhão de toneladas, representando apenas 0,4% do volume total transportado no Brasil por ferrovias, conforme Pesquisa da Confederação Nacional de Transportes (CNT). O fato de as operadoras desses trechos serem controladas por grupos detentores de *expertise* e *know-how* na logística de distribuição de diversos produtos (CSN e Vale) mostra que a baixa produção e produtividade dessas ferro-

<sup>2</sup> TKU = toneladas vezes quilômetros úteis, ou seja, o somatório da carga transportada pela distância útil percorrida.

<sup>3</sup> O crescimento do PIB, entre 1997 e 2010, foi de 49,2%, enquanto a produção do sistema ferroviário brasileiro cresceu 100,3%, o equivalente a 5,5% a.a.

<sup>4</sup> A Malha Nordeste é operada pela Transnordestina Logística S.A. (TLSA), controlada pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), abrangendo os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas, enquanto a FCA, controlada pela Vale, opera nos estados de Sergipe e Bahia.

vias (em função, entre outros aspectos, do desenho antigo da via, que não suportou a competição com modal rodoviário) geram a necessidade de altos investimentos para atender à demanda potencial, o que acaba por não remunerar o capital a ser investido e restringe os investimentos em sua expansão. O modelo de concessão da infraestrutura ferroviária no qual o concessionário operador realiza os investimentos no aumento de capacidade da via, sem, entretanto, definir metas de investimentos ou de atendimento à demanda reprimida, pode ser uma das restrições ao desenvolvimento da malha ferroviária local. Nesse âmbito, vale observar os esforços do governo federal em viabilizar duas novas ferrovias na Região Nordeste – a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) e a Nova Transnordestina, ferrovias em bitola larga desenhadas para o transporte com elevada produtividade, destacadas na Figura 3, com o objetivo principal de serem eixos de escoamento da produção agrícola da Região do Mapitoba, um dos novos eixos de expansão agrícola do país. Verifica-se, entretanto, que, atualmente, ambas as ferrovias, por diversos fatores, estão atrasadas em sua implantação perante as estimativas iniciais.<sup>5</sup>

FIGURA 3 O traçado da Ferrovia Nova Transnordestina e da Fiol



Fonte: ANTT.

<sup>5</sup> A Ferrovia Nova Transnordestina tinha como data prevista de conclusão o ano de 2010, enquanto a Fiol o ano de 2012.

Vale observar que as dificuldades para expansão da área e da produtividade da agricultura do Mapitoba são, em grande medida, em virtude da restrição de oferta de transporte competitivo da carga. Por outro lado, em virtude de o excedente da produção agrícola brasileira direcionado à exportação estar cada vez mais localizado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde há grandes deficiências de infraestrutura de transporte para grandes volumes e baixas economias de escala, essa produção “desce” para os portos das regiões Sul e Sudeste, formando os gargalos que encarecem a logística e entopem as vias de acesso ao embarque.

Com um projeto de 1.728 km de extensão, a Ferrovia Nova Transnordestina tem por objeto a ligação de áreas produtoras de grãos (sul do Maranhão e Piauí e oeste da Bahia), frutas (Vale do São Francisco) e gesso (Araripina – PE) com os portos de Pecém (CE) e Suape (PE). Quando estiver em operação, deve ter capacidade para transportar até 30 milhões de toneladas por ano, com destaque para minério de ferro, gipsita e grãos (soja, farelo de soja, milho e algodão). A possibilidade de interligação dessa ferrovia com a Ferrovia Norte-Sul, em Estreito (MA), poderá facilitar o escoamento da produção de grãos do Centro-Oeste do país também por meio dos portos nordestinos, que apresentam capacidade operacional ociosa e são situados mais próximos aos mercados asiático, americano e europeu do que aqueles localizados na Região Sudeste. A Nova Transnordestina, entretanto, vem enfrentando dificuldades na sua implantação, tais como: substituição de fornecedores (empreiteiras), dificuldades no processo de desapropriações e elevação do orçamento inicial.<sup>6</sup> Sua implantação vem sendo executada pela própria TLSA, empresa controlada pela CSN. A maior parte das fontes do projeto é constituída por recursos públicos, tais como o Fun-

---

<sup>6</sup> A Ferrovia Nova Transnordestina foi inicialmente orçada em R\$ 4,5 bilhões e acaba de ganhar nova revisão contratual que elevou o valor para R\$ 7,5 bilhões.

do de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE),<sup>7</sup> incluindo também participação acionária da Valec<sup>8</sup> e da BNDESPAR, além de financiamento do BNDES.

A Fiol, por sua vez, tem como objetivo principal o escoamento da produção agrícola do oeste da Bahia e, mais além, do estado do Tocantins. A ferrovia também visa ao transporte de minério localizado na região de Caetitê (BA). Orçada em R\$ 3,5 bilhões, tem uma extensão de 1.500 km, mas apenas um terço está em obras. Quando puder ser transportado, o minério do interior baiano deverá ser exportado pelo Porto Sul, em Ilhéus (BA).

Por fim, vale mencionar que, em agosto de 2012, o governo federal lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL). No setor ferroviário, o programa contempla um novo modelo de concessão, em que os concessionários serão responsáveis pela infraestrutura, sinalização e controle da circulação de trens. Vale observar que com base nesse modelo de concessão, a concessionária detém o direito de exploração da ferrovia. A Valec, por sua vez, compra a totalidade da capacidade da ferrovia, remunerando a concessionária por uma tarifa – Tarifa Básica de Disponibilidade da Capacidade Operacional (TBDCO) – e depois vende a capacidade instalada em leilões para operadores autorizados, que pagarão ao concessionário da infraestrutura uma tarifa de fruição (TF) pelo uso da via. Vale observar que a Região Nordeste tem três projetos no âmbito do PIL, sendo o projeto da Ferrovia Açailândia-Porto de Vila do Conde (PA), com uma extensão prevista de 457 km, o que tem maiores condições para ser leiloado em menor espaço de tempo, em virtude da menor extensão e da proximidade econômica com ferrovias com grande volume de tráfego, como a EFC e a Ferrovia Norte-Sul.

Já os outros dois projetos são: o projeto da ferrovia Belo Horizonte-Candeias (Região Metropolitana de Salvador, no es-

<sup>7</sup> O FDNE, criado em 2001, financia empresas com empreendimentos de infraestrutura ou considerados estruturadores da economia. A gestão do FDNE é exercida pela Sudene.

<sup>8</sup> Empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes.

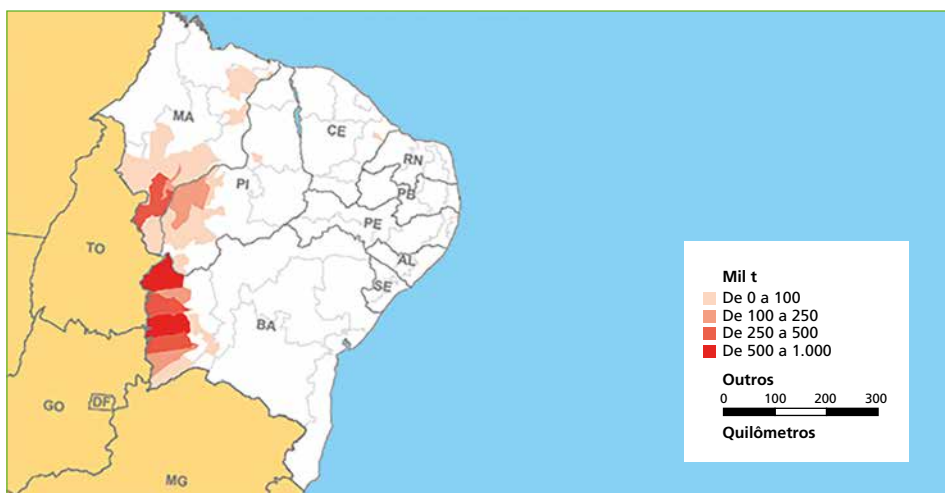


tado da Bahia), com uma extensão prevista de 1.350 km, que prevê conexão com a Fiol em Ibotirama (BA), e a ferrovia Salvador-Recife, com uma extensão prevista de 893 km.

### AS RODOVIAS

Conforme mencionado anteriormente, o modelo de agricultura predominante nas regiões Sul e Centro-Oeste do país (médias e grandes propriedades, produção mecanizada e alta produtividade por hectare plantado) tem se expandido de forma agressiva no Nordeste, especialmente na nova fronteira agrícola que vai desde o oeste baiano até o sul piauiense e maranhense, conforme ilustrado no mapa da Figura 4. Entretanto, enquanto as ferrovias como a Fiol e a Nova Transnordestina não ficarem prontas, boa parte da produção da região do oeste baiano segue rumo aos portos do Nordeste (Aratu e Ilhéus) e do Sudeste (Tubarão) por meio de rodovias, com elevados custos de distribuição, até pelos gargalos existentes.

**FIGURA 4** Atuais polos de produção na Região Nordeste – soja em grãos



Fonte: Projeto Nordeste Competitivo – Confederação Nacional da Indústria/Macrológica Consultores.

Com base no Projeto Nordeste Competitivo [Macrologística Consultores (2012)], as principais rotas para escoamento da produção do extremo oeste baiano são realizadas pelo modal rodoviário, onde a BR-242, no trecho Barreiras-Feira de Santana, e a BR-324, no trecho Feira de Santana-Salvador, são os principais entroncamentos rodoviários da Região Nordeste. Essas rotas movimentam aproximadamente 40 milhões de toneladas anuais de carga, o que gera, em períodos de pico de demanda, níveis de comprometimento de capacidade em áreas com incidência de tráfego urbano. Registra-se que, em 2010, conforme a seguir mencionado, a BR-324 foi concedida à iniciativa privada, tendo como concessionária a Via Bahia. As principais rotas de escoamento da produção de grãos dessa região estão destacadas na Figura 5.

FIGURA 5 Rotas de escoamento da produção agrícola do oeste da Bahia



Fonte: Projeto Nordeste Competitivo – Confederação Nacional da Indústria/Macrologística Consultores.

Vale mencionar que o diagnóstico geral das rodovias na Região Nordeste é que a oferta é insuficiente para o escoamento da produção e a qualidade da infraestrutura é baixa. Conforme

pesquisa da CNT, realizada em 2013, enquanto apenas 25% das rodovias da Região Nordeste são consideradas boas ou ótimas, a média nacional é de 36% e o mesmo indicador para as regiões Sul e Sudeste é superior a 50%. Com relação ao pavimento das rodovias, Viana e Ary (2005), a partir de dados da revista *Anuário Exame de Infraestrutura* (2004), mostram que apenas 13% da extensão das rodovias na Região Nordeste são pavimentadas.

Por outro lado, verifica-se que as rodovias litorâneas se encontram em melhor estado de conservação do que aquelas localizadas no interior nordestino. A título de comparação, enquanto os estados que possuem boa parte de sua área próxima ao litoral (tais como: Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe) têm um percentual médio de rodovias boas ou ótimas próximo de 40% – o que tem efeito positivo para o turismo local –, estados cuja maior proporção territorial é localizada no interior do país (tais como, Ceará, Bahia, Pernambuco e Maranhão) possuem um percentual médio de rodovias com níveis bons ou ótimos próximo de 20%.

Vale observar que, apesar da crescente urbanização nas principais capitais nordestinas (tais como: Salvador, Recife e Fortaleza) e nos polos industriais (tais como: Camaçari, Aratu e Feira de Santana, na Bahia, Pecém, no Ceará, e Suape, em Pernambuco), a maioria das rodovias desses eixos está “saturada”, sem capacidade adicional de transporte, o que aumenta o custo na obtenção de matérias-primas e retira a competitividade no atendimento aos mercados consumidores de outros estados e regiões.

Ressalta-se que, diferentemente do que acontece nas estradas das regiões Sul e Sudeste, a Região Nordeste quase não possui rodovias sob a administração do setor privado por meio de processos de concessão, o que, baseando-se na Pesquisa CNT de 2013, não indica boa solução, em virtude de, no Brasil, as rodovias concessionadas apresentarem melhores condições gerais e de tráfego do que aquelas não concessionadas. Com isso, a

maior parte das rodovias da região é inteiramente dependente de investimentos públicos que vêm sendo, conforme Ipea (2012), inferiores aos investimentos privados. Enquanto em 2011 as rodovias concessionadas investiram R\$ 253 mil por km, as rodovias federais gastaram R\$ 177 mil por km. Nesse sentido, é interessante ressaltar que, nos últimos anos, foi retomado um processo de concessões de rodovias na Região Nordeste.<sup>9</sup> No estado de Pernambuco, há duas concessões, a Rota do Atlântico e a Rota dos Coqueiros. No estado da Bahia, há três outras concessões, a Bahia-Norte, a BA-099 (Estrada dos Cocos) e a Via Bahia. A Estrada dos Cocos e a Rota dos Coqueiros, localizadas em dois dos principais eixos turísticos nordestinos, tem como foco principal o tráfego de veículos leves. Vale observar que a Rota dos Coqueiros faz parte de contrato de parceria público-privada (PPP) viária com o estado de Pernambuco.

A Rota do Atlântico, com 43 km de extensão, será o acesso para veículos leves e pesados ao Complexo Industrial e Portuário de Suape, além da região praiana do litoral sul do estado, por exemplo, Porto de Galinhas, corredor muito demandado, até pelos grandes projetos industriais em implantação e pela reformulação socioeconômica do território.

A Bahia-Norte, ou Sistema de Rodovias BA-093, com cerca de 120 km de extensão, é um dos principais corredores de circulação e distribuição de produtos e serviços do estado da Bahia. Tem como objetivo a interligação do Centro Industrial de Aratu ao Polo Petroquímico de Camaçari, ao Porto de Aratu e ao Aeroporto Internacional de Salvador.

---

<sup>9</sup> As concessões de rodovias no Brasil tomaram força a partir da década de 1990, mais precisamente em 1994, em Santa Catarina, e, posteriormente, em 1995, na concessão de cinco rodovias federais nas regiões Sul e Sudeste do país. Atualmente, o país possui 56 concessões rodoviárias, sendo 17 na Região Sul, 33 na Região Sudeste, cinco na Região Nordeste e uma na Região Centro-Oeste (desconsiderando-se os recentes leilões do PIL, em fase de contratação). Na Região Nordeste, havia somente uma concessão rodoviária (BA-099), concedida em 2000.

Já a Via Bahia, concessão rodoviária federal, faz a ligação entre Salvador e Feira de Santana, por meio da rodovia BR-324 em um trecho duplicado de 113 km de extensão, um dos principais eixos econômicos da Região Nordeste. Além disso, a BR-116, no estado da Bahia, em um trecho de cerca de 500 km de rodovias em pistas simples e com perspectiva de duplicação integral, interliga o transporte de cargas entre a Região Nordeste e as regiões Sul e Sudeste, sendo um dos eixos de ligação da produção do Centro-Oeste e oeste da Bahia com os portos da região metropolitana de Salvador. As boas condições da infraestrutura se traduzem, pois, em economicidade para a região.

Com base nessas informações e no que ocorre em outras regiões do país, ressalta-se que a baixa utilização de rodovias pedagiadas sob administração do setor privado na Região Nordeste é por causa, principalmente, de o volume de tráfego não ser suficiente para remunerar os investimentos necessários para melhoria e ampliação dessas vias.<sup>10</sup> As recentes dificuldades na concessão da BR-101, também no estado da Bahia, integrante do PIL, mostram que não são todas as rodovias que possuem condições de serem transferidas para a iniciativa privada, muito por conta, conforme mencionado, do baixo volume de tráfego. Com isso, torna-se relevante a necessidade de outras formas de financiamento às melhorias nesse tipo de infraestrutura de transporte. A discussão atual é se essa rodovia pode vir a ser concedida em um regime PPP, algo inédito caso se pense em rodovias federais no país.

No âmbito dessa discussão, vale observar que o setor público tem participação relevante na ampliação da capacidade das rodovias da Região Nordeste. Uma das principais obras realizadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, a Via Bahia é uma experiência interessante para a região, pois é a única concessão (com quase 700 km de extensão) que tem como objetivo principal a duplicação de todo o trecho da BR-116 na Bahia.

federal é a duplicação da BR-101 nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. É o mais extenso empreendimento rodoviário do país, com previsão de duplicação de 1.030,5 km. A obra de duplicação e requalificação da BR-101, que corta boa parte do litoral nordestino, é considerada fundamental para melhorar o turismo na região.

### **O TRANSPORTE AQUAVIÁRIO**

No que diz respeito ao transporte aquaviário, pode-se dividir essa análise em duas categorias principais: a navegação de cabotagem e a navegação interior. Do ponto de vista da navegação de cabotagem, pode-se afirmar que os aspectos mais importantes da infraestrutura relacionam-se com as condições operacionais dos portos. Já com relação à navegação interior, as questões de infraestrutura mais relevantes estão ligadas às condições de operação das hidrovias.

No que se refere aos portos, o principal porto do Nordeste em movimentação anual é o Porto de Itaqui, no Maranhão. Administrado pela Empresa Maranhense de Administração Portuária (Emap), respondeu por cerca de 16 milhões de toneladas em 2012 e tem como objetivo a exportação dos bens produzidos nos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia. Um dos grandes diferenciais do Complexo Portuário do Itaqui é sua localização geográfica privilegiada, na costa da Região Nordeste, o que encurta a distância econômica para o relacionamento comercial com a Europa, Estados Unidos e Ásia, além da grande profundidade dos berços (até 18 m).

Vale observar que, atualmente, estão sendo realizados investimentos no Terminal de Grãos no Porto de Itaqui, o que elevará a capacidade de escoamento de 2 milhões para 5 milhões de toneladas de grãos por ano já no primeiro semestre de 2014 e com perspectiva para elevação da capacidade para 10 milhões de toneladas nos próximos anos. Com a ampliação da capacidade dos

terminais de grãos, haverá o fortalecimento do eixo norte das exportações do país, reduzindo a dependência econômica da produção do Centro-Oeste dos portos das regiões Sul e Sudeste.

Os outros dois principais portos do Nordeste são os portos de Suape, em Pernambuco, com uma movimentação anual da ordem de 11 milhões de toneladas, e o Porto de Aratu, na Bahia, com movimentação anual de cerca de 6 milhões de toneladas. O Porto de Aratu é especializado em produtos químicos e petroquímicos, além de se concentrar na movimentação de cargas que têm como origem ou destino os distritos industriais localizados na Região Metropolitana de Salvador. Já o Porto de Suape, em Pernambuco, vem se destacando como porto concentrador de diversos tipos de cargas, com destaque para contêineres, além da expectativa de movimentação de combustíveis oriunda da implantação da Refinaria Abreu e Lima, da Petrobras.

O Porto de Suape se destaca como o segundo maior movimentador de carga de cabotagem no Brasil entre os portos públicos, com 6 milhões de toneladas em 2012, cerca de 50% do total movimentado nesse porto no período.

No que se refere à cabotagem, modal que o Brasil possui representatividade de apenas 10% da matriz do transporte, ante uma taxa de 37% da União Europeia e de 47% da China, sua maior adesão na Região Nordeste poderá incentivar a diminuição da dependência do modal rodoviário. Entretanto, para melhorar a competitividade do transporte porto a porto será preciso, entre outros, investimentos no aumento da produtividade dos terminais e no aumento da frequência das viagens oferecidas pelos armadores. Verifica-se que há obras de adequação em curso nos principais portos de movimentação do Nordeste, como Itaqui (MA), Suape (PE), Pecém (CE), Salvador e Aratu (BA).

Por fim, vale observar que, na Bahia, as atividades de cabotagem representam 30% da movimentação total dos portos de Salvador e de Aratu. No Porto de Suape, como visto, a cabotagem

possui relevante participação. Em Itaqui, a cabotagem representa 18% da movimentação de cargas do terminal. No Porto de Pecém, o percentual de cargas escoadas por meio da navegação de cabotagem em relação ao total movimentado no terminal está em 19%. No caso do Porto de Maceió, cerca de 27%.

Com relação aos terminais de uso privativo<sup>11</sup> da Região Nordeste, destaca-se o já referido Terminal da Ponta da Madeira, que serve como um dos principais terminais de escoamento de minérios pela Vale, com fluxo de cerca de 105 milhões de toneladas em 2012, e o Terminal Madre de Deus, localizado na Bahia, operado pela Transpetro, com movimentação de 21,6 milhões de toneladas em 2012 [Antaq (2013)], destinado principalmente à cabotagem.

No que se refere ao setor hidroviário, vale observar que a navegação fluvial no Brasil está em uma posição inferior em relação aos outros sistemas de transportes. É considerado o sistema mais barato e limpo, contudo, o de menor participação no transporte de mercadorias no Brasil. Isso ocorre por causa de vários fatores. Muitos rios do Brasil são de planalto, apresentando-se encachoeirados, dificultando, portanto, a navegação sem que sejam realizados investimentos de regularização e manutenção da via – o que evidencia a significativa concentração desse modal na Amazônia, onde os rios não carecem de maiores investimentos e as populações não dispõem de opções de modais terrestres.

A Região Nordeste apresenta um sistema de hidrovias comercialmente viáveis, sendo as mais famosas e representativas a Hidrovia do São Francisco e a Hidrovia do Parnaíba. Entretanto, ambos os sistemas não escoam uma capacidade relevante de carga se comparada a números nacionais, tendo mais importância no transporte de bens produzidos localmente.

Apesar de cortar uma região semiárida sujeita ao fenômeno das secas, o “Velho Chico” é perene, pois tem suas nascentes, as-

---

<sup>11</sup> Terminais privados segundo a nova legislação determinada pela Lei 12.815/13 (nova Lei dos Portos).



sim como as de seus principais afluentes, localizadas em regiões de chuvas regulares, oferecendo mais de 1.300 km navegáveis no alto curso situado no planalto entre Pirapora (MG) e Petrolina (PE), além de 200 km navegáveis no baixo curso. A Hidrovia do São Francisco tem como principais produtos transportados a soja, utilizando um trecho de 880 km, o milho, um trecho de 1.370 km, e caroço de algodão, de Ibotirama (BA) para Petrolina (PE), todos produzidos na região.

A Hidrovia do Parnaíba, com uma extensão aproximada de 1.600 km, é constituída pelos rios Parnaíba e Balsas, além dos canais que formam o delta do Parnaíba. Administrada pela Administração das Hidrovias do Nordeste (AHINOR), serve, principalmente, para o transporte de cargas de interesse local e regional. Dispõe de potencial para o escoamento de grãos produzidos nas fronteiras agrícolas em sua área de influência, como o sul do Piauí, sudeste do Maranhão e noroeste da Bahia. Entretanto, essa hidrovia está com sua navegação descontinuada.

Vale mencionar que a implantação da Hidrovia do Parnaíba pode ser importante para o desenvolvimento das novas fronteiras agrícolas no Nordeste do Brasil, em especial nos estados do Piauí e do Maranhão, onde nas regiões de maior potencialidade – sudoeste e sudeste, respectivamente – há insuficiente infraestrutura viária adequada para o atendimento das necessidades de escoamento da produção potencial de grãos.

## **O TRANSPORTE AÉREO**

No que se refere ao transporte aéreo na Região Nordeste, de acordo com Infraero<sup>12</sup> (2012), verifica-se que os principais aeroportos da região são os de Salvador, próximo de 9 milhões de passageiros no ano, Recife e Fortaleza, ambos com movimentação de 6 milhões de passageiros. Em seguida, tem-se o

---

<sup>12</sup> Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária: empresa pública vinculada à Secretaria de Aviação Civil. Administra 63 dos principais aeroportos brasileiros.

Aeroporto de Natal, com movimento em torno de 3 milhões de passageiros, além dos aeroportos de São Luís e Maceió, com movimento próximo de 2 milhões de passageiros por ano cada um. As demais capitais da região também apresentaram movimento superior a 1 milhão de passageiros ao longo do ano de 2012. Observa-se que além das capitais, aeroportos em cidades médias, tais como Ilhéus (BA), Petrolina (PE) e Juazeiro do Norte (BA), apresentam movimentação anual próxima de 0,5 milhão de passageiros, o que mostra que o desenvolvimento da região extrapola as fronteiras de suas capitais. No que se refere ao transporte de cargas, os aeroportos de Fortaleza, Salvador e Recife também se destacam como os principais aeroportos da Região Nordeste, com movimentação de aproximadamente 50 mil toneladas em cada aeroporto, participação próxima a 3% do total nacional, cada um.

Vale observar que, até o momento, não faz parte dos planos do governo federal a concessão dos principais aeroportos da Região Nordeste, ao contrário do que vem ocorrendo nos principais aeroportos brasileiros, como Galeão (RJ), Guarulhos (SP), Brasília (DF), Viracopos (SP) e Confins (MG). Nesse sentido, vale mencionar que o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (Asga), distante 40 km de Natal (RN), foi o primeiro aeroporto sob gestão da Infraero a ser concedido para o setor privado. Sob gestão da Inframérica, a previsão é de que o aeroporto fique pronto em abril de 2014.

Por fim, cabe ressaltar que, no âmbito das obras para a Copa de 2014, a Infraero investiu na reforma e na ampliação do terminal de passageiros e adequação do sistema viário no Aeroporto de Fortaleza e estão previstos no PIL investimentos na ampliação de diversos aeroportos regionais em cidades em expansão.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Entre eles: Feira de Santana, Ilhéus, Jequié, Vitória da Conquista e Barreiras (BA); Caruaru, Serra Talhada e Petrolina (PE); Campina Grande, Cajazeiras e Patos (PB); Mossoró (RN); Parnaíba e Picos (PI); Juazeiro do Norte, Sobral e Quixadá (CE); Maragogi e Arapiraca (AL); Bacabal, Imperatriz e Carolina (MA).

## A atuação do BNDES na Região Nordeste

Visando equacionar os gargalos logísticos, promover o aumento da capacidade da rede existente e da integração regional e, por fim, ser agente propulsor da redução das desigualdades econômicas regionais, o BNDES, por meio da Área de Infraestrutura, vem apoiando importantes projetos na Região Nordeste, relativos à infraestrutura de transportes nos diversos modais: aquaviário, ferroviário, rodoviário e aeroportuário. Apresenta-se, a seguir, uma visão geral dos principais aspectos dessa atuação.

A carteira da Área de Infraestrutura na Região Nordeste possui 24 operações relativas a projetos de infraestrutura de transportes, totalizando R\$ 22,5 bilhões em investimentos e R\$ 11,0 bilhões de financiamento, conforme destacado na Tabela 2.

TABELA 2 Carteira de projetos de logística do BNDES (valores em R\$ mil)\*

Setor	Projetos	Valor do apoio	Investimento total
Aeroportos	1	329.263	439.439
Ferrovias	4	4.259.861	11.646.733
Navegação	2	13.164	18.574
Portos, terminais e armazéns	11	3.771.525	6.620.765
Rodovias	6	2.606.891	3.770.242
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>10.980.704</b>	<b>22.495.753</b>

Fonte: Elaboração própria.

\* Operações ativas contratadas e aprovadas.

No setor portuário, o apoio tem se concentrado na superestrutura portuária, no aumento de capacidade de movimentação de cargas (granéis agrícolas, contêineres, carga geral, produtos siderúrgicos e carvão) em diversos terminais arrendados em portos públicos e em terminais privados (Ponta da Madeira – MA, na movimentação de granéis minerais, e Cotegipe – BA, na movimentação de granéis agrícolas), bem como na infraestrutura portuária, por exemplo, a melhoria de acessos rodoviários no Porto de Suape e dos acessos ferroviários no Porto de Itaqui e a ampliação de berços públicos no Porto de Pecém. Na Região

Nordeste, esse apoio tem sido especialmente relevante em função do potencial de desenvolvimento econômico-social gerado nas respectivas regiões de influência dos projetos.

O financiamento do BNDES para o Complexo Industrial e Portuário de Suape contempla intervenções no âmbito portuário, rodoviário e retroportuário. O Complexo Industrial de Suape dispõe de uma infraestrutura completa para atender às necessidades dos mais diversos empreendimentos e tem atraído um número cada vez maior de empresas interessadas na ampliação do mercado regional ou na exportação de bens. Os negócios no Complexo de Suape se estruturam, principalmente, nos setores de refino, petroquímico, têxtil, naval e de apoio à indústria *offshore*.<sup>14</sup>

O BNDES participa, ainda, do Comitê Executivo do Programa Suape Sustentável, cuja proposta é desenvolver uma gestão sustentável do território do entorno do Complexo, transformando-o em um elemento alavancador de desenvolvimento econômico, ambiental e social, colaborando com a melhoria da qualidade de vida de toda a região sob sua influência direta ou indireta. Seu escopo de atuação inclui a coordenação de estudos e diagnósticos, planos de ação, captação de recursos, execução de programas para desenvolvimento territorial, implantação de infraestrutura urbana, implantação de equipamentos sociais, diálogo social, articulação de parcerias e ações integradas, processos de monitoramento, acompanhamento e controle de ações. O programa é gerenciado pelo Fórum Suape Sustentável, composto por empresas instaladas no Complexo, por representantes dos governos federal, estadual e municipal e sociedade civil.

O apoio do BNDES no Porto do Pecém, por sua vez, refere-se à expansão do Terminal de Múltiplos Usos, para a movimentação de contêineres e de carga geral, bem como a cons-

---

<sup>14</sup> A posição geográfica de Pernambuco transforma o Porto de Suape em um potencial centro concentrador e distribuidor de cargas. O polo agrega uma multimodalidade de transportes, aliada a um porto de águas profundas, com infraestrutura de redes de abastecimento de água, energia elétrica, telecomunicações e gás natural instaladas em todo o Complexo.

trução de correia transportadora de carvão, para fornecimento à Usina Termelétrica de Pecém. O Terminal Portuário do Pecém, desde o início de sua operação, em 2002, vem ampliando a movimentação de cargas, em termos de quantidade e variedade de produtos. Tornou-se, em poucos anos, um importante porto regional na movimentação de contêineres, sendo líder na exportação de frutas em contêineres frigoríficos. Atualmente, além das cargas destinadas e provenientes do próprio estado do Ceará, o Terminal Portuário do Pecém atende às demandas de movimentação dos estados vizinhos, como Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia, e, desses dois últimos, atende especialmente à região fruticultora do Vale do Rio São Francisco (Petrolina/Juazeiro).<sup>15</sup> Desde sua implantação, o Porto do Pecém atraiu para seu Complexo Industrial as Usinas Termelétricas de Energia Pecém I e Pecém II, a Companhia Siderúrgica do Pecém, em implantação, além de outros empreendimentos industriais de menor porte, promovendo geração de emprego e renda na região.

O apoio do BNDES no Porto de Itaqui, outrossim, refere-se à expansão da capacidade de movimentação de granéis agrícolas (Tegram), configurando-se, finalmente, em uma verdadeira saída norte, competitiva, da produção agrícola brasileira.<sup>16</sup>

Considerando a localização em relação aos mercados consumidores de soja, observa-se uma vantagem comparativa do Porto do Itaqui pelo encurtamento de distâncias econômicas quando comparadas com os portos das regiões Sudeste e Sul. É o porto brasileiro com menor distância para o canal do Panamá, o que representa significativa redução no número de dias de

<sup>15</sup> A profundidade natural do Porto de Pecém, que permite a atracação de navios de maior porte, e sua posição geográfica próxima das grandes rotas internacionais, incluindo o Golfo do México e o Canal do Panamá, potencializam a perspectiva de crescimento futuro.

<sup>16</sup> A área de influência do Porto do Itaqui (MA) corresponde à mesorregião comumente denominada MAPITO, além do nordeste do estado de Mato Grosso, leste do Pará, oeste da Bahia e norte de Goiás. Essas regiões têm um elevado potencial de expansão das lavouras de soja, principalmente pela redução de custos de transporte referentes à utilização da Ferrovia Norte-Sul.

viagem até os destinos compradores. Acredita-se, dessa forma, que sua expansão fomentará o desenvolvimento para além da região de Itaqui, as regiões produtoras de granéis no Nordeste e no Centro-Oeste.

Em relação aos investimentos para expansão do Terminal Portuário da Ponta da Madeira, no Maranhão, ressalta-se a importância da manutenção da posição competitiva para o escoamento da produção de minério de ferro do país. Os corredores de ferrovias e portos são um diferencial importante na redução de custos, o que torna Ponta da Madeira um dos terminais mais competitivos do mundo. Desataca-se que, para sua expansão, foi priorizada a contratação de mão de obra local, com capacitação profissional direcionada para as tarefas exercidas durante as obras e operação do terminal.

Já o Terminal de Cotegipe, na baía de Aratu (BA), foi ampliado com recursos do BNDES para a construção de um novo berço para a movimentação de granéis sólidos, aumentando sua capacidade de importação e exportação de granéis agrícolas para atender competitivamente à região produtora do oeste do estado.<sup>17</sup> Ainda na Bahia, o BNDES participa dos investimentos no aumento de capacidade do terminal de contêineres do Porto de Salvador.

No setor ferroviário, a atuação do BNDES na região é ampla e vai desde a recuperação da infraestrutura da rede existente na Malha Nordeste (Ferrovia Transnordestina – FTL, antiga CFN), até a ampliação da capacidade da EFC no transporte de granéis minerais e agrícolas e a implantação de Ferrovia Nova Transnordestina, que proporcionará o aumento da competitividade da produção agrícola e mineral da região, utilizando-se dos portos e complexos industriais a eles associados.

No setor rodoviário, foram apoiadas intervenções nas malhas alimentadoras das principais rodovias dos estados de Per-

---

<sup>17</sup> A produção agrícola do oeste da Bahia encontra na baía de Aratu a menor distância econômica para um porto exportador brasileiro competitivo.

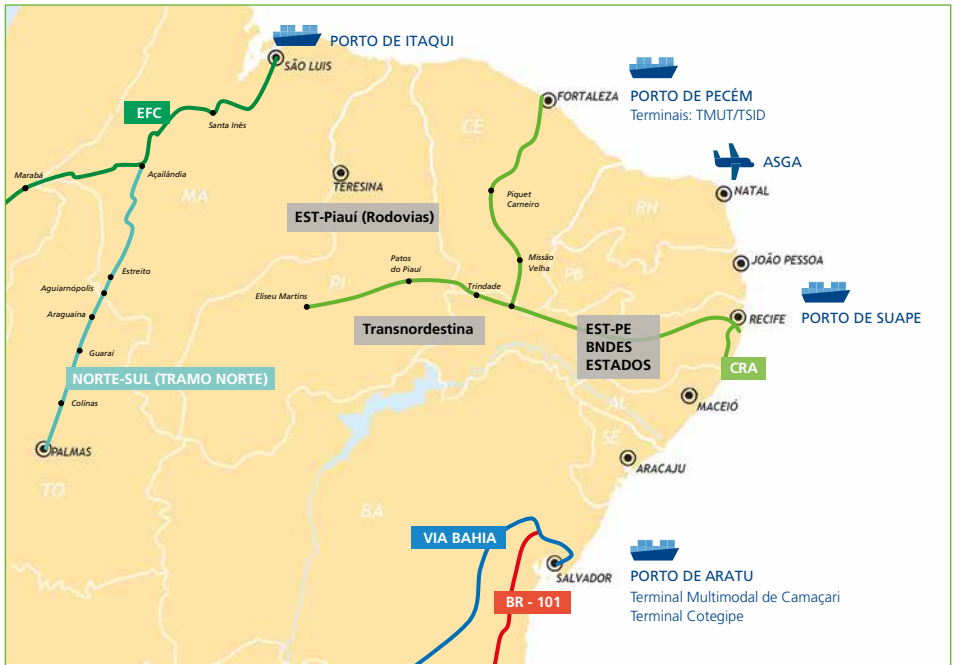
nambuco e Piauí, além de apoio a novas concessões na Bahia e em Pernambuco.

Os investimentos para readequação ou implementação das rodovias estaduais objetivaram a promoção de acessibilidade entre os municípios do interior, com o intuito de facilitar a movimentação de pessoas e cargas, proporcionando mais segurança, conforto e rapidez, e favorecendo a inclusão social e a redução das desigualdades e da pobreza da região.

Quanto às rodovias concedidas ao setor privado, destaca-se o apoio aos investimentos de concessionária rodoviária (conhecida localmente como Expressway) que servirá de acesso ao Porto de Suape. O projeto permitirá a eliminação do gargalo logístico existente na região, advindo do crescimento acelerado do referido complexo, implicando a melhoria tanto da qualidade de vida dos trabalhadores quanto do acesso ao litoral do estado por parte dos veranistas, fomentando o turismo da região. Já na Bahia, o apoio aos investimentos da concessionária das rodovias da região metropolitana da Bahia permitirá melhorias nas interligações entre o Porto de Aratu, o polo petroquímico de Camaçari e o aeroporto de Salvador.

Por fim, em relação ao setor aeroportuário, foi concedido financiamento para a construção do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, localizado no município de mesmo nome, no estado do Rio Grande do Norte, marcando a decisão pública pela gestão do setor privado em aeroportos administrados pela Infraero, por meio de processo de concessão, e a introdução da atuação do BNDES na expansão do setor aeroportuário brasileiro. Espera-se que o investimento proporcione a manutenção do crescimento do turismo no estado, além de corroborar para a expansão da capacidade aeroportuária da Região Nordeste. Os principais projetos apoiados pelo BNDES estão destacados na Figura 6.

FIGURA 6 Projetos de logística da Região Nordeste no BNDES



Fonte: Elaboração própria.

## Questões perspectivas acerca da logística da Região Nordeste

A Região Nordeste passa por profundas transformações econômicas e sociais motivadas, entre outros fatores, pelo aumento do investimento – notadamente o crescimento da participação da indústria de transformação na economia regional –, o aumento da participação relativa das classes populares (C e D)<sup>18</sup> na renda familiar nordestina e a redução do nível de analfabetismo,<sup>19</sup> notadamente na zona rural.

<sup>18</sup> Classe C: renda média familiar entre R\$ 1.115 e R\$ 4.800; e classe D: renda média familiar entre R\$ 804 e R\$ 1.115.

<sup>19</sup> Referente à população acima de dez anos de idade.



A elevação da participação industrial na economia regional advém de investimentos relativos a grandes projetos, principalmente nos setores de petróleo e gás e de construção naval.

Estão em implantação ou em operação diversos projetos, em diferentes setores industriais, tais como: petroquímico,<sup>20</sup> de refino,<sup>21</sup> siderúrgico,<sup>22</sup> extrativo mineral,<sup>23</sup> de construção naval,<sup>24</sup> automobilístico<sup>25</sup> e de papel e celulose.<sup>26</sup>

Esses projetos, naturalmente, demandam, além de disponibilidade de energia e de mão de obra qualificada, insumos diversificados, advindos e não advindos da Região Nordeste, e requererão a integração da cadeia de suprimentos de diversos segmentos que, em última análise, pressionarão a capacidade da região de ofertar infraestrutura de transportes compatível com a demanda e, mais além, serviços logísticos que possibilitem um sistema de distribuição da produção competitiva associada à eficiência da nova cadeia produtiva.

## O PAPEL DA LOGÍSTICA NA COMPETITIVIDADE REGIONAL

A nova dinâmica econômica da Região Nordeste ensejará forte necessidade de transformações na infraestrutura logística regional no futuro próximo. Isso se deve, por um lado, ao au-

<sup>20</sup> Companhia Petroquímica de Pernambuco, em Suape (PE), em implantação. As plantas produzirão PET (em operação) para diversas aplicações industriais e fios sintéticos (previsão de entrada em operação no primeiro semestre de 2014), destinados à indústria têxtil.

<sup>21</sup> Refinaria Abreu e Lima, em Suape, em fase de conclusão.

<sup>22</sup> Companhia Siderúrgica Pecém, que tem previsão de produção inicial de 3 milhões de toneladas de placas de aço, localizada em zona de processamento de exportação (ZPE) junto ao Porto de Pecém (CE), em implantação; e Companhia Siderúrgica Suape, laminadora para a produção de bobinas de aço, em implantação.

<sup>23</sup> Vanadium de Maracás (BA), que tem previsão de início de operação para março de 2014, destinada à produção de 9,5 mil toneladas de pentóxido de vanadium, utilizado na produção de aços. Além deste, a produção exportadora de minério de ferro em Caetité (BA) e no sul do Piauí e de gipsita, em Araripina (PE), destinado à construção civil.

<sup>24</sup> Estaleiro Atlântico Sul, situado no complexo portuário industrial de Suape, em operação desde 2009, destinado à construção de navios cargueiros e de plataformas *offshore*; estaleiro Vard/Promar, em operação em Suape, é destinado à construção de navios gaseiros e de apoio à produção de petróleo no mar; e estaleiro Paraguaçu (BA), destinado à produção de sondas e embarcações *offshore*.

<sup>25</sup> Nova planta da Fiat, em Goiana (PE), em fase de implantação.

<sup>26</sup> Nova planta da Suzano, em Imperatriz (MA), em fase de início de operação.

mento do consumo de bens pela população – vinculado ao aumento da renda, ao dinamismo de diversas cidades médias em expansão e ao papel relevante do setor de serviços relacionados ao turismo regional (de interior e no litoral) e, por outro lado, à necessidade de redução de custos logísticos para que os bens e serviços (produzidos ou não na região) estejam disponíveis ao processo industrial ou ao consumidor final, no tempo oportuno, a preços competitivos.

O papel da logística no crescimento econômico e na competitividade da Região Nordeste será, pois, primordial. E essa competitividade advirá do desenvolvimento de uma rede integrada de transportes e de serviços associados<sup>27</sup> que abranja, espacialmente, todos os estados nordestinos, sendo capaz de fazer frente aos desafios de crescimento da região, inclusive no interior, possibilitando, por consequência, a continuidade de investimentos privados em setores diversos da economia.<sup>28</sup> Esses investimentos serão atraídos pela disponibilidade de uma rede de distribuição eficiente e competitiva, capaz de integrar diversas cadeias de suprimentos, hoje impossibilitadas de se instalarem na região ou limitadas em sua atuação.

Essa, entretanto, ainda não é a realidade regional. A visão de transporte para além de uma região exportadora de insumos agrícolas e minerais deve ser aperfeiçoada. E essa abordagem deverá influenciar a formatação dos novos projetos de transportes e a formulação de uma rede de infraestrutura intermodal, integrada, que envolva tanto as rodovias vicinais e alimentadoras<sup>29</sup> quanto às rodovias de maior capacidade<sup>30</sup> e as infraestruturas de transporte de grande capacidade – ferrovias, hidrovias,

<sup>27</sup> Entre eles: gestão de terminais, gestão de armazéns e de centros de distribuição, gestão de transportes, gestão de frotas, manutenção de ativos, gestão de seguros, rastreamento de veículos, otimização de rotas, enfim, gestão da cadeia de suprimentos.

<sup>28</sup> Tais como: agroindústria, armazenagem, indústria têxtil, consumo de massa, varejo, ecoturismo, artesanato e cultura, pequenos negócios etc.

<sup>29</sup> Administradas por municípios e estados.

<sup>30</sup> Administradas por estados e governo federal.

portos e aeroportos, cuja administração é, majoritariamente, federal.<sup>31</sup> Subsequentemente, será necessário, pois, o desenvolvimento de novos ativos de integração modal (terminais de integração multimodal) em diversos nós dessa nova rede de transportes regional, administrados pelo setor privado.

Alguns projetos de ampliação da infraestrutura de transportes atualmente em desenvolvimento na Região Nordeste foram concebidos dentro de limites, na medida em que atendem a objetivos específicos de exportação, na ligação interior-litoral, em moldes tradicionais, e ainda carecem de uma função regional em que os benefícios econômicos possam ser potencializados e mais bem distribuídos no território. É necessário, pois, um olhar conjunto e integrado das diversas estratégias locais, no nível dos estados, e mesmo as federais, para possibilitar uma atuação estratégica regional que eleve fortemente a eficiência dos ativos existentes (portos, ferrovias e hidrovias) e introduza os novos ativos necessários ao ambiente integrado regional.

### **A REDE DE TRANSPORTES INTEGRADA NA REGIÃO NORDESTE**

Mais do que projetos que atendam, legitimamente, às demandas locais, ou de territórios com objetivos comuns, é necessária uma visão integradora e sistêmica regional para que a rede de transportes futura seja capaz de dar resposta aos desafios prospectivos aos quais a região está submetida.

A matriz modal de transportes nordestina é baseada, fundamentalmente, no transporte rodoviário. As rodovias, entretanto, nem sempre são competitivas e permitem o transporte seguro de cargas e de passageiros. Segundo avaliações de CNT (2013), as rodovias da Região Nordeste se encontram em pior

---

<sup>31</sup> À exceção de portos delegados pelo governo federal, como Itaqui (MA) e Suape (PE), e o Porto de Pecem (CE), todos administrados pelos respectivos estados, os demais ativos são administrados pelo governo federal.

estado que as rodovias brasileiras pesquisadas.<sup>32</sup> As principais deficiências estão na sinalização e geometria da via, além da qualidade do pavimento. Uma das explicações dessa situação se refere ao ainda insuficiente nível de investimento relativo à modernização e manutenção das estradas regionais, a despeito dos investimentos públicos crescentes constantes nos PAC 1 e 2 e dos esforços de investimento direto de diversos estados.<sup>33, 34</sup>

## AS FERROVIAS EM DESENVOLVIMENTO

Com relação ao desenvolvimento da oferta da infraestrutura de transporte regional, destaca-se a implantação de duas novas ferrovias, desenhadas como sistemas de alta capacidade de transporte: a Ferrovia Transnordestina Logística, em implantação pelo setor privado, que ligará, em bitola larga, Eliseu Martins (PI) a Salgueiro (PE) e dali até o Porto de Suape (PE) e, ainda, o Porto de Pecém (CE); e a Fiol, em desenvolvimento pela Valec, que ligará, também em bitola larga, Figueirópolis (TO) ao novo Porto de Ilhéus (BA), passando pelo município de Barreiras e cruzando a Hidrovia do São Francisco em Ibotirama<sup>35</sup> (BA) e a FCA, em Brumado da Bahia. Em ambas as situações, os projetos ferroviários (Transnordestina Logística e Fiol) foram concebidos com base no

---

<sup>32</sup> Em estado bom ou ótimo, estão cerca de 25,1% das rodovias pesquisadas (o mesmo indicador é de 36,2% para o conjunto de rodovias brasileiras). Em estado ruim ou péssimo estão cerca de 32,5% das rodovias locais pesquisadas (29,4% para o Brasil).

<sup>33</sup> Como visto, as rodovias da região, em sua maioria, têm gestão pública, sendo a maior parte administrada pelos estados (33.858 km, 62%) e as demais pelo governo federal (19.288 km, 38%).

<sup>34</sup> Registra-se, ainda, que apenas uma pequena parcela das rodovias regionais é administrada pelo setor privado, por meio de processos de concessão ocorridos na Bahia e em Pernambuco. Com relação à qualidade das rodovias concedidas, segundo a CNT, cerca de 84,4% das rodovias com gestão privada apresentam estado geral ótimo ou bom, enquanto apenas 26,7% das rodovias brasileiras com gestão pública apresentam a mesma condição. A decisão pela concessão sem contrapartida pública (PPPs), entretanto, depende do volume de tráfego da rodovia e da capacidade de pagamento da tarifa pelos usuários, o que, de alguma forma, limita a utilização do instrumento da concessão pura na melhoria da qualidade das rodovias nordestinas, que ainda ficam dependentes da capacidade de investimento público federal ou dos estados. Uma alternativa, conforme já mencionado, é a utilização de PPPs, ficando a manutenção tempestiva da estrutura rodoviária, nessa hipótese, sob a gestão do setor privado.

<sup>35</sup> Até o momento, não há previsão de terminal de integração multimodal entre a Fiol e a Hidrovia do São Francisco.

atendimento ao desenvolvimento da produção agrícola e extrativista mineral local, com destino à exportação.

A Transnordestina Logística, como já observado, foi planejada para atender ao desenvolvimento da produção agrícola do Cerrado nordestino (soja, milho, algodão e arroz) na região de Balsas (MA), de Uruçuí (PI) e de Barreiras (BA), além de gipsita em Araripina (PE). A Fiol foi planejada para atender à exportação de minério de ferro de Caetité (BA) e da produção agrícola no mesmo Cerrado baiano. Não foram, portanto, concebidas como estruturas de integração da rede logística da Região Nordeste, viabilizando deslocamentos internos que tornem mais competitiva a economia regional, a administração da cadeia de insumos industriais ou a distribuição interna competitiva de bens de consumo geral. Daí não serem integradas a nenhum outro projeto de transporte na região. Além da exportação de bens primários agrícolas e minerais em grandes volume e extensão – função relevante e característica primordial do transporte ferroviário –,<sup>36</sup> isoladamente, pouco mais poderão contribuir caso mantidas como tal.<sup>37</sup>

### *» Como promover a integração de projetos estruturantes, de âmbito local, em uma rede integrada de transportes de interesse regional?*

Alguns aspectos são relevantes. O que se apresenta como uma possibilidade real para a região é que, além do atendimento

<sup>36</sup> A viabilidade de uma ferrovia é função do produto [extensão do transporte (km) x volume transportado (t)] – denominado momento de transporte, bem como da produtividade (giro das composições) – função da velocidade dos trens e, finalmente, do valor do frete. Tomando por base um mercado de operação ferroviária competitivo, onde o valor do frete é definido pelo mercado, a viabilidade de uma ferrovia está vinculada ao momento de transporte e à produtividade da operação. Assim, cargas a granel em grandes volumes e em grandes extensões de transporte (acima de 500 km) são típicas do modal ferroviário – e, também, do transporte aquaviário, pela economia de escala obtida (redução de custos unitários em função da quantidade transportada).

<sup>37</sup> Registra-se que, além da implantação desses 3.320 km ferroviários, em bitola larga (1,60 m), estão previstas no PIL, do governo federal: (i) a modernização do trecho ferroviário entre Recife e Salvador, atualmente operado pela concessionária CFN; e (ii) a modernização do trecho ferroviário entre Salvador e São Paulo, atualmente operado pela concessionária FCA.

à exportação, também se desenvolva uma logística competitiva no sentido norte-sul, pelo interior da Região Nordeste, aperfeiçoando de forma competitiva o escoamento interno de mercadorias mais próximo às localidades em expansão, função hoje exercida, majoritariamente, pelo transporte rodoviário,<sup>38</sup> com todas suas externalidades econômicas e sociais e infraestrutura deficiente. Esse corredor norte-sul deve, tanto quanto possível, incorporar o ativo que representa a Hidrovia do São Francisco para a Região Nordeste, como valioso recurso natural do ponto de vista do transporte sustentável e do resgate dos valores da cultura regional.<sup>39</sup>

### O CORREDOR NORTE-SUL PELO INTERIOR DA REGIÃO

Algumas opções de conformação de rede de transportes que tenha o papel de atender às demandas futuras da região podem ser exemplificadas.

Segundo o estudo realizado pelo governo do estado de Pernambuco,<sup>40</sup> há possibilidades reais de integração entre a Ferrovia Transnordestina Logística, como inicialmente concebida, e outras importantes infraestruturas logísticas na Região Nordeste.

A implantação de uma nova ferrovia de integração que ligue Salgueiro (PE) a Juazeiro (BA), com cerca de 200 km de extensão, permitirá conectar a Ferrovia Transnordestina Logística, a partir de Salgueiro, à Hidrovia do São Francisco, em Juazeiro (BA), possibilitando à região central nordestina conectar-se, por via hidroviária, até o norte de Minas Gerais, em Pirapora, e, por via ferroviária, ao litoral, no Porto de Aratu (BA).

<sup>38</sup> Complementado, subsidiariamente, pelo transporte de cabotagem (em desenvolvimento).

<sup>39</sup> A utilização da Hidrovia do São Francisco como corredor eficiente de transporte depende de uma série de fatores, entre eles: (i) novo arranjo institucional, que envolva a forma de gestão da hidrovia e das eclusas; (ii) novos mecanismos de financiamento ao investimento e à manutenção ininterrupta da via navegável; e (iii) a integração da hidrovia com os demais componentes da rede de transportes regional a partir dos terminais fluviais. A estrutura deverá permitir a obtenção da produtividade requerida de um sistema multimodal de alta capacidade, que gere economias de escala e atenda aos anseios da demanda constituída por diversos tipos de carga, entre elas: grãos agrícolas e minerais, carga geral e combustíveis.

<sup>40</sup> Ver estudo de viabilidade da Ferrovia Transnordestina (Projetec).

Estaria criado, então, um verdadeiro corredor de transporte norte-sul pelo interior da Região Nordeste, um canal multimodal de distribuição de Fortaleza-Missão Velha-Salgueiro (Ferrovia Transnordestina Logística), Salgueiro-Petrolina-Juazeiro (nova ferrovia de integração), Juazeiro-Ibotirama-Pirapora (Hidrovia do São Francisco) e Juazeiro-Aratu (ferrovia existente), com repercussões diversas sobre a economia regional, em caso de operação multimodal competitiva (ver Figura 7). Uma das grandes estratégias regionais, pois, é a interiorização, acompanhada da elevação da produtividade dos ativos existentes subutilizados.

FIGURA 7 A estrutura do corredor norte-sul pelo interior da região



Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que é importante para a viabilidade do transporte hidroviário no rio São Francisco, entre outros fatores, conectar-se de forma eficiente a um porto marítimo competitivo. E esse porto é o Porto de Aratu, na medida em que o acesso ferro-

viário, desde o porto fluvial de Juazeiro, seja aperfeiçoado e se torne uma opção competitiva perante a alternativa rodoviária. Dessa forma, os produtos que transitarem pela hidrovia poderão ter destino ou origem marítima.

Essa abordagem regional foi recentemente incorporada ao PIL, do governo federal, por meio da implantação/modernização do trecho ferroviário Feira de Santana (BA)-Juazeiro (BA)-Parnamirim (PE), próximo a Salgueiro. Trata-se de uma percepção da importância da integração das infraestruturas de transporte na Região Nordeste para a promoção de sinergias.

Essa inclusão determina a integração de diversos projetos de interesse da Região Nordeste: a Ferrovia Transnordestina Logística, a Hidrovia do São Francisco, a Ferrovia Parnamirim-Feira de Santana (PIL), a Ferrovia Feira de Santana-Aratu-Recife (PIL) e os Portos de Aratu, Suape e Pecém.

## **A QUESTÃO PORTUÁRIA REGIONAL**

Outra questão importante para a região é a utilização do potencial pleno do Porto de Aratu (BA).

Dos portos marítimos da região, três se destacam por terem um papel estratégico no território, em função de características físicas privilegiadas,<sup>41</sup> traduzindo-se em potenciais elos regionais com outras regiões do país e com o exterior: o Porto de Itaqui (MA), o Porto de Suape (PE) e o Porto de Aratu (BA).

O Porto de Itaqui, porto público administrado pelo estado do Maranhão por delegação do governo federal, representa a saída norte competitiva da produção agrícola e mineral brasileira. Atende, principalmente, ao escoamento da produção das regiões Centro-Oeste e Nordeste e está vinculado, como visto, a projetos importantes, como a exportação de minérios de Carajás (PA) e à produção agrícola de Goiás, Tocantins e Maranhão.

---

<sup>41</sup> Profundidade, águas abrigadas para a movimentação de embarcações, retroárea industrial e proximidade aos centros de demanda.



Em função dessa realidade, a economia do estado do Maranhão tem se relacionado, fortemente, com a economia do Centro-Oeste e, mesmo, da Amazônia. Mas essa saída norte também poderá servir e se tornar estratégica para a própria Região Nordeste, desde que essa infraestrutura competitiva, o Porto de Itaqui, esteja conectado eficientemente a sua rede logística.

Já o Porto de Suape, porto público administrado pelo estado de Pernambuco, por delegação do governo federal, vem se tornando um porto concentrador multipropósito, favorecido pelas vantagens comparativas de localização, profundidade, escopo, escala e de disponibilidade de retroárea industrial e de serviços. Houve aumento da capacidade de movimentação de carga no Porto de Suape nos últimos anos<sup>42</sup> em função de diversos investimentos,<sup>43</sup> fenômeno que também aconteceu no Porto de Itaqui<sup>44</sup> e no Porto de Pecém.<sup>45</sup>

Por último, o Porto de Aratu, administrado pelo governo federal, também possui vantagens comparativas interessantes, como profundidade, bacia de atracação protegida e disponibilidade de retroárea. Restringiu-se em sua atuação econômica, entre outros fatores, por problemas de acesso terrestre (notadamente ferroviário).<sup>46</sup> Seu desenvolvimento pode ensejar a viabilidade da própria Hidrovia de São Francisco como infraestrutura logística para o transporte de granéis de exportação e de distribuição interna de carga geral.<sup>47</sup> Convive com dificuldades administrativas, de gestão e financeiras, comuns nos portos administrados por Companhias Docas federais, como níveis de ren-

---

<sup>42</sup> O Porto de Suape cresceu o equivalente a 6,2% a.a. nos últimos quatro anos (2008-2012), sendo o crescimento dos granéis líquidos de 8,6% a.a. e os contêineres de 4,6% a.a.

<sup>43</sup> Principalmente nos terminais de contêineres, carga geral e de granel líquido, além da infraestrutura portuária (dragagem, retroárea e acessos rodoviários).

<sup>44</sup> Principalmente nos novos terminais de granéis agrícolas.

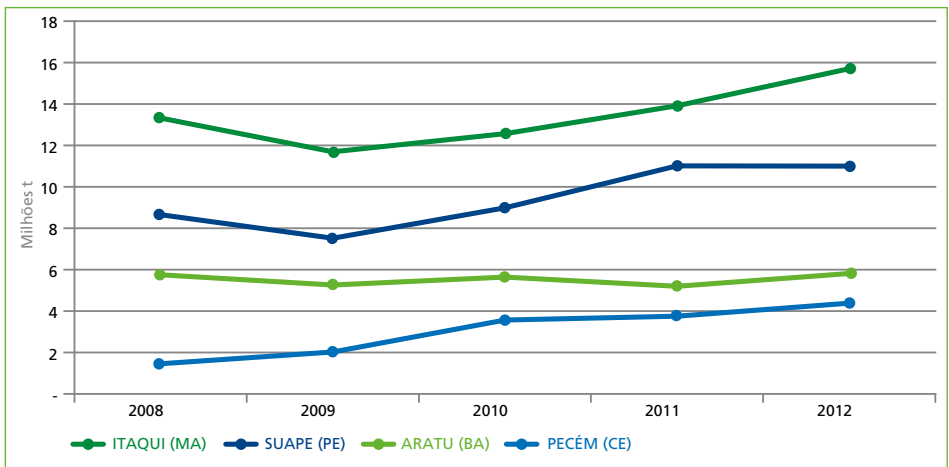
<sup>45</sup> Principalmente nos terminais multipropósito e de produtos siderúrgicos e na infraestrutura portuária (berços).

<sup>46</sup> O desempenho do Porto de Aratu nos últimos quatro anos (2008-2012) é de estabilidade, em torno de seis milhões de toneladas.

<sup>47</sup> Desde que viabilizada uma infraestrutura e operação ferroviária competitiva entre Juazeiro e Aratu.

tabilidade limitados e dificuldades para realizar investimentos com recursos próprios [Booz & Company (2012)]. O porto é administrado pela Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba), que também administra o Porto de Salvador, segundo principal porto do estado da Bahia, e não consegue, apesar de suas vantagens comparativas, desenvolvimento compatível com seu potencial. Conforme ilustrado no Gráfico 2, a movimentação de cargas em Aratu permaneceu estagnada nos últimos anos.

**GRÁFICO 2** Evolução da movimentação dos principais portos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Antaq (2012).

## A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Outro aspecto fundamental para a rede de transportes nordestina é a conexão competitiva com outras regiões do país. Além dos portos, naturais conexões com o exterior por via marítima, e das rodovias, por via terrestre, os eixos de transporte de maior capacidade em desenvolvimento – a Ferrovia Transnordestina Logística, a Fiol, a FCA<sup>48</sup> e o eixo potencial que abrange a Hidrovia do São

<sup>48</sup> Sua modernização e aumento de capacidade é parte do PIL do governo federal.

Francisco – podem se tornar eficientes elementos de integração regional, permitindo trocas econômicas a preços competitivos.

São exemplos de conexões que possibilitam desenvolver uma infraestrutura de interligação regional de grande capacidade de transporte:

1. a ligação Eliseu Martins (PI) até Estreito (TO), na Ferrovia Norte-Sul, conectando a rede de transportes da Região Nordeste com a da Região Centro-Oeste, bem como o Porto de Itaqui;
2. a ligação Barreiras (BA) até Figueirópolis (TO), também na Ferrovia Norte-Sul, interligando a Região Nordeste com a Centro-Oeste;<sup>49</sup> e
3. a Hidrovia do São Francisco, entre Ibotirama e Pirapora, que possibilita um canal de integração entre as regiões Nordeste e Sudeste.

O desenvolvimento dessas ligações permitirá alternativas de interligação regional, como ilustrado na Figura 8, que podem gerar sinergias entre as economias do Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste, por meio de corredores logísticos eficientes. Um exemplo dessas sinergias é a instalação de indústrias beneficiadoras da produção agrícola do Centro-Oeste na Região Nordeste, tendo em vista a proximidade ao mercado consumidor, bem como a implantação no Nordeste de centros de distribuição da produção industrial “externa” para atender a todo o território regional.

Além das grandes infraestruturas de integração (elos), diversos terminais de integração multimodal poderão ser viabilizados nos nós da rede de transportes integrada, como em: Estreito (MA), Eliseu Martins (PI), Parnamirim (RN), Petrolina (PE), Salgueiro (PE), Figueirópolis (TO), Luiz Eduardo Magalhães (BA) etc. As integrações entre a Fiol e a Hidrovia do São Francisco, na região de

---

<sup>49</sup> O estudo de viabilidade de ambas as ligações vem sendo previsto no PAC, do governo federal.

Ibotirama (BA), e entre a Fiol e a FCA, na região de Brumado da Bahia, também poderão se constituir em sítios de integração modal, ensejando facilidades e alternativas ao escoamento da produção e da distribuição de bens regionais. Esses terminais terão arranjo institucional do setor privado, atraídos pelas novas possibilidades econômicas abertas.

FIGURA 8 As possibilidades de integração regional



Fonte: Elaboração própria.

Os terminais de integração requererão, por sua vez, o aumento da oferta de diversos serviços de gestão de ativos logísticos com base tecnológica, bem como de atividades econômicas associadas ao transporte em função do aumento do número de veículos em circulação e da necessidade da prestação de serviços de apoio aos caminhoneiros (borracharia, mecânica, pátios de estacionamentos). No entorno dos terminais, serão necessários,

ainda, investimentos públicos e privados destinados a mitigar externalidades socioambientais sobre o trânsito, a qualidade do ar e de vida da população.

Por fim, a expansão do serviço de transporte aéreo e, por conseguinte, da infraestrutura aeroportuária, também se constitui em uma necessidade da Região Nordeste do ponto de vista da integração, em função da limitação de oferta dos aeroportos regionais, da baixa mobilidade *vis-à-vis* a expansão econômica de diversos municípios nordestinos. Registra-se que a expansão da infraestrutura aeroportuária está prevista no PIL, por meio de investimentos diretos da Infraero. A Figura 9 sintetiza as diversas propostas mencionadas que comporiam, caso aplicadas, uma rede logística integrada no Nordeste.

FIGURA 9 A rede integrada na Região Nordeste



Fonte: Elaboração própria.

A próxima seção trata do quadro atual da infraestrutura energética na Região Nordeste e da atuação do BNDES.

## **A ESTRUTURA DE ENERGIA ELÉTRICA DA REGIÃO NORDESTE – ATUAÇÃO DO BNDES E UMA VISÃO PROSPECTIVA**

### **Um panorama do setor de energia elétrica na Região Nordeste**

A Região Nordeste possuía, em 2012, 54,1 milhões de habitantes, número equivalente a 28% da população nacional. Apesar do crescimento econômico acima da média nacional observado nos últimos anos, o consumo de energia elétrica na região foi de 75,6 TWh em 2012, o que representa apenas 17% do consumo nacional de energia, e o consumo industrial da região foi de apenas 16% do consumo total da indústria nacional [EPE (2013a)]. Isso evidencia a concentração da atividade econômica nas regiões Sudeste e Sul do país. Além disso, o consumo residencial médio de eletricidade na região foi de 109 kWh por residência, ou cerca de 70% da média nacional.

Nos últimos dez anos, porém, o consumo da região aumentou em média 4,4% a.a., ante uma média nacional de 3,7%, o que contribuiu para reduzir as diferenças entre as regiões do país. Essa tendência deve se manter nos próximos anos, uma vez que as projeções indicam que o consumo de energia no Nordeste vai crescer a uma taxa média de 4,6% a.a. na próxima década, acima da média nacional de 4,1% no período [EPE (2013b)].

A região possui atualmente 21,8 GW de capacidade instalada de geração, conforme Tabela 3, o que representa 17% da capacidade instalada do Brasil. Desse total, 11,5 GW correspondem a usinas hidrelétricas, dos quais quase 10 GW localizados em oito usinas no rio São Francisco nos estados da Bahia, Sergipe e Alagoas. Além da hidreletricidade, a geração termelétrica é bastante significativa na região, com 8,9 GW de capacidade ins-

talada em usinas a gás (3,4 GW), óleo (2,7 GW), carvão mineral (1,5 GW) e biomassa (1,3 GW), principalmente a partir do bagaço de cana e do licor negro, além de outras fontes em menor escala [Aneel (2013)].

Apesar da predominância da geração hidrelétrica e termelétrica, a energia eólica vem despontando como uma importante fonte para a geração de energia elétrica na região. Os sítios de geração localizados no litoral norte da região, principalmente nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, concentram mais de 1 GW de usinas eólicas em operação, além de diversos parques eólicos em construção. Outro importante sítio eólico na região está localizado no interior da Bahia, que possui diversos parques em fase de operação, construção ou planejados.

**TABELA 3** Capacidade de geração de energia elétrica por fonte nos estados do Nordeste (valores em MW)

Estado	Hidrelétrica*	Termelétrica	Eólica	Solar	Total
Alagoas	3.724	303	-	-	4.027
Bahia	4.696	2.074	233	3	7.006
Ceará	5	1.940	606	1	2.552
Maranhão	662	1.647	0	-	2.309
Paraíba	5	568	69	-	642
Pernambuco	759	1.666	27	-	2.452
Piauí	119	63	18	-	200
Rio Grande do Norte	-	507	423	-	930
Sergipe	1.581	86	35	-	1.702
<b>Total</b>	<b>11.550</b>	<b>8.855</b>	<b>1.410</b>	<b>4</b>	<b>21.819</b>

Fonte: Banco de Informações de Geração – Aneel (2013).

\* A capacidade das usinas hidrelétricas localizadas nas divisas de dois estados foi dividida igualmente entre eles.

A Tabela 4 apresenta os investimentos apoiados pelo BNDES na Região Nordeste no setor de energia elétrica. O segmento de geração possui a maior quantidade de projetos e também a maior parcela do apoio e dos investimentos, que totalizam R\$ 26 bilhões e R\$ 42 bilhões, respectivamente, sendo a maior par-

cela desse valor correspondente à energia eólica. A capacidade de geração dos projetos apoiados é de quase 10.800 MW. Os projetos de transmissão representam investimentos de R\$ 3,5 bilhões, dos quais R\$ 1,8 bilhão apoiado pelo BNDES, e totalizam quase 3.000 km de novas linhas de transmissão. Os investimentos em projetos de distribuição apoiados pelo BNDES são de R\$ 12,5 bilhões, dos quais R\$ 5,4 bilhões correspondentes à parcela financiada.

**TABELA 4** Investimentos apoiados pelo BNDES e em carteira na Região Nordeste, no setor de energia elétrica (valores em R\$ milhões)

Atividade	Projetos	Valor do apoio	Investimento total	Capacidade/ extensão
Geração hidrelétricas	2	3.533,1	5.214,7	1.247 MW
Pequenas centrais hidrelétricas	2	196,7	272,2	30 MW
Eólicas	215	16.785,9	25.861,2	6.422 MW
Termelétricas	8	5.047,8	10.050,0	3.015 MW
Cogeração	3	403,2	519,5	84 MW
Subtotal – geração	230	25.966,7	41.917,6	10.798 MW
Transmissão	7	1.812,6	3.541,8	2.974 km
Distribuição	25	5.440,6	12.524,0	
Eficiência energética	2	3,6	4,5	
<b>Total</b>	<b>264</b>	<b>33.223,5</b>	<b>57.987,9</b>	

Fonte: Elaboração própria.

## Perspectivas do setor de energia elétrica na Região Nordeste

### HIDROELETRICIDADE

O aproveitamento do potencial hidrelétrico na Região Nordeste em grande escala iniciou-se com a construção, em 1948, da primeira das usinas do complexo hidrelétrico de Paulo Afonso, no rio São Francisco, entre os estados da Bahia e de Alagoas, pela Chesf. A primeira usina do complexo, Paulo Afonso 1, com 180 MW de capacidade, foi inaugurada no fim de 1955. A ela se seguiram as usinas de Paulo Afonso 2 (443 MW, iniciada em 1955 e concluída em 1967), Paulo Afonso 3 (794 MW, 1967 a



1974), Paulo Afonso 4 (2.462 MW, 1972 a 1983) e Apolônio Sales – Moxotó, (400 MW, 1971 a 1977). A essas usinas se seguiram as de Sobradinho, na Bahia, com 1.050 MW (1973 a 1982), Luiz Gonzaga, entre a Bahia e Pernambuco, com 1.480 MW (1979 a 1990), e Xingó, entre Sergipe e Alagoas, com 3.162 MW (1987 a 1997), todas no rio São Francisco [Chesf (2013)].

Principal fonte de geração de energia na região, a hidreletricidade deve ter sua participação na matriz energética reduzida nos próximos anos, uma vez que a maior parte do potencial hidrelétrico já foi aproveitada, especialmente na bacia do rio São Francisco. De fato, o Plano Nacional de Energia 2030 [EPE (2007)] estima que apenas 3% a 4% do potencial hidrelétrico a aproveitar no Brasil está localizado na Região Nordeste, o que limita a expansão da capacidade de geração dessa fonte na região, a um custo economicamente viável e sem restrições socioambientais significativas, a cerca de 3 GW [EPE (2007)]. Esse potencial está concentrado basicamente nas bacias dos rios São Francisco e Parnaíba. Outra possibilidade indicada por EPE (2007) é o aumento da capacidade de geração (repotenciação) das usinas existentes no rio São Francisco em até 8.000 MW, que seriam utilizados apenas para o atendimento à demanda no horário de ponta, sem acréscimo significativo na quantidade de energia gerada.

Como consequência desse potencial bastante limitado, o Plano Decenal de Energia 2013-2022 também não prevê a contratação de novos empreendimentos hidrelétricos na região, apesar da indicação da possibilidade de construção de cinco novas hidrelétricas no rio Parnaíba, com estudo de viabilidade concluído ou em andamento, totalizando 430 MW de capacidade [EPE (2013b)].

Os projetos de usinas hidrelétricas e pequenas centrais hidrelétricas na região financiados pelo BNDES possuem 1.277 MW de capacidade instalada, totalizando R\$ 3,7 bilhões em financiamentos e R\$ 5,5 em investimentos, sendo a Usina Hidrelétrica Estreito, na divisa dos estados do Tocantins e Maranhão, o principal projeto, com 1.087 MW de capacidade.

## GERAÇÃO TERMELÉTRICA

A Região Nordeste recebeu investimentos expressivos em novos projetos de geração termelétrica nos últimos anos. Dentre os novos empreendimentos, destacam-se as usinas a carvão nos portos de Pecém (CE) e Itaqui (MA), com cerca de 1.450 MW de capacidade instalada, e o complexo de usinas termelétricas a gás natural Parnaíba, no Maranhão, atualmente com quatro usinas prontas ou em fase de conclusão, totalizando quase 1.400 MW de capacidade, além das diversas usinas a óleo combustível.

São 11 projetos de geração termelétrica e cogeração na região na carteira do BNDES, que totalizam 3.100 MW de capacidade instalada. O valor dos financiamentos a esses projetos é estimado em R\$ 5,5 bilhões, que devem resultar em investimentos de R\$ 10,6 bilhões, com destaque para as usinas termelétricas Pecém I e II, Porto do Itaqui e do complexo Maranhão.

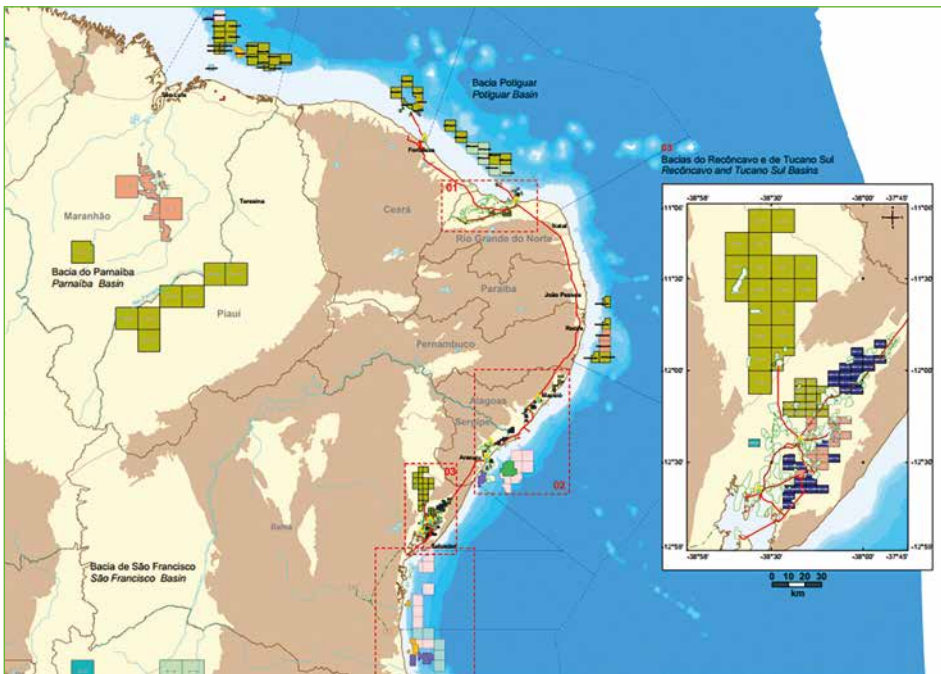
A geração termelétrica a gás natural na região apresenta perspectivas bastante favoráveis. A utilização do gás natural para a geração termelétrica constitui uma alternativa interessante para as áreas de produção mais afastadas dos grandes centros consumidores e que não possuem acesso aos mercados por meio de gasodutos, mas estão localizadas próximas a linhas de transmissão. O complexo termelétrico Parnaíba, no Maranhão, com quatro usinas localizadas no próprio sítio de produção de gás na bacia do Parnaíba, representa o principal caso de sucesso da produção de gás em terra para a geração termelétrica.

A produção de gás natural em terra na bacia do rio Parnaíba, no Maranhão, iniciada no fim de 2012, atingiu cerca de 5 milhões de m<sup>3</sup>/dia no fim de 2013 e já representa cerca de 10% da produção nacional de gás natural disponibilizada para o consumo. A área foi leiloada em 2007 e já é a segunda principal

área de produção de gás natural no Nordeste, com produção inferior apenas à de gás *offshore* na Bahia.

Outras áreas na Região Nordeste podem se juntar a esta nos próximos anos, a depender do sucesso da exploração das áreas licitadas, nos últimos leilões da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nas bacias de Sergipe-Alagoas, do rio Parnaíba e do Recôncavo, conforme ilustrado na Figura 10, e as áreas nas bacias do Parnaíba e Recôncavo também possuem considerável potencial para a produção de gás de xisto.

FIGURA 10 Mapa dos blocos exploratórios concedidos nas rodadas de licitação da ANP



Fonte: ANP (2013).

A produção de gás em terra tem atraído o interesse de grandes empresas do setor elétrico. A estratégia dessas empresas visa garantir o suprimento de combustível para seus projetos de geração termelétrica, por meio da exploração e produção de gás natural nesses blocos.

Apesar da predominância da geração termelétrica a partir de combustíveis fósseis e das perspectivas favoráveis para a geração a partir do gás natural, cabe ressaltar que a expansão termelétrica na região utilizando derivados de petróleo e carvão mineral importado deve ser reduzida nos próximos anos em função da menor competitividade dessas fontes e de restrições ambientais.

Além da geração termelétrica a gás natural, a geração a partir da biomassa também deve receber importantes investimentos. A geração termelétrica utilizando resíduos de madeira, com dois projetos vencedores no primeiro leilão A-5 de 2013 totalizando 300 MW de capacidade, surge como uma fonte promissora na região e deverá se juntar à biomassa da cana e ao licor negro, já consolidados para a geração termelétrica na região.

Outra possibilidade a ser considerada para a expansão da oferta de energia elétrica na região é a geração termonuclear. A construção de usinas nucleares está prevista no Plano Nacional de Energia 2030 e já foram realizados estudos para a escolha de sítios passíveis da instalação de usinas nucleares na região, mas esses projetos de energia nuclear ainda não estão no horizonte do Plano Decenal de Energia 2022.

## **ENERGIA EÓLICA**

A Região Nordeste concentra a maior parte dos projetos de geração de energia eólica do país, com 66% da capacidade total instalada da fonte no país. Além disso, desde 2009 já foram contratados quase 10.000 MW provenientes de parques eólicos na região, o que representa mais de 85% da capacidade contratada

dessa fonte nos leilões. Somente no ano de 2013, foram contratados 4.150 MW em 169 novos empreendimentos de energia eólica na região, equivalentes a 88% da capacidade contratada dessa fonte e a 58% de toda a contratação em leilões no ano de 2013, que foi o ano de maior contratação de energia eólica em leilões no Brasil.

A Figura 11 apresenta os empreendimentos de geração eólica em operação na Região Nordeste. Como pode ser verificado, os projetos estão concentrados principalmente no litoral dos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte e no interior da Bahia. Além desses estados, devem-se destacar importantes projetos eólicos em Pernambuco e no Piauí, vencedores dos últimos leilões de energia nova.

FIGURA 11 Centrais geradoras eolioelétricas



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Aneel (2014).

O Atlas do Potencial Eólico Brasileiro [Amarante *et al.* (2001)] indica um potencial eólico para a região de 75 GW considerando torres a cinquenta metros de altura. Contudo, esse potencial deve ser significativamente maior se for levada em conta a incorporação de novas tecnologias, como torres mais altas, aerogeradores com potência mais elevada e parques eólicos no mar, uma vez que o estudo foi realizado em 2001. Como exemplo do aumento do potencial eólico em decorrência da utilização de tecnologias mais avançadas, o estudo do potencial eólico da Bahia publicado recentemente indica um potencial de 195 GW no estado para torres a 150 m de altura (em terra). Atualmente, as torres eólicas na região já alcançam 100 m de altura. Se considerado o potencial *offshore*, em regiões com profundidade do mar entre 10 m e 50 m, são acrescidos 87 GW a esse potencial.

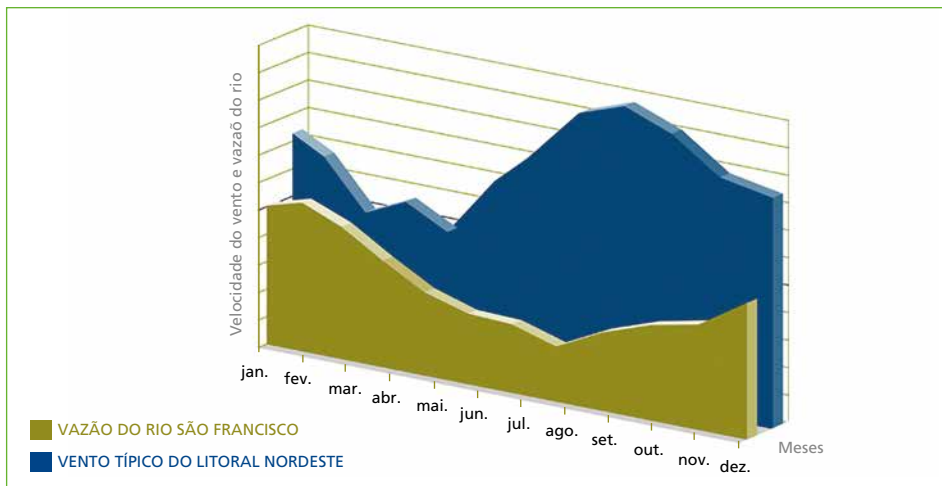
Além do expressivo potencial dessa fonte na região, a redução dos custos de instalação dos projetos de geração de energia eólica observada nos últimos anos e os impactos ambientais substancialmente menores do que os de outras fontes fazem com que a energia eólica seja considerada a fonte mais promissora para a expansão da oferta de energia na região. Outra importante característica dessa fonte é sua complementaridade com a geração hidrelétrica, ou seja, a geração de energia eólica é maior nos períodos de menores aflúências nos rios com aproveitamentos hidrelétricos na região, conforme ilustrado na Figura 12.

No BNDES, os projetos eólicos contratados ou aprovados na região totalizam R\$ 9,2 bilhões em financiamento e R\$ 14,5 bilhões de investimentos em 124 projetos. A capacidade instalada desses projetos é de 3.500 MW.

Além desses projetos, outros 91 estão em análise de crédito, que devem representar mais R\$ 7,6 bilhões em financiamento e R\$ 11,3 bilhões de investimentos, com o acréscimo de cerca de 2.900 MW de nova capacidade de geração, o que demonstra a

expressiva participação do BNDES no apoio a projetos de geração de energia eólica.

**FIGURA 12** Complementaridade entre a geração hidrelétrica e a eólica



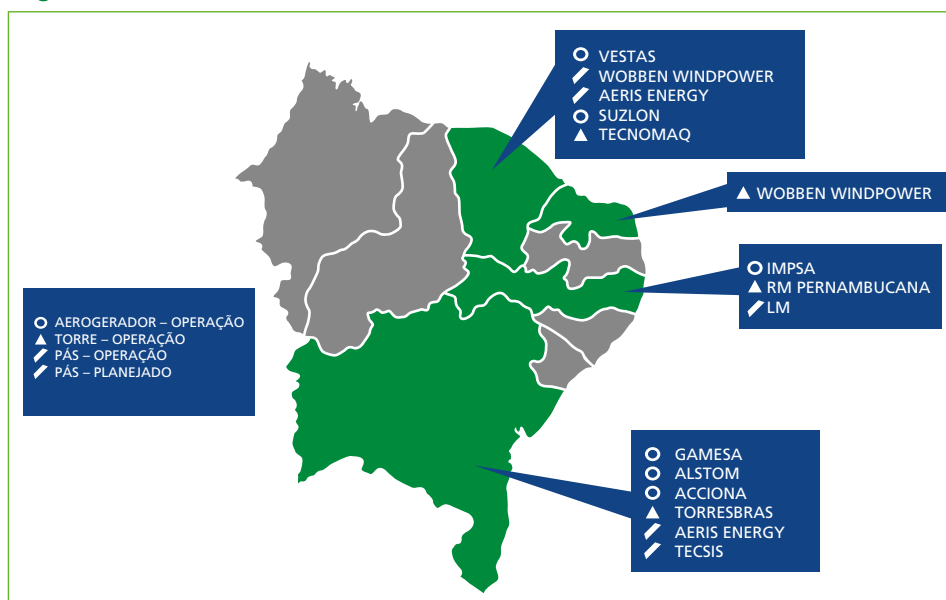
Fonte: Centro Brasileiro de Energia Eólica (CBEE/UFPE) *apud* Aneel (2005).

Além do aumento da oferta de energia elétrica na região a partir de uma fonte renovável, a implementação dos projetos de energia eólica tem contribuído para o desenvolvimento na própria Região Nordeste da cadeia de fornecedores para os projetos eólicos. Conforme ilustrado na Figura 13, diversos fabricantes de pás e torres construíram ou estão construindo fábricas para fornecer equipamentos aos projetos eólicos em desenvolvimento na região e em outras regiões do país, resultando no desenvolvimento de toda uma nova cadeia industrial na Região Nordeste.

É importante destacar que a nova metodologia desenvolvida pelo BNDES para credenciamento e apuração do conteúdo local para aerogeradores, que estabelece metas físicas, divididas em etapas que deverão ser cumpridas pelos fabricantes de acordo com um cronograma previamente estabelecido, tem contribuí-

do decisivamente para a instalação de novas fábricas de equipamentos para a cadeia de geração de energia eólica no Brasil. Essa metodologia tem como objetivo aumentar gradativamente o conteúdo local dos aerogeradores, por meio da fabricação no país de componentes com alto conteúdo tecnológico e uso intensivo de mão de obra.

**FIGURA 13** Fabricantes de pás e torres para usinas eólicas na Região Nordeste



Fontes: BNDES e Abeeólica.

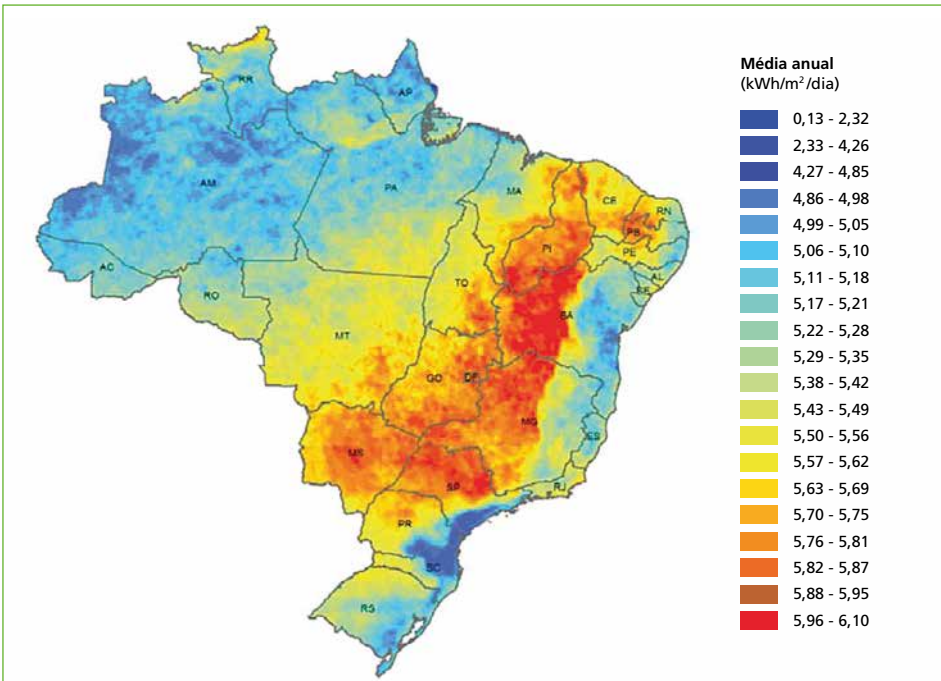
## ENERGIA SOLAR

A Região Nordeste possui algumas das áreas com maior potencial para a geração de energia a partir da fonte solar no Brasil. Como pode ser verificado na Figura 14, o oeste da Bahia e o Piauí são as regiões com maior incidência de energia solar na região. Embora a energia solar ainda não seja competitiva para a geração centra-



lizada em usinas de médio e grande porte, em diversos locais a geração fotovoltaica distribuída já é considerada competitiva em relação aos custos da energia fornecida pelas distribuidoras.

FIGURA 14 Incidência de radiação solar no Brasil



Fonte: Abinee (2012).

Além dos benefícios que podem ser proporcionados pela geração solar fotovoltaica, que incluem o aumento da capacidade de geração elétrica a partir de uma fonte renovável e próxima ao local de consumo, o que reduz as perdas e investimentos em transmissão associados, a expansão dessa fonte pode contribuir para o desenvolvimento de uma cadeia de fornecedores de equipamentos e serviços na região, de maneira similar ao que vem ocorrendo com a energia eólica.

## TRANSMISSÃO

A Região Nordeste também deve receber investimentos significativos em projetos de transmissão de energia. Conforme o Programa de Expansão da Transmissão 2013-2018, os investimentos em linhas de transmissão e subestações na região para o período totalizam R\$ 1,7 bilhão. Estão previstos 1.400 km de novas linhas de transmissão e cinco novas subestações até 2018 na região [EPE (2013c)].

Esses investimentos irão permitir o escoamento da energia proveniente dos novos parques eólicos em construção e planejados na região, a ampliação significativa da capacidade de intercâmbio de energia entre a Região Nordeste e as regiões Norte e Sudeste e o reforço do sistema de transmissão interno da região.

O apoio do BNDES ao setor de transmissão de energia elétrica na Região Nordeste totaliza R\$ 1,8 bilhão em financiamentos e R\$ 3,5 bilhões em investimentos, que ampliarão em cerca de 3.000 km a extensão da rede de transmissão da Região Nordeste.

Conforme discutido anteriormente, a capacidade de geração eólica na região irá aumentar expressivamente nos próximos anos. Uma vez que grande parte dos parques eólicos está localizada no litoral norte ou em regiões do interior, longe dos grandes centros de consumo, serão necessários investimentos significativos para conectar esses parques ao sistema interligado por meio das instalações de transmissão para conexão compartilhada (ICGs).

O aumento da capacidade de geração eólica e da geração hidrelétrica na Região Norte, principalmente em usinas a fio d'água, deve acentuar a sazonalidade da geração de energia elétrica nas diferentes regiões do Brasil. Assim, além da conexão dos parques eólicos ao sistema interligado, os investimentos em transmissão deverão aumentar a capacidade de importação de energia da Região Nordeste, principalmente durante o período úmido, por causa da maior oferta de energia das hidrelétricas da Região Norte, e de exportação de energia para as demais regiões do país nos períodos

de maior geração de energia eólica. De acordo com o Plano Decenal de Energia 2022 [EPE (2013b)], a capacidade de intercâmbio de energia entre o Nordeste e as demais regiões do Brasil deve praticamente dobrar a partir de 2016, com acréscimos da ordem de 4 GW na capacidade de recebimento de energia e de 3 GW na capacidade de exportação de energia. Finalmente, os investimentos em transmissão irão também reforçar o sistema de transmissão interno da região, necessários para atender a um aumento do consumo de energia de cerca de 50% nos próximos dez anos, elevando a confiabilidade e a qualidade do suprimento de energia.

## **DISTRIBUIÇÃO**

A carteira do BNDES para o setor de distribuição de energia elétrica contempla projetos das distribuidoras de todos os estados da Região Nordeste. Os financiamentos previstos para as distribuidoras da região totalizam R\$ 5,4 bilhões e resultaram em investimentos de R\$ 12,5 bilhões. Esses investimentos contribuirão para o atendimento à crescente demanda de energia elétrica da região e para a melhoria da qualidade e confiabilidade do suprimento.

Um dos principais desafios das distribuidoras da região é a universalização do acesso à energia elétrica. O Programa Luz para Todos, criado em 2003, já resultou na ligação de 1,5 milhão de famílias à rede de energia elétrica na Região Nordeste, beneficiando 7,5 milhões de pessoas, o que representa cerca de metade da população beneficiada pelo programa em todo o país, com investimentos de cerca de R\$ 9 bilhões [EPE (2013a)]. Apesar dos resultados expressivos, algumas distribuidoras da região devem conseguir universalizar o acesso nas áreas rurais apenas em 2016.

Outro desafio às distribuidoras da região é a redução dos índices de perdas, que atualmente estão em 19,6%, acima da média nacional de 17,3%. Nesse sentido, as distribuidoras da Região Nordeste poderão obter benefícios significativos com a

implementação de projetos de redes elétricas inteligentes, que incluem investimentos em medidores eletrônicos e sistemas de comunicação e automação. Além da redução de perdas, outros benefícios das redes elétricas inteligentes incluem a melhoria da qualidade e confiabilidade do suprimento, a redução dos custos operacionais com a automação da rede, o aumento da eficiência energética e a integração da geração distribuída.

Além dos apoios a projetos estruturantes na região, o BNDES também vem apoiando projetos no entorno desses projetos, com vistas a melhorar os índices de desenvolvimento humano da região. A próxima seção traça um histórico do apoio do BNDES ao entorno de seus projetos econômicos, como também da atuação mais específica na Região Nordeste.

## **A ATUAÇÃO DO BNDES NO ENTORNO DE PROJETOS – UMA DAS FACES DO “SOCIAL” DO BNDES**

### **A atuação do BNDES no entorno de projetos**

A década passada foi marcada pela crescente demanda por financiamento de longo prazo dos diversos setores da economia, porém, aqueles voltados aos “projetos estruturantes”, geradores de grandes externalidades positivas e negativas, tiveram um grande destaque, sendo o BNDES um dos atores fundamentais para a viabilidade do empreendimento.

Perante essa realidade, com o objetivo de atuar de forma mais abrangente e integrada nas áreas e regiões impactadas pelos empreendimentos apoiados financeiramente pelo BNDES, o Banco vem desenvolvendo uma série de programas para atender às diversas demandas sociais dos entornos.

Tais programas refletem crescente preocupação do BNDES de não somente prover crédito adequado para os setores econômicos, mas também desempenhar o papel institucional de:

(i) apoiar estudos técnicos e processos de planejamento, monitoramento e avaliação; (ii) mobilizar agentes e induzir ações voltadas ao desenvolvimento; e (iii) fomentar projetos e construir estratégias para integrar e ampliar o acesso aos recursos disponíveis para os investimentos no território.

Com a evolução de sua atuação nos entornos dos projetos econômicos, o Banco desenvolveu sua Política de Atuação no Entorno de Projetos em 2009. Para atuação nos entornos, as oportunidades a serem exploradas e pressões sobre o território foram organizadas considerando os cinco eixos de atuação listados a seguir:

- I. planejamento e ordenamento territorial e ambiental;
- II. infraestrutura regional e desenvolvimento urbano, social, ambiental e cultural;
- III. fortalecimento e modernização da gestão;
- IV. educação e formação dos recursos humanos, capacitação e qualificação de mão de obra e mobilização dos sistemas de conhecimento locais e regionais; e
- V. desenvolvimento econômico – cadeia produtiva, aglomeração, arranjos produtivos e inovativos e ampliação do efeito trabalho e renda.

Uma das melhores formas de traduzir o comprometimento do BNDES com o território, com base na Política de Atuação no Entorno de Projetos, e o apoio a investimentos com responsabilidade socioambiental é a crescente contratação de recursos oriundos da linha ISE. Entre 2006 e 2012, foram contratados aproximadamente R\$ 915 milhões em operações financiadas pela Linha ISE, e os últimos dois anos respondem a aproximadamente 45% desse montante.<sup>50</sup> A Área de Infraestrutura responde por 42% de todas as operações contratadas da linha ISE, tendo destaque especial a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio.

---

<sup>50</sup> Conforme Área de Planejamento, Departamento de Prioridades do BNDES.

## O Projeto Social Integrado João Câmara (RN) e Parazinho (RN) – uma experiência ímpar de conjugação de forças na atuação social das empresas apoiáveis pelo BNDES

### QUADRO-RESUMO – PROJETOS ECONÔMICOS

Os projetos sociais comentados a seguir estão associados aos projetos de implantação de 24 parques eólicos nos municípios de João Câmara (RN) e Parazinho (RN) por cinco grupos econômicos: Atlantic, Contour Global, CPFL, DESA e Energisa. Esses projetos movimentarão mais de R\$ 2,2 bilhões de investimentos para a região e cerca de R\$ 12 milhões que deverão ser integralmente direcionados para investimentos sociais nos entornos desses projetos. A Tabela 5 ilustra as principais características dos projetos citados.

TABELA 5 Projetos eólicos em João Câmara (RN) e Parazinho (RN)

Indicadores	Atlantic	Contour	CPFL	DESA	Energisa	Total/média
Potência instalada (em MW)	60	160	108,2	205,2	150	683,4
Leilão	LER 2010	LFA 2010	LFA 2010	LER 2009 e 2010	LFA 2010	-
Investimento total (em R\$ milhões)	264,1	116,9	514,2	818,0	567,7	2.280,9
Subcrédito social (em R\$ milhões)	0,8	2,945	2,433	2,761	2,825	11,7
Tarifa média (data-base)	R\$ 121,83/MWh (mai. 2010)	R\$ 133/MWh (ago. 2010)	R\$ 132/MWh (ago. 2010)	R\$ 143/MWh (dez. 2009 e ago. 2010)	R\$ 136/MWh (ago. 2010)	R\$ 133,2/MWh

Fonte: Elaboração própria.

### O PROJETO SOCIAL INTEGRADO

Orientado pelas diretrizes expressas na Política Social do Entorno e considerando o grande número de empreendedores com parques eólicos na região, o Departamento de Fontes de Energias Alternativas (DEAL) da Área de Infraestrutura do BNDES

estruturou um Projeto Social Integrado nos municípios de João Câmara (RN) e Parazinho (RN) (doravante denominado “PSI JCP”). Essas cidades estão localizadas a cerca de 80 km de Natal (RN) com os recursos do subcrédito social dos grupos Atlantic, Contour, CPFL, DESA e Energisa.

Trata-se de uma iniciativa inovadora do BNDES a fim de juntar esforços e recursos de empresas que atuam em uma mesma região para apoiar um projeto na área de saúde e outro na área de educação no valor de R\$ 2 milhões nos municípios de atuação das empresas que integram o PSI JCP. Deve-se mencionar que as áreas de saúde/saneamento e educação foram apontadas pelos empreendedores com base na experiência local e identificação das necessidades de investimento da região. Para se ter uma noção das necessidades locais, vale mencionar que o município de João Câmara (RN) tinha cerca de 32 mil habitantes em 2010, sendo 60% da população de baixa renda, e figurava na 4.219ª posição no *ranking* de municípios elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), enquanto Parazinho (RN) tinha cerca de 5 mil habitantes, sendo 57% da população de baixa renda, e figurava na 4.836ª posição no *ranking* de municípios neste mesmo ano. O *ranking* da Firjan contempla 5.561 municípios.

A iniciativa do PSI JCP tem por objetivo evitar a sobreposição de projetos e, até mesmo, uma disputa pelos existentes. Além disso, o projeto tem como mérito viabilizar investimentos de maior monta que apresentam maior alcance social e que somente podem ser materializados em virtude da atuação conjunta dos cinco empreendedores e da coordenação do BNDES, que realizou reuniões com as empresas tanto em suas instalações como nos municípios do Rio Grande do Norte. Como resultado das reuniões, os empreendedores solicitaram ao BNDES a elaboração de um instrumento para formalizar a parceria do consórcio das cinco empresas. Com efeito, foi ela-

borada uma minuta de Acordo de Cooperação Técnica (doravante denominado ACT), que prevê, entre outras questões, a contratação de um consultor para a elaboração de um estudo técnico, um plano de trabalho, as obrigações comuns e individuais das empresas e seleção dos projetos que vão materializar a iniciativa conjunta das empresas. O ACT foi assinado em janeiro de 2014 e, em seguida, será elaborada uma Chamada Pública para a contratação do consultor por meio de um comitê formado por membros indicados pelos empreendedores por maioria simples.

Espera-se que os desembolsos para o apoio aos projetos no âmbito do PSI JCP sejam iniciados ainda no primeiro trimestre de 2014 e que tal iniciativa possa ser replicada para outras regiões do país que careçam de investimentos estruturantes no entorno dos projetos, uma vez que o ACT pode ser facilmente adaptado para outras empresas e focos de atuação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Região Nordeste está submetida a significativos desafios relativos ao aumento do investimento, da renda e da elevação da participação da indústria de transformação no PIB local.

Entre os principais entraves à manutenção do desenvolvimento nordestino estão:

- » a dificuldade de reduzir custos de distribuição nas regiões metropolitanas e no interior;
- » a inexistência de alternativas logísticas competitivas que atendam aos anseios de diversos setores e atividades econômicas (agricultura, agroindústria, extrativo mineral, ecoturismo, comércio e varejo, artesanato e cultura, pequenos negócios etc.);
- » a inexistência de uma rede integrada de transportes regional, pactuada entre as diversas forças locais, que dê resposta às necessidades futuras de interiorização do de-



envolvimento e de interligação competitiva com outras regiões do país;

- » a escassez de serviços logísticos associados, como terminais de armazenagem, de transbordo de cargas e de centros de distribuição próximos às regiões de consumo; e
- » o aproveitamento eficiente de importantes ativos logísticos subutilizados (como a Hidrovia do São Francisco, a Ferrovia FCA e o Porto de Aratu).

A nova dinâmica econômica da Região Nordeste ensejará, como visto, forte necessidade de transformações na infraestrutura logística no futuro próximo. Isso é consequência, por um lado, do aumento do consumo de bens pela população, do dinamismo de diversas cidades médias em expansão e do papel relevante do setor de serviços e, por outro lado, da necessidade de redução de custos logísticos para que os bens e serviços (produzidos ou não na região) estejam economicamente disponíveis ao processo industrial ou ao consumidor final.

A rede de transportes regional precisará, pois, possuir a função de atender, de forma econômica, além de à tradicional exportação da indústria extrativa e à exportação da produção da nova fronteira agrícola, aos deslocamentos internos que acolham as demandas mais amiúde de crescimento no interior, reduzindo custos de distribuição. Nesse sentido, o desenvolvimento de um corredor eficiente no sentido norte-sul, pelo interior, conectado a portos estratégicos, pode trazer novas oportunidades para a economia de municípios de vários estados – em função das novas possibilidades de integração econômica competitiva – e, também, atrair investimentos privados diversos em uma área especialmente mais ampla, para além do litoral.

A logística terá, então, papel fundamental na competitividade da região. E essa estratégia, integrada, deverá nortear os projetos e propostas de ampliação da infraestrutura de trans-

portes, mantendo a perspectiva de beneficiar o conjunto do território, em uma visão sistêmica espacial.

A rede intermodal integrada de transportes e de serviços associados de âmbito regional poderá ser a resposta ao aumento da competitividade local e à manutenção do investimento na Região Nordeste no longo prazo.

Sob o ponto de vista da energia, os principais desafios são:

- » o aumento da geração hidrelétrica na região por meio da repotencialização das usinas existentes que pode crescer até 8 GW de capacidade instalada;
- » a continuidade do crescimento da geração termelétrica a gás natural, especialmente nas áreas mais afastadas dos grandes centros consumidores e que não possuem acesso aos mercados por meio de gasodutos, mas que ficam próximas à rede de transmissão;
- » a continuidade dos investimentos em energia eólica, os quais são liderados pela região por meio da construção de novos parques, como pela atração da cadeia de fornecedores associadas a esse mercado;
- » o aproveitamento do grande potencial de geração de energia solar na região, que pode ser potencializado tanto pela geração distribuída quanto pela realização de leilões dedicados ao setor em âmbitos nacional e regional;
- » a manutenção dos investimentos em transmissão para escoar a energia gerada especialmente em parques eólicos e termelétricas distantes dos grandes centros de consumo da região e do país; e
- » a manutenção do processo de universalização do acesso da energia na região, especialmente em seu interior e zona rural e a redução do nível de perdas elétricas – dois desafios que devem seguir sendo assumidos pelas distribuidoras locais.

A estratégia de desenvolvimento do Nordeste deve ser pensada no âmbito de uma visão de desenvolvimento socioeconômico

nacional, porém não pode prescindir de um olhar territorial que considere as especificidades e características regionais. Nesse sentido, destaca-se como imenso desafio do ponto de vista da infraestrutura logística e de energia a ampliação da integração da região de modo a reduzir o vácuo de desenvolvimento existente entre o litoral e o interior nordestinos. O desenvolvimento de políticas públicas deve ser voltado para ampliar a integração multimodal no Nordeste, o que ampliará a competitividade, produtividade e crescimento da região, para que esta possa seguir sendo a região das oportunidades no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABINEE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA. 2012. Propostas para Inserção da Energia Solar Fotovoltaica na Matriz Elétrica Brasileira. 2012. Disponível em: <<http://www.abinee.org.br/informac/arquivos/profotov.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

AMARANTE, O. A. C. et al. Atlas do potencial eólico brasileiro. Brasília: Cresesb, Cepel, 2001. Disponível em: <<http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/index.php?task=livro&cid=1>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Atlas de Energia Elétrica do Brasil. 2. ed. Brasília, 2005, 243 p, p. 93-109. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/06-energia\\_eolica\(3\).pdf](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/06-energia_eolica(3).pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Banco de Informações de Geração – BIG: banco de dados, 2013. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Sistema de Informações Georreferenciadas do Setor Elétrico – SIGEL: banco de dados, 2014. Disponível em: <<http://sigel.aneel.gov.br/sigel.html>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Rodadas de licitações – áreas sob concessão, 2014. Disponível em: <[http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/mapas/Fevereiro\\_2014/Mapa\\_Brasil\\_Areas\\_Sob\\_Concessao\\_04022014.pdf](http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/mapas/Fevereiro_2014/Mapa_Brasil_Areas_Sob_Concessao_04022014.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2014.

ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. *Anuário estatístico aquaviário*. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. *Boletim anual de movimentação de cargas 2012*. Brasília, 2013.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Acompanhamento das Concessões Ferroviárias. Relatório Anual 2011. Brasília, 2011. Disponível em <[http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4994/Relatorios\\_Anuais.html](http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4994/Relatorios_Anuais.html)>. Acesso em: 31 ago. 2014.

ANUÁRIO EXAME DE INFRAESTRUTURA. São Paulo: Abril, 2004.

ARAÚJO, T. B. Nordeste: Tendências recentes e perspectivas. In: BNDES – *Seminário sobre o Nordeste*. 2013a. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/Car\\_ima\\_NE\\_TaniaBacelar.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/Car_ima_NE_TaniaBacelar.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Apresentação realizada no 6º CARIMA – Reunião Extraordinária Nordeste. 2013b.

ARAÚJO, T. B.; SANTOS, V. M. Desigualdades regionais e o Nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Org.). *50 anos de formação econômica do Brasil – ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009, parte 3, cap. 7, p. 177-200. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/14\\_cap07\\_Tania\\_Valdeci.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/14_cap07_Tania_Valdeci.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2014.

BOOZ & COMPANY. *Análise e avaliação da organização institucional e eficiência de gestão do setor portuário brasileiro*. São Paulo, dez. 2012. (Relatório Consolidado). Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/chamada\\_publica\\_FEP0110\\_resultado\\_vol\\_1.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/chamada_publica_FEP0110_resultado_vol_1.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2014.

CAMARGO-SCHUBERT ENGENHEIROS ASSOCIADOS *et al.* *Atlas eólico – Bahia*. Curitiba: Camargo-Schubert Engenheiros Associados; Salvador: SECTI; Seinfra; Cimatec; Senai, 2013, 96 p. Disponível em: <<http://www.seinfra.ba.gov.br/downloads/atlaseolicobahia2013.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Econ. Soc.* [on-line], dez. 2012, v. 21, n. spe, Campinas.

CHESF – COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO. Sistema de geração: banco de dados. 2013. Disponível em: <[http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf\\_portal/paginas/sistema\\_chesf/sistema\\_chesf\\_geracao/container\\_geracao](http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf_portal/paginas/sistema_chesf/sistema_chesf_geracao/container_geracao)>. Acesso em: 11 ago. 2014.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. *Pesquisa CNT de ferrovias 2011*. Brasília: CNT, 2011, 184 p.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa CNT de rodovias 2013: relatório gerencial*. Brasília: CNT, 2013.

EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. *Plano Nacional de Energia – PNE 2030 – Documento final*. 2007.

\_\_\_\_\_. *Anuário estatístico de energia elétrica 2013*. Rio de Janeiro, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Plano Decenal de Energia PDE 2013-2022*. Rio de Janeiro, 2013b.

\_\_\_\_\_. *Estudos para a licitação de Expansão da Tradição – consolidação da análise e pareceres técnicos*. Programa de Expansão da Transmissão – PET 2013-2018. Rio de Janeiro, 2013c.

DINIZ, C. C. *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Nova Economia, 2009.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.

INFRAERO. *Anuário estatístico operacional 2011*. 2012.

INSTITUTO ILOS. *Panorama portos brasileiros: avaliação dos usuários e análise de desempenho 2013*. Rio de Janeiro, 2013, 220 p.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Rodovias brasileiras: investimento, concessões e tarifas de pedágio. *Comunicados do Ipea*, Brasília, n. 144, 19 abr. 2012.

MACROLOGÍSTICA CONSULTORES. *Projeto Nordeste competitivo*. 2012. Disponível em: <<http://www.macrologistica.com.br/images/stories/palestras/Projeto-Nordeste-Competitivo-Sumario-Executivo.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

PROJETEC. *Estudo de viabilidade Ferrovia Transnordestina*. Pernambuco, 2009.

RANGEL, I. Os desenvolvimentistas. In: \_\_\_\_\_. *Obras reunidas*, v. 2, Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VIANA, F. L. E.; ARY, J. C. A. *Infra-estrutura do Nordeste: estágio atual e possibilidades de investimento*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005, 103 p. (BNB. Série Documentos do Etene, 7)

## Sítios consultados

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – <[www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>.



# 5

---

## **Apoio à agropecuária sustentável e à inclusão socioproductiva na Região Nordeste**

---

MARCELO PORTEIRO CARDOSO

GERALDO SMITH

JOAQUIM PEDRO DE VASCONCELOS CORDEIRO

RODRIGO CESAR VILAS BOAS CARDOSO

## RESUMO

*Este capítulo relativo ao trabalho sobre o olhar do BNDES para a Região Nordeste do Brasil procurou apontar as ações de inclusão socioprodutiva rural e urbana com base nos pontos de convergência entre a atuação da Área Agropecuária e de Inclusão Social (AGRIS) e as diretrizes do governo federal de buscar a competitividade do setor agropecuário e a diminuição da pobreza urbana e rural no Brasil, além do importante apoio ao segmento agropecuário da região. De acordo com os principais pontos estratégicos de sua atuação, a AGRIS analisou, neste artigo, as ações por ela realizadas, as que estão em desenvolvimento e as em perspectiva, notadamente no financiamento de investimentos na agricultura familiar, no agronegócio em geral, no cooperativismo de crédito e de produção e na inclusão socioprodutiva urbana.*

## ABSTRACT

*This chapter focuses on how the BNDES envisions the Northeast Region in Brazil and sought to indicate efforts aimed at rural and urban socio-productive inclusion. This is based on the common aspects between efforts made by both the Agriculture and Cattle-raising Division and the Social Inclusion Division (AGRIS), as well as the federal government's guidelines for seeking competitiveness in the agricultural and cattle-raising sector and the reduction of urban and rural poverty in Brazil, besides the important support to the sector throughout the region. According to the main strategic points in its efforts, AGRIS analyzed its own actions, including those underway and those yet in perspective, notably in financing for investments in family farming, agribusiness in general, credit and production cooperatives as well as urban socio-production inclusion.*

## INTRODUÇÃO

Com os objetivos de fortalecer o setor agropecuário e promover a inclusão social dos trabalhadores de baixa renda, a AGRIS, do BNDES, tem suas atividades voltadas ao fomento, normatização e operação de programas agropecuários do governo federal e à inclusão socioprodutiva urbana e rural. Os instrumentos utilizados pela área para alcançar esses objetivos são os próprios programas agropecuários do governo federal, o microcrédito



produtivo orientado (MPO) e o apoio a empreendimentos coletivos de baixa renda com recursos não reembolsáveis.

Desde sua criação, a AGRIS vem intensificando sua atuação por esses instrumentos, em especial nas regiões menos dinâmicas, e o presente texto visa apresentar as ações presentes na Região Nordeste do Brasil, bem como avaliar potenciais atuações futuras.

Para tanto, estrutura-se em torno dos seguintes temas: caracterização da região com base em dados demográficos e no perfil agropecuário; atuação do BNDES no financiamento ao setor rural da Região Nordeste por meio dos programas agropecuários do governo federal e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); demais ações ligadas ao cooperativismo de crédito; fomento de atividades produtivas sustentáveis organizadas em cooperativas e associações de baixa renda; oportunidades de inclusão socioprodutiva urbana; e perspectivas de ações futuras.

## DEMOGRAFIA E O PERFIL DA AGROPECUÁRIA NA REGIÃO NORDESTE

A comparação dos dados dos dois censos demográficos mais recentes realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) permite constatar que a Região Nordeste, entre 2000 e 2010, apresentou um crescimento de 11% em sua população – a população urbana cresceu cerca de 18% e a rural diminuiu cerca de 4%. A população rural cresceu, somente, nos estados de Sergipe (6,9%), Maranhão (5,7%) e Piauí (1,2%).

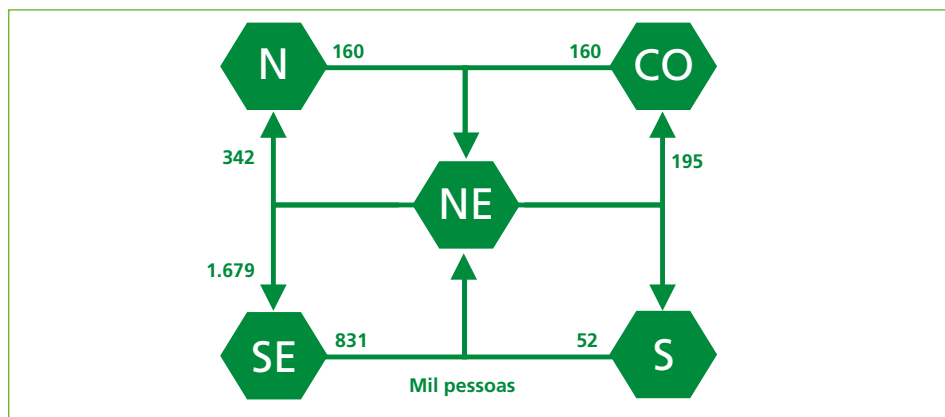
Nessa década, o IBGE mostra que a Região Nordeste do país apresentou intensa movimentação de pessoas: 1,2 milhão de pessoas saíram de outras regiões para se fixar na Região Nordeste ao mesmo tempo em que cerca de 2,3 milhões de habitantes se deslocaram da região. A Tabela 1 e a Figura 1 mostram os destinos dos nordestinos que saíram da região.

TABELA 1 Deslocamentos

Destino	Número de pessoas
SE	1.679.223
N	342.658
CO	195.152
S	87.148
Total	2.304.181

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2010).

FIGURA 1 Diagrama de deslocamentos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2010).

Em complementação, a análise desses números apurou que a Região Nordeste, nesse período, apresentou uma redução de mais de 550 mil habitantes na zona rural. Essa tendência é a mesma que apresentaram as regiões Sudeste (-18%) e Sul (-14%), e verificou-se no país uma redução de mais de 2,1 milhões (cerca de -7%) de habitantes em zonas consideradas rurais. Esses dados permitem inferir que a região apresenta uma crescente necessidade de ações que permitam incentivar a permanência das pessoas no campo.

Na produção agropecuária, em geral, a região tem a característica de utilizar a mão de obra da agricultura familiar que, normalmente, está instalada em pequenas propriedades rurais

e utiliza métodos de produção menos tecnificados, sendo, todavia, um componente relevante no cenário agrícola. Os estabelecimentos de agricultores familiares dessa região representam aproximadamente 50% da totalidade dessa classe de estabelecimentos do país e ocupam quase o mesmo percentual de trabalhadores, conforme Tabela 2.

**TABELA 2 Estabelecimentos agropecuários e pessoal ocupado**

		Estabelecimentos	%	Pessoal ocupado	%
Brasil	Não familiar	809.369		4.245.095	
	Agricultura familiar	4.366.267		12.323.110	
Nordeste	Não familiar	266.929	33,0	1.333.887	31,4
	Agricultura familiar	2.187.131	50,1	6.365.251	51,7

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2006).

No Brasil, o valor da produção agropecuária é fortemente representado pelo valor da produção da lavoura temporária, cerca de 94%. Todas as regiões do país mantêm o mesmo padrão da observação nacional. O valor da produção da lavoura temporária na Região Nordeste representa 95% do total do valor da produção regional e participa com 16,6% do valor da produção nacional. O perfil do valor da produção agropecuária da região pode ser observado na Tabela 3.

**TABELA 3 Valor da produção (R\$ mil)**

Grupos de atividade econômica	Brasil	%	Nordeste	%
Lavoura temporária	72.790.556	94,4	12.070.470	95,2
Pecuária e criação de outros animais	3.040.260	3,9	388.042	3,1
Lavoura permanente	586.813	0,8	116.814	0,9
Sementes, mudas etc.	426.169	0,6	25.742	0,2
Horticultura e floricultura	156.720	0,2	33.511	0,3
Produção florestal – florestas plantadas	67.939	0,1	9.622	0,1
Produção florestal – florestas nativas	63.067	0,1	28.523	0,2
Aquicultura	12.907	0,0	2.595	0,0
Pesca	4.964	0,0	1.156	0,0
Valor da produção agropecuária	77.149.395		12.676.475	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2006).

Na produção relacionada à lavoura temporária, conforme indica Tabela 4, o destaque é para a produção de cana-de-açúcar e, como cultivos alimentares, planta-se, em especial, milho, feijão e mandioca.

Além dos produtos tradicionais, relativos à lavoura temporária e produzidos pela agricultura familiar, o Nordeste tem na produção de lavouras permanentes, notadamente na fruticultura, uma cultura bastante difundida na região, já com a finalidade de exportação.

**TABELA 4** Valores das produções (R\$ mil)

**TABELA 4A** Lavoura temporária

Produtos da lavoura temporária	Brasil	% Nordeste	% Brasil
Cana-de-açúcar	22.575.258	3.641.493	16,1
Milho	13.440.535	2.049.437	15,2
Soja	19.505.962	1.610.226	8,3
Feijão	2.726.607	1.412.307	51,8
Mandioca	3.809.261	937.560	24,6
Algodão	3.396.319	899.297	26,5
Arroz	4.128.047	779.837	18,9
Melancia	627.380	402.587	64,2
Forageiras	767.852	255.389	33,3
Melão	191.210	180.384	94,3
Abacaxi	364.466	104.992	28,8
Fumo	2.882.770	92.105	3,2

**TABELA 4B** Lavoura permanente

Produtos da lavoura permanente	Brasil	% Nordeste	% Brasil
Banana	5.158.002	3.368.913	65,3
Laranja	4.185.106	718.241	17,2
Coco-da-baía	737.934	652.030	88,4
Cacau	756.711	599.987	79,3
Uva (mesa)	632.389	374.359	59,2
Caju	306.186	301.347	98,4
Manga	342.229	242.170	70,8
Mamão	209.727	126.516	60,3
Maracujá	209.598	113.180	54,0
Agave	103.597	103.582	100,0
Limão	357.718	69.214	19,3
Dendê	75.616	56.926	75,3

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2006).

Na Região Nordeste, a produção pecuária é, também, bastante representativa, concentrando grande parte dos rebanhos brasileiros, com destaque para os efetivos de asininos, caprinos e ovinos (Tabela 5).

**TABELA 5** Rebanhos por espécie de efetivo (cabeças)

Espécie	Brasil	Nordeste	% Nordeste
Asininos	654.714	596.189	91,1
Caprinos	7.107.613	6.470.898	91,0
Ovinos	14.167.504	7.790.624	55,0
Muare	750.529	354.184	47,2
Equinos	4.541.833	1.172.854	25,8
Bovinos	176.147.501	25.833.159	14,7
Suínos	31.189.351	3.940.454	12,6
Aves	1.174.117.688	123.154.485	10,5
Bubalinos	885.119	78.349	8,9

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2006).

Como se observa na Tabela 6, apesar de os rebanhos nordestinos apresentarem representativas quantidades de cabeças, de acordo com a Pesquisa Pecuária Municipal (PPM) do IBGE, entre os anos de 2006 e 2011, os números mostram que não ocorreu crescimento significativo nas quantidades de animais, e nos rebanhos suínos e caprinos, houve até certa redução.

**TABELA 6** Quantidade de cabeças (leite e corte) por efetivo, 2006-2011

Tipo de rebanho	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Varição (%) 2006-2011
Bovino	27.881.219	28.711.240	28.851.880	28.289.850	28.762.119	29.585.933	6,1
Suíno	7.167.368	6.747.013	6.665.572	6.290.004	6.197.109	6.079.495	(15,2)
Caprino	9.613.847	8.633.722	8.521.388	8.302.817	8.458.578	8.538.290	(11,2)
Ovino	9.379.380	9.286.258	9.371.905	9.566.968	9.857.754	10.112.726	7,8

Fonte: IBGE.

Ainda em relação à pecuária, merece especial atenção a produção de leite, pois, apesar de a região dispor de um rebanho significativo, a produtividade vem se mantendo em patamares intermediários (Tabela 7), justificados pelo baixo emprego de tecnologia (Tabela 8).

TABELA 7 Participação das regiões na produção de leite no Brasil

Ano	Brasil – produção de leite anual (bilhões de litros)	Norte (%)	Nordeste (%)	Sudeste (%)	Sul (%)	Centro-Oeste (%)
1974	7,1	1	13	54	23	9
1980	11,2	1	14	51	23	11
1990	14,5	4	14	48	23	12
2000	19,8	5	11	43	25	16
2010	30,7	6	13	36	31	14
2011	32,1	5	13	35	32	15

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2006).

TABELA 8 Emprego de tecnologia (em %)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
	<b>Estabelecimentos produtores</b>					
Tanque para resfriamento	1,3	0,3	10,8	24,1	8,0	10,8
	<b>Estabelecimentos produtores com mais de cinco vacas ordenhadas</b>					
Ordenha mecânica	1,8	2,1	20,5	38,2	7,1	13,0
Inseminação artificial	2,6	3,5	9,6	22,3	4,7	7,6
Transferência de embriões	0,2	0,3	0,8	0,9	0,4	0,5

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2006).

Dada a baixa penetração da tecnologia na bovinocultura de leite do Nordeste, evidenciada pelos dados do IBGE, o BNDES enxerga como oportunidade a difusão na região de instrumentos de apoio a essa cadeia já bastante utilizados em outras regiões do país, com o objetivo de aumentar sua produtividade. Uma iniciativa a ser realizada será a identificação de grupos com potencialidade para produção e distribuição de laticínios e o investimento em equipamentos como: resfriadores, caminhões, degerminadoras e tanques. Outra ferramenta a ser utilizada nessa área será a disseminação da metodologia do programa Balde Cheio, tecnologia social criada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que contribui para o desenvolvimento da pecuária leiteira em propriedades familiares com aumento de qualidade, produtividade e, conseqüentemente, renda.

Em relação ao crédito rural, os agricultores da Região Nordeste, em geral, têm relativa facilidade de acesso, notadamente graças à

presença do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Todavia, a quantidade de estabelecimentos rurais que acessaram o crédito é muito baixa: do total de cerca de 2,4 milhões de propriedades, somente 326 mil obtiveram financiamentos (cerca de 13%); e, desse universo de 326 mil estabelecimentos que obtiveram financiamentos, 95% tiveram como principal fonte de financiamento os bancos (Tabela 9), que foram responsáveis por cerca de 80% dos recursos disponibilizados para os estabelecimentos rurais da região (Tabela 10).

**TABELA 9** Estabelecimentos que acessaram o crédito rural (em quantidade de estabelecimentos)

Agente financeiro	Brasil	Nordeste	% participação	% Nordeste
Bancos	837.062	310.666	95,1	37,1
Cooperativas de crédito	64.174	6.653	2,0	10,4
Outras instituições financeiras	7.187	3.105	1,0	43,2
Outro agente	5.352	2.231	0,7	41,7
Parentes ou amigos	5.987	2.000	0,6	33,4
Empresa integradora	18.624	887	0,3	4,8
Organização Não Governamental (ONG)	870	469	0,1	53,9
Fornecedores	10.874	293	0,1	2,7
Comerciantes de matéria-prima	1.749	206	0,1	11,8
	951.879	326.510	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2006).

**TABELA 10** Valor dos financiamentos obtidos (em R\$ mil)

Agente financeiro	Brasil	Nordeste	% participação	% Brasil
Bancos	16.729.863	1.989.551	80,0	11,9
Empresa integradora	957.147	268.334	10,8	28,0
Comerciantes de matéria-prima	232.891	80.126	3,2	34,4
Outro agente	1.347.685	59.534	2,4	4,4
Outras instituições financeiras	166.819	31.688	1,3	19,0
Cooperativas de crédito	1.026.089	28.629	1,2	2,8
Fornecedores	855.301	23.419	0,9	2,7
Parentes ou amigos	58.578	6.226	0,3	10,6
Organização Não Governamental (ONG)	19.619	853	0,0	4,3
	21.393.992	2.488.360		

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE (2006).

## PROGRAMAS DE CRÉDITO AGROPECUÁRIO DO GOVERNO FEDERAL OPERADOS PELO BNDES

Nos últimos quatro anos-safra, observa-se que o volume total financiado chega a R\$ 182 milhões, no âmbito dos programas agropecuários do governo federal. Destacam-se, no período, pelo volume financiado, os programas Procap-Agro (R\$ 68 milhões) e Moderagro (R\$ 30 milhões), ambos inseridos na linha “Agro-negócios em Geral” da Tabela 11. O valor financiado em empreendimentos na Região Nordeste representa apenas 1% do total financiado por meio dos programas agropecuários entre os anos-safra 2010-2011 e 2013-2014.

TABELA 11 Financiamentos para a Região Nordeste

Programas agropecuários do governo federal	Anos-safra				R\$ mil
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014*	Total
Agricultura Baixo Carbono	27.395,97	10.309,96	8.494,38	2.500,00	48.700,31
Agricultura Familiar (Pronaf)	267,35	1.701,75	1.109,49	21,09	3.099,68
Agro-negócios em geral	50.860,31	21.677,87	15.182,71	11.942,89	99.663,77
Máquinas, implementos, irrigação e armazenagem	11.945,51	6.673,71	12.089,10		30.708,32
<b>Soma</b>	<b>90.469,14</b>	<b>40.363,29</b>	<b>36.875,67</b>	<b>14.463,98</b>	<b>182.172,08</b>

Fonte: BNDES.

Nota: Operações contratadas entre 1.7.2010 e 31.12.2013.

\*Até 31.12.2013.

Destaca-se que os números expostos não refletem a totalidade do apoio ao setor agropecuário, pois uma parte significativa dos recursos de modernização em máquinas e equipamentos está sendo acessada por outras linhas de financiamento, principalmente pelo Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que, na maioria das vezes, apresenta condições mais vantajosas, como menor taxa de juros e dispensa da apresentação de projeto de investimento.

TABELA 12 Financiamentos para a Região Nordeste – PSI-Rural

Ano-safra	Valores liberados (R\$ mil)	Operações
2009-2010	4.521.771	31.197
2010-2011	5.837.497	37.671
2011-2012	6.044.742	40.188
2012-2013	11.593.880	65.986
2013-2014	7.695.411	40.188

Fonte: BNDES.

Nota: Operações contratadas entre 1.7.2010 e 31.12.2013.

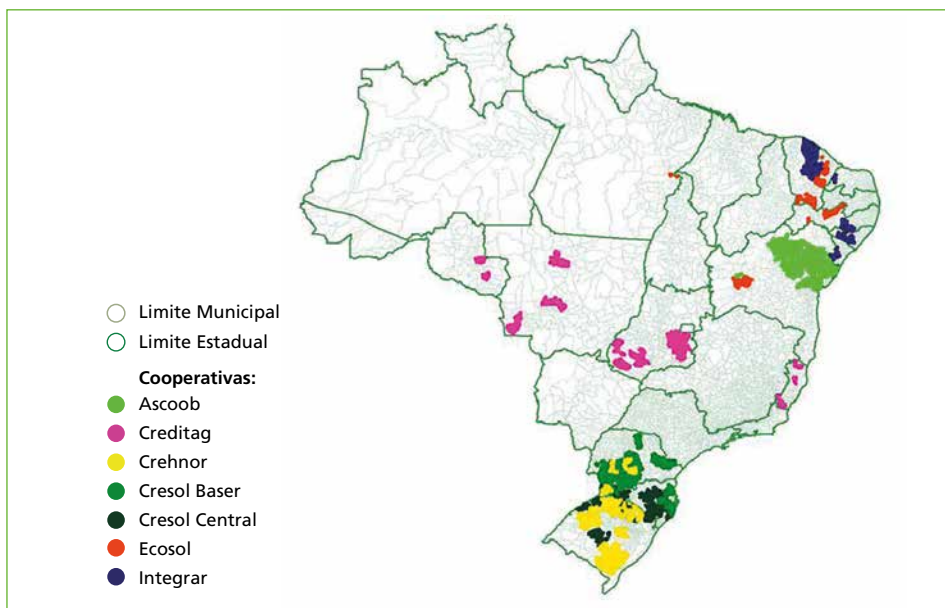


## AÇÕES DO BNDES NO APOIO AO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO NA REGIÃO NORDESTE

As cooperativas de crédito são instrumentos muito importantes e, até, fundamentais na inclusão financeira e social. Essas entidades, além de conceder financiamentos, fomentam o desenvolvimento empresarial regional, fortalecem a união dos cooperados, promovem a geração de emprego e renda e têm como principal característica a oferta de crédito com juros mais baixos que a maioria dos bancos, ficando os recursos aplicados na cooperativa na própria comunidade, o que contribui para o desenvolvimento das localidades onde está inserida.

Como pode ser observado na Figura 2, a maior concentração de cooperativas de crédito voltadas para a agricultura familiar se dá na Região Sul do país.

**FIGURA 2** Mapa da abrangência das cooperativas da agricultura familiar e solidária no Brasil – ramo: crédito



Fonte: Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária (Ancosol).

Dessa forma, com o intuito de difundir a cultura cooperativista de crédito para outras regiões do país e propiciar acesso ao crédito às populações rurais, em 2012, o BNDES e o Sistema Cresol (cooperativas de crédito Cresol Baser e Cresol Central) assinaram, no âmbito do BNDES Fundo Social, contratos de colaboração financeira não reembolsável. A destinação dos recursos será para a promoção da inclusão produtiva por intermédio da expansão do crédito, do cooperativismo e da realização de investimentos coletivos, para o combate à pobreza rural destacadamente em Territórios da Cidadania, que são ambientes caracterizados por grande concentração de pessoas assistidas por programas sociais, alto índice de pobreza e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Os projetos preveem a implantação e/ou reestruturação de cinquenta cooperativas singulares ou postos avançados de atendimento, entre os quais 15 estão localizados na Região Nordeste, com o objetivo de ampliar o acesso ao Microcrédito Produtivo e às demais linhas de crédito do Pronaf para a população rural concentrada em Territórios da Cidadania do país, promovendo a inclusão e educação financeira.

Além da ampliação da rede de atendimento, o projeto contempla a realização de investimentos coletivos, tais como obras civis, instalações em infraestrutura agropecuária, bem como aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, com objetivo de auxiliar os agricultores na produção e em seu armazenamento e transporte.

Como contrapartida social, o Sistema Cresol deverá operar as linhas de financiamento do Pronaf (preferencialmente o Grupo B, voltado para famílias de agricultores socialmente mais vulneráveis), com recursos repassados pelo BNDES.

Na Região Nordeste, estão previstas as implantações e/ou reestruturações de unidades financiadoras descritas no Quadro 1.

### QUADRO 1 Territórios da Cidadania onde serão implantadas e/ou reestruturadas unidades financiadoras (Região Nordeste)

UF	Território da Cidadania	Municípios
RN	Sertão do Apodi	Apodi
CE	Sertão Central	Quixadá
BA	Chapada Diamantina	Morro do Chapéu
BA	Velho Chico	Oliveira dos Brejinhos
BA	Região de Serra Geral	A definir
PE	Agreste Meridional	Bom Conselho, Águas Belas
PE	Sertão do Araripe	Ouricuri
PE	Sertão do São Francisco	Petrolina
PE	Sertão do Pajeú	Tabira e Flores
PE	Município de Recife	Recife
PE	Município de Belo Jardim	Belo Jardim
PE	Município de Brejo da Madre de Deus	Brejo da Madre de Deus
PE	Município de Caruaru	Caruaru
AL	Território do Agreste	A definir
SE	Sertão Ocidental	A definir

Fonte: Elaboração própria.

## CONVIVÊNCIA COM A SECA

Em 2013, os 1.133 municípios do semiárido enfrentaram uma das maiores secas dos últimos cinquenta anos, comprometendo o consumo humano de água, dizimando rebanhos, destruindo plantações e levando 1.046 desses municípios a decretar estado de emergência.

Tendo em vista a urgência trazida pela seca e em apoio ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água, lançado em 2011 pelo governo federal, o BNDES decidiu apoiar, com recursos não reembolsáveis do BNDES Fundo Social, a construção de 20 mil unidades de tecnologias sociais de captação, armazenamento e manejo de água para uso na produção de alimentos, em propriedades rurais do semiárido brasileiro. São as cisternas de água para produção que vão garantir o amplo acesso à água para as populações rurais dispersas e em situação de pobreza, possibilitando, além de segurança alimentar, a ge-

ração de excedentes comercializáveis para a ampliação da renda familiar dos produtores rurais.

Com baixa complexidade, baixo custo e comprovada eficácia, a implantação das cisternas está sendo realizada com materiais e mão de obra locais, o que fortalece a economia da região e capacita trabalhadores locais para a construção e a manutenção desse tipo de tecnologia social.

Adicionalmente à construção das cisternas, o BNDES está fornecendo recursos para a estruturação de estoques de sementes nativas, contribuindo para a ampliação e manutenção do patrimônio genético das muitas microrregiões do semiárido e garantindo a produção de alimentos baseada na identidade, na diversidade e na autonomia produtiva das famílias, por meio de bancos comunitários de sementes.

Em paralelo, serão executadas ações com o objetivo de estimular a produção diversificada de alimentos, a troca de conhecimentos e a propagação de experiências dos produtores rurais da região relativas ao convívio com a seca (gestão dos recursos escassos de água, produção rural na região semiárida), o que contribui para a adaptabilidade das famílias ao meio e para o desenvolvimento sustentável da região semiárida.

## **APOIO A GRUPOS PRODUTIVOS POR MEIO DE CHAMADAS PÚBLICAS DE PROJETOS**

A partir do apoio ao estado do Ceará, em 2009, foram apoiados com recursos não reembolsáveis do BNDES (BNDES Fundo Social) e do Ceará (Fundo de Combate à Pobreza), 44 grupos produtivos de baixa renda selecionados por meio de edital lançado pelo estado.

Esses grupos, pertencentes a cadeias como apicultura, artesanato, agricultura orgânica, confecção e piscicultura, estavam localizados em 35 municípios diferentes, o que evidenciou o grande potencial desse modelo em dar escala ao investimento

social do BNDES, fazendo os recursos do BNDES Fundo Social chegarem a quem realmente precisa.

Com base nessa experiência, foi desenvolvido um modelo de atuação conjunta, por meio da publicação de chamadas públicas a projetos da economia solidária. Desde então, esse modelo de apoio a empreendimentos da economia solidária por intermédio de editais vem sendo aprimorado e ampliado, tendo sido levado a outros estados do país. Hoje, já são dez editais lançados em oito estados do Nordeste, com cerca de quatrocentos grupos selecionados em mais de duzentos municípios.

Podem-se destacar, a título de exemplo, além do próprio estado do Ceará, com o qual o BNDES já lançou o segundo edital, as operações realizadas com o estado da Paraíba e com o estado de Sergipe.

Como ocorrido com o estado do Ceará, a atuação conjunta do BNDES com o estado de Sergipe já resultou em dois editais lançados com o objetivo de estruturar grupos produtivos de baixa renda por meio de: melhoria de infraestrutura produtiva, com a realização de obras civis e a aquisição de máquinas e equipamentos; investimento em programas de capacitação e em assistência técnica; abertura de novos canais de comercialização; e estruturação de uma logística para escoamento da produção. Em ambos os editais, foram selecionados unicamente grupos de agricultores familiares.

Destaca-se que o apoio viabilizado pelo BNDES e pelo estado de Sergipe é complementar a outras iniciativas do estado, como o Programa Sergipe Cidades, apoiado com recursos reembolsáveis do BNDES, que prevê investimentos em infraestrutura nos municípios do interior sergipano. Esse apoio integrado tem o potencial de criar um círculo virtuoso de desenvolvimento no interior do estado.

Com o estado da Paraíba, a estratégia foi desenvolvida em conjunto com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão,

tendo como principal objetivo apoiar técnica e financeiramente projetos de caráter produtivo, preferencialmente nos municípios com menores IDH do estado para, dessa maneira: aumentar o nível de ocupação e renda nessas localidades; fortalecer o associativismo e o cooperativismo; capacitar os produtores locais; e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Com perfis bastante variados entre os grupos selecionados, o edital da Paraíba viabilizou o apoio a diversas cadeias produtivas em todo o estado. São exemplos: fruticultura; floricultura; bovinocultura de leite; cotonicultura orgânica; citricultura; sisalicultura; mandiocultura; apicultura; pesca; confecção e bordado, entre outras.

## MICROCRÉDITO

O BNDES atua no setor por intermédio do Programa BNDES Microcrédito, que tem como objetivo promover a economia popular por meio da oferta de recursos para o microcrédito produtivo e orientado a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades de pequeno porte, visando incentivar a geração de trabalho e renda, a inclusão social, a complementação de políticas sociais e/ou a promoção do desenvolvimento local.

A concessão de MPO aos empreendedores traz impactos positivos na renda e no emprego da região. O crédito adequado aos microempreendedores de baixa renda tem um efeito multiplicador na economia e nas condições sociais da região abrangida. No curto prazo, contribui para a geração de renda e, nos médio e longo prazos, dinamiza e potencializa a inserção de parcela informal da economia.

Segundo o Conselho da Comunidade Solidária (2002),<sup>1</sup>

O microcrédito democratiza o acesso ao crédito, fundamental para a vida moderna, do qual grande par-

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>>.

te dos brasileiros está excluída. A disponibilidade de crédito para empreendedores de baixa renda, capazes de transformá-lo em riquezas para eles próprios e para o País, faz do microcrédito parte importante das políticas de desenvolvimento.

Como uma ação transversal, a AGRIS está apoiando com recursos do BNDES Fundo Social o desenvolvimento e o fortalecimento da Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças (ABCRED), presente em 12 estados, com 35 instituições associadas, das quais 21 relacionam-se com o BNDES.

Esse projeto objetiva, além da estruturação física da ABCRED e das instituições associadas, promover a autorregulação do segmento (vista como uma etapa intermediária para inserção no Sistema Financeiro Nacional); capacitar os gestores dessas instituições; e criar uma rede de microfinanças.

Dentre outras, destacam-se, na Região Nordeste, as seguintes operações do Programa BNDES Microcrédito: (i) com o BNB, tendo sido fornecido recursos para o programa Crediamigo, maior programa de microcrédito do Brasil, presente em todo o Nordeste; (ii) com a Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia), que, em parceria com a Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), fornece microcrédito a micro e pequenos empreendedores de 161 municípios baianos; e (iii) com o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos de Sergipe (Ceape-SE), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) com sede em Aracaju e com dez unidades fixas no interior que atendem à totalidade dos municípios do estado.

## **OUTRAS PARCERIAS EM DESTAQUE**

O estabelecimento de parcerias foi a opção encontrada pela AGRIS para dar escala, com qualidade, ao investimento de recursos do BNDES Fundo Social. Para isso, a AGRIS vem estruturando estratégias de ação em conjunto com instituições que

tenham capacidade de governança e gestão suficiente para executar projetos sociais com eficiência e transparência e tenham conhecimento e presença nos locais de atuação suficientes para fomentar e elaborar projetos que levem em conta as potencialidades e oportunidades locais, bem como respeitem a cultura e as tradições das populações envolvidas. Entre as instituições que hoje são parceiras do BNDES, algumas têm atuação relevante ou mesmo concentrada na Região Nordeste.

No Território da Cidadania do Baixo Sul da Bahia, que contempla um conjunto de 11 municípios, o BNDES e a Fundação Odebrecht atuam com os objetivos de desenvolver atividades econômicas e promover a inclusão social de pessoas de baixa renda. São exemplos de cadeias produtivas apoiadas o palmito e a piaçava.

Visando apoiar a inserção de pequenos empreendimentos coletivos rurais de base familiar nos mercados institucional e privado de alimentos – Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo –, o BNDES e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) lançaram dois editais nacionais de apoio a pequenos projetos (até R\$ 50 mil) não reembolsáveis voltados para a estruturação de circuitos de produção, beneficiamento, processamento, armazenamento e comercialização desses empreendimentos. Dos projetos selecionados no primeiro edital, 47% pertencem à Região Nordeste, a maior participação considerando-se todas as regiões.

Também, com relação à agricultura familiar, o BNDES estabeleceu uma parceria com Fundação Banco do Brasil, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Conab, Banco do Brasil e Secretaria-Geral da Presidência República, que vai apoiar com recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, projetos para agregar valor à



produção agrícola, em assentamentos da reforma agrária. Estão previstos R\$ 300 milhões em investimentos em todo o país.

Com uma parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB), o apoio não reembolsável a grupos da economia solidária e a unidades familiares do Nordeste é bastante amplo e diversificado. São projetos de fruticultura, apicultura, bovinocultura de leite, ovino e caprinocultura, entre muitos outros, em todos os nove estados da região. Entre as diversas cadeias apoiadas, a cajucultura recebeu atenção especial graças a seu potencial na região. Para isso, foram estruturadas cooperativas, desenvolvidas redes de comercialização e instaladas unidades de beneficiamento.

Outro foco da parceria entre o BNDES e a FBB foi a implantação de centenas de unidades de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (Pais), tecnologia social barata (cerca de R\$ 12 mil por unidade implantada) e de comprovada eficácia em garantir segurança alimentar e fornecer renda com a comercialização do excedente produzido.

Por fim, vale a pena citar alguns outros exemplos de investimentos não reembolsáveis realizados pelo BNDES no Nordeste, que foram viabilizados por meio de outras parcerias de abrangência nacional. Juntamente com o Instituto Votorantim, o BNDES apoiou a implementação do projeto Oiteiro das Flores, que está trazendo renda e trabalho para pequenos agricultores em Itabaiana (SE). Em Alcântara (MA) e em Jaboatão dos Guararapes (PE), o BNDES, juntamente com o Instituto Camargo Corrêa, está estruturando grupos produtores de macaxeira, melhorando processos e agregando valor à produção. Em Picos (PI), uma parceria com o Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil possibilitou que o BNDES apoiasse a Casa Apis e beneficiasse, com aperfeiçoamento de processos e equipamentos para produção e beneficiamento, cerca de novecentos mini e pequenos apicultores.

## PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO

Ainda neste Plano-Safra 2013-2014, o BNDES pretende começar a conceder apoio com repasse de recursos do Pronaf Microcrédito Produtivo Rural, também conhecido como Pronaf Grupo B, que tem taxas ainda mais reduzidas (0,5% a.a.), além de um bônus de adimplência de 25% do principal da dívida, tendo como público-alvo os agricultores familiares mais pobres. Esse público atualmente é atendido majoritariamente pelo BNB, e a entrada nesse mercado é uma oportunidade para aumentar a participação do BNDES na agropecuária familiar da região, que hoje é muito pouco representativa.

Outra iniciativa fomentada pelo BNDES e que deve ter início ainda em 2014 é um projeto em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar). O Senar é uma instituição cuja missão é "realizar Educação Profissional e Promoção Social (PS) das pessoas do meio rural, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento sustentável do País".<sup>2</sup> A profissionalização do trabalhador rural e a oferta de atividades de promoção social no meio rural contribuem efetivamente para o aumento de renda, a integração e a ascensão social das pessoas nos princípios de sustentabilidade, produtividade e cidadania, colaborando também para o desenvolvimento socioeconômico do país.

O projeto consiste na implantação de dez Centros de Excelência em Educação Profissional e Assistência Técnica Rural, que têm como objetivo contribuir para a competitividade e o desenvolvimento do setor agropecuário brasileiro por intermédio: da qualificação profissional de produtores e trabalhadores rurais; da capacitação de técnicos para atuar na assistência técnica rural; da formação de técnicos de nível médio; e do incentivo à pesquisa, empreendedorismo e inovação nas principais cadeias

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.senar.org.br/missao-do-senar>>.

produtivas do agronegócio. Ressalte-se a grande carência de educação profissional no agronegócio existente hoje no Brasil, principalmente no Norte e Nordeste.

Os centros de excelência terão suas atividades focadas em gestão e em cadeias produtivas específicas. Na Região Nordeste está prevista a implantação de dois centros: (i) Centro de Excelência em Fruticultura, em Juazeiro (BA); e (ii) Centro de Excelência em Ovinocaprinocultura, em Sobral (CE). Cada centro terá capacidade de atendimento a por volta de 2.700 pessoas por ano.

A AGRIS, alinhada à estratégia do BNDES e às políticas públicas do governo federal, procura atuar na redução das desigualdades e no desenvolvimento regional por meio da inclusão produtiva de pessoas de baixa renda. Para tal, a AGRIS conta com o BNDES Fundo Social para realização de investimentos não reembolsáveis, com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e com o Programa BNDES Microcrédito, que tem como objetivo promover a economia popular por meio da oferta de recursos para instituições de microcrédito do país.

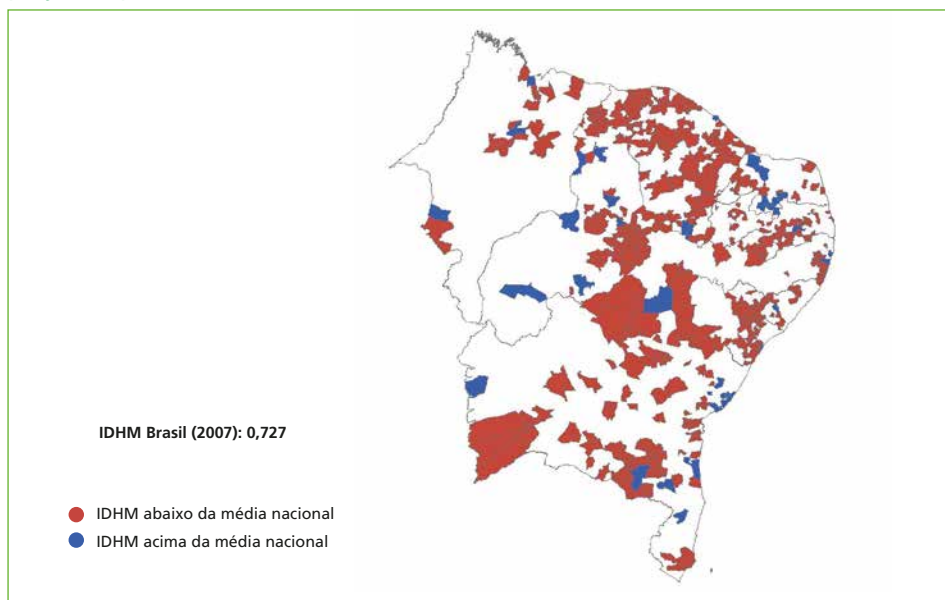
O Nordeste, por ainda ser a região com maior concentração de pobreza do país, vem recebendo atenção por parte da AGRIS, especialmente na região do semiárido. Os investimentos mais relevantes foram para: (i) a convivência com a seca; (ii) o apoio a grupos produtivos por meio de chamada pública de projetos; (iii) o microcrédito produtivo; e (iv) outras parcerias em destaque.

Na Região Nordeste, o BNDES tem conseguido apoiar projetos nos principais ramos de atuação da economia solidária de forma bastante diversificada, possibilitando que os recursos do BNDES Fundo Social e do BNDES Microcrédito cheguem a milhares de famílias, em diversas localidades. A Figura 3 mostra os municípios em que se encontram projetos apoiados com recursos do BNDES Fundo Social.

Percebe-se, pela Figura 3, que a maioria dos projetos está localizada em municípios cujo IDH encontra-se abaixo da média na-

cional, indicador de que os recursos do BNDES Fundo Social estão, de fato, contribuindo para a redução das desigualdades no país.

**FIGURA 3** Distribuição geográfica dos municípios com projetos apoiados



Fonte: BNDES.

# 6

---

## O apoio à indústria de base na Região Nordeste

---

RODRIGO MATOS HUET DE BACELLAR

EDUARDO CHRISTENSEN NALI

## RESUMO

*Este artigo apresenta a atuação da Área de Insumos Básicos (AIB) do BNDES na Região Nordeste nos últimos dez anos, cujo desembolso alcançou quase R\$ 4 bilhões apenas em 2013. Destacam-se as características e os desafios enfrentados para o apoio aos grandes projetos econômicos, por exemplo: (i) as plantas de produção de celulose no Maranhão e na Bahia; (ii) os polos químico e petroquímico na Bahia e em Pernambuco; e (iii) os investimentos realizados no estaleiro e na refinaria que compõem o Complexo Industrial de Suape (PE). O artigo destaca, ainda, o apoio aos investimentos sociais no entorno desses empreendimentos, o que reforça uma preocupação constante do BNDES em reduzir os impactos que grandes intervenções possam gerar nas comunidades presentes nos arredores desses projetos.*

## ABSTRACT

*This essay presents efforts made by the BNDES' Basic Inputs Division (AIB) in the Northeast over the past decade, whose disbursements reached almost R\$ 4 billion in 2013. It highlights the features and challenges faced in providing support to large-scale economic projects, such as: (i) pulp production plants in the states of Maranhão and Bahia; (ii) the chemical and petrochemical hubs in the states of Bahia and Pernambuco, and (iii) investments in shipyards and refineries that are part of the Suape Industrial Park (PE). The article also emphasizes support for social investments in the surrounding areas of these undertakings, which reinforces one of the BNDES' constant concerns in reducing the impacts that large-scale interventions may generate on communities near such projects.*

## INTRODUÇÃO

A Região Nordeste do Brasil é a terceira maior região do país em extensão territorial, atrás das regiões Norte e Centro-Oeste. Ocupando uma área de cerca de 1.561 mil km<sup>2</sup>, o que equivale a mais de 18% do território brasileiro, abrangendo um total de quase 1.800 municípios, distribuídos por nove estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe), tem população estimada de 53.500 mil habi-

tantes. Isso a torna a terceira região mais povoada do Brasil, com densidade populacional de pouco mais de 34 habitantes por km<sup>2</sup>.

Apesar de ter o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) total do Brasil (R\$ 555.325 milhões – atrás das regiões Sudeste e Sul), correspondendo a pouco mais de 13% do PIB brasileiro, a Região Nordeste é a mais pobre, com PIB *per capita* de R\$ 10.379. Ademais, a citada região abrange os dois estados com menor PIB *per capita* do país, a saber, Maranhão e Piauí, com R\$ 7.853 e R\$ 7.836, respectivamente. Na mesma época, o PIB *per capita* brasileiro era de cerca de R\$ 21.536 [IBGE (2013a)].

O desenvolvimento humano no Nordeste também é baixo se comparado às demais regiões do país. Com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) médio dos estados de 0,6598 (de acordo com informações disponíveis no *site* do Ipeadata), o Nordeste é a região com menor índice do Brasil. Além do mais, quatro estados figuram entre os cinco com menor IDH-M nacional. Esse baixo desenvolvimento reflete-se em diversos indicadores sociais, fazendo a Região Nordeste ter a menor esperança de vida ao nascer (70,4 anos), a maior taxa bruta de mortalidade infantil (33,20‰) e a maior quantidade de analfabetos do país [IBGE (2013b)].

Segundo dados do Ipeadata, o setor de serviços é o mais representativo na formação do PIB da região, destacando-se o comércio e a administração pública. A indústria também tem relevante participação no PIB regional, principalmente no que tange às indústrias de transformação e de construção. Nesse ponto, destaca-se a produção de aços, barcos, navios, plataformas de petróleo, automóveis, além de produtos petroquímicos e da crescente indústria de celulose. Também se ressalta o Complexo Industrial de Suape, em Pernambuco, que se traduz em um grande motor do crescimento industrial na região. Por fim, o setor agropecuário tem participação menor na formação da renda da região. Nesse setor, destacam-se os plantios de cana-

-de-açúcar, soja, algodão e frutas, tais como caju, uva, manga, melão, acerola, entre outras.

A AIB do BNDES é responsável pelo financiamento de projetos que envolvem os setores básicos da economia nacional, tais como de mineração, metalurgia, cimentos, fabricação de papel, celulose e demais produtos florestais, além das indústrias química, petroquímica e da produção, transporte, processamento e distribuição de petróleo e gás.

Em cada projeto apoiado, sempre existe a preocupação não apenas de reduzir os impactos negativos que grandes intervenções possam causar no entorno desses projetos, mas, principalmente, de agregar a esses investimentos ações sociais que possam ser incorporadas às comunidades de seu entorno, ocasionando melhorias significativas na qualidade de vida dessas populações.

## HISTÓRICO DE DESEMBOLSO DA AIB

Desde o ano de 2003, a AIB financiou cerca oitenta diferentes projetos de investimento realizados na Região Nordeste do Brasil, com desembolso total da ordem de R\$ 23,2 bilhões.<sup>1</sup> Embora todos os estados da citada região, à exceção do Piauí, tenham sido contemplados, Bahia, Pernambuco e Maranhão foram os que receberam a maior parte dos recursos, totalizando R\$ 22,3 bilhões, o que corresponde a 96,5% do que foi desembolsado na região.

No caso da Bahia, os pesados investimentos ocorreram em gasodutos, celulose, o que inclui os financiamentos às florestas, e em indústrias químicas. Pernambuco, por sua vez, teve relevantes desembolsos para a construção de estaleiros e embarcações voltados para o setor de petróleo e gás, além de investimentos nas indústrias química e petroquímica. Relativamente ao Maranhão, os investimentos em celulose e florestas, bem como na extração de vanádio, e na produção de alumina foram os mais representativos.

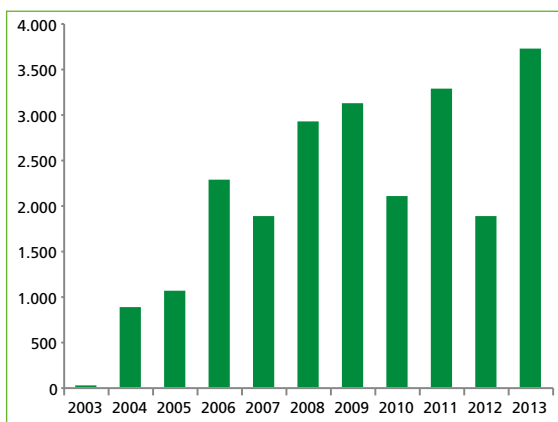
---

<sup>1</sup> Inclui desembolsos em renda variável.



O Gráfico 1 e a Tabela 1 e o Gráfico 2 e a Tabela 2 mostram a evolução dos desembolsos da AIB para a Região Nordeste, por ano e entre os estados.

**GRÁFICO 1** Evolução dos desembolsos da AIB para o Nordeste (em R\$ milhões)



**TABELA 1** Evolução dos desembolsos da AIB para o Nordeste

Ano	Liberação (R\$)
2003	15.190.304
2004	889.164.787
2005	1.063.131.426
2006	2.285.075.107
2007	1.887.299.062
2008	2.920.359.641
2009	3.113.335.905
2010	2.100.485.847
2011	3.278.479.840
2012	1.874.810.349
2013	3.723.382.551
<b>Total</b>	<b>23.150.714.820</b>

Fonte: Elaboração própria.

Em função do porte dos empreendimentos tradicionalmente apoiados pela AIB, esses investimentos são, na maioria das vezes, acompanhados de impactos sociais tanto positivos quanto negativos.

É fato que a própria implantação dos projetos proporciona benefícios diretos e indiretos em função da geração de emprego e renda nos diversos municípios de seu entorno, bem como pelo desenvolvimento de toda a cadeia de fornecedores que naturalmente se forma nessas localidades.

Entretanto, como já mencionado, independentemente dos resultados positivos gerados pelos investimentos apoiados, a atuação da AIB busca sempre atender para a necessidade de dirimir possíveis impactos negativos oriundos desses projetos. Em função disso, as análises sempre se voltam para critérios sociais impor-

tantes, como a utilização de mão de obra local e de fornecedores regionais na implantação dos empreendimentos, no intuito de diminuir a pressão pelo aumento do fluxo migratório de pessoas.

**GRÁFICO 2** Desembolsos da AIB por estados (em R\$ milhões), 2003-2013



**TABELA 2** Desembolsos da AIB por estados, 2003-2013

Estado	Liberção (R\$)
AL	579.790.908
BA	12.183.236.415
CE	6.183.253
MA	3.681.118.332
PB	4.075.349
PE	6.476.095.416
RN	42.475.470
SE	177.739.678
<b>Total</b>	<b>23.150.714.820</b>

Fonte: Elaboração própria.

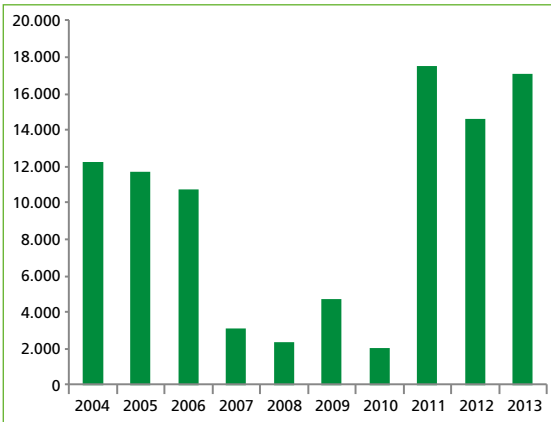
Adicionalmente, a realização de investimentos sociais é incentivada de forma ampla pela AIB, mediante financiamentos com taxas de juros muito reduzidas, com a finalidade de mitigar os impactos negativos e alavancar os ganhos sociais advindos daquele investimento.

Esses investimentos sociais, em geral, são objeto de debate entre a empresa beneficiária do financiamento, os municípios afetados e entidades locais, que normalmente são convidadas a participar como representantes da população.

Essas intervenções sociais podem almejar a solução de um problema específico daquela comunidade, ou podem ser desmembradas em diversas ações simultâneas, com objetivos diversos, tais como o fomento à saúde, à cultura, à educação e qualificação profissional, além de investimentos em infraestrutura urbana, tais como saneamento básico.

Desde 2004, a AIB já desembolsou mais de R\$ 96 milhões em projetos sociais na Região Nordeste, como pode ser visto nos gráficos 3 e 4 e nas tabelas 3 e 4.

**GRÁFICO 3** Evolução dos desembolsos da AIB em investimentos sociais no Nordeste (em R\$ mil)

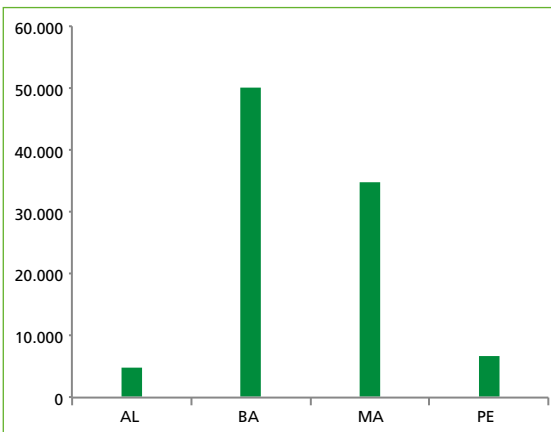


**TABELA 3** Evolução dos desembolsos da AIB em investimentos sociais no Nordeste

Ano	Desembolsos (R\$)
2004	12.290.991
2005	11.753.053
2006	10.742.080
2007	3.129.127
2008	2.300.100
2009	4.710.368
2010	2.069.000
2011	17.495.796
2012	14.656.298
2013	17.126.367
<b>Total</b>	<b>96.273.180</b>

Fonte: Elaboração própria.

**GRÁFICO 4** Desembolsos da AIB em investimentos sociais por estados (em R\$ mil), 2004-2013



**TABELA 4** Desembolsos da AIB em investimentos sociais por estados, 2004-2013

Estado	Liberação (R\$)
AL	4.700.000
BA	50.109.487
MA	34.741.070
PE	6.722.623
<b>Total</b>	<b>96.273.180</b>

Fonte: Elaboração própria.

## PRINCIPAIS PROJETOS E SEUS IMPACTOS

Entre toda a carteira de projetos ativos da AIB do BNDES, foram selecionados alguns investimentos importantes para serem apresentados não apenas pelos valores envolvidos em sua implantação, mas, também, em decorrência dos impactos sociais relevantes para os municípios e comunidades em que esses projetos estão inseridos.

### Suzano Papel e Celulose S.A.

A Suzano Papel e Celulose inaugurou, no fim de 2013, uma nova unidade industrial de produção de celulose de eucalipto com capacidade de produção de 1,4 milhão de toneladas/ano, no município de Imperatriz (MA). O investimento total no projeto industrial foi da ordem de R\$ 5 bilhões, com financiamento do BNDES de R\$ 2,7 bilhões.

Além da geração de emprego e renda na região, diretamente relacionada à atividade da nova unidade industrial, o projeto trouxe vários impactos socioeconômicos positivos, como o aumento da arrecadação de tributos municipais e estaduais, além de reflexos positivos para o desenvolvimento dos setores secundário e terciário do sudoeste do Maranhão e para a infraestrutura urbana, sobretudo de Imperatriz (MA).

Além disso, cerca de 25 mil pessoas estiveram diretamente envolvidas com a construção da fábrica, o que gerou a necessidade de treinamento e qualificação profissional de pessoas residentes na região, conforme detalhado a seguir.

Cumprir destacar que, em função dos impactos trazidos pelo empreendimento, e para mitigar as questões sociais envolvidas, a empresa entendeu ser necessário combinar o relacionamento com as comunidades e os investimentos em projetos sociais. Em função disso, o BNDES abriu uma linha de investimentos em projetos sociais de R\$ 66 milhões, divididos entre âmbito da empresa e da comunidade.

Nos investimentos sociais no âmbito empresa, destaca-se o programa de capacitação Capacitar, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), que teve por objetivo formar mão de obra local para trabalhar na construção e na operação da fábrica. O resultado foi a formação de 5.322 pessoas para as atividades de pedreiros, pintores, mecânicos, eletricitas, auxiliares de cozinha, camareiras, recepcionistas e porteiros. Ainda, foi realizado um curso de técnico em celulose, com a formação de 226 alunos, dos quais 116 foram contratados no cargo de *trainee* e receberam treinamento de aperfeiçoamento nas unidades industriais da empresa em Limeira (SP), Suzano (SP) e Mucuri (BA).

Já no que se refere aos investimentos sociais no âmbito da comunidade, destacam-se os projetos de geração de renda, educação, desenvolvimento comunitário e cultura. Na geração de renda, os projetos de agricultura familiar, extrativismo sustentável e apoio à apicultura beneficiaram mais de 3 mil pessoas. Na área de educação, ressalta-se a execução dos projetos Educar e Formar, com a implantação de diversas ações pedagógicas; Educação é Saúde, mediante a implementação de projetos de assistência à saúde de crianças e adolescentes; além das Bibliotecas Comunitárias, com a construção de três novas bibliotecas na região de influência do projeto. Ressalta-se que o BNDES ainda acompanha o desenvolvimento de novos projetos sociais. Atualmente, os desembolsos em projetos sociais na área de influência do projeto já somaram R\$ 34,5 milhões.

Finalmente, destaca-se que, quando da plena utilização da capacidade produtiva do empreendimento, estão previstas a criação de cerca de 3.500 empregos diretos, divididos entre as atividades industrial e florestal. Até dezembro de 2013, mais de 1.800 postos de trabalho já haviam sido criados.

## Veracel Celulose S.A.

O projeto industrial da Veracel Celulose, concluído em maio de 2005, consistiu na implantação de uma fábrica de celulose branqueada de fibra curta de eucalipto, com capacidade de produção de 900 mil toneladas/ano, na divisa entre os municípios de Eunápolis e Belmonte, no sul do estado da Bahia. O projeto teve investimentos de quase R\$ 4 bilhões e financiamento do BNDES da ordem de R\$ 1.430 milhões, o que abrangeu também um programa florestal de 84 mil hectares, além de investimentos sociais em nove municípios da região, que, juntos, tinham 365 mil habitantes.

Visando priorizar a mão de obra local, foram investidos R\$ 12 milhões na qualificação de 6.100 moradores da região em atividades como construção civil, montagens, além de operações industrial e florestal. Durante a obra, a Veracel chegou a contar com 10 mil trabalhadores. Com a inauguração da planta, foram gerados 2 mil empregos diretos e 8 mil indiretos (incluindo atividade florestal).

O BNDES abriu uma linha de financiamento aos projetos sociais da empresa de cerca de R\$ 19 milhões. Entretanto, o investimento total na comunidade superou R\$ 22,6 milhões, divididos entre saneamento ambiental, saúde, educação, cultura, inclusão social, segurança, qualidade de vida, geração de renda e habitação.

Na área de educação, além de implantar programa de educação complementar nos nove municípios em que atua, em Itagimirim (BA), a Veracel ampliou uma escola pública que atende a aproximadamente mil alunos e construiu uma creche para 130 crianças. Adicionalmente, visando melhorar a qualidade do ensino, investiu na capacitação dos gestores de 15 escolas da região.

Os investimentos em saúde foram delineados com vistas a construir uma rede de saúde regional que otimizasse a estrutura disponível em cada localidade e englobaram, até, a melhoria das estradas de acesso. Além do mais, foram investidos recursos em melhorias das instalações físicas dos hospitais e postos

de saúde de todos os municípios, na doação de equipamentos médico-hospitalares e odontológicos para esses centros de atendimento e no treinamento e capacitação de seus profissionais. Adicionalmente, foi implementada uma campanha de combate à hanseníase, com a realização de 1.900 consultas médicas, que resultaram em duzentos diagnósticos positivos confirmados. Esses resultados, aliados aos investimentos em saneamento básico (citados a seguir), contribuíram para o controle da epidemia e posterior erradicação da doença na região.

Merecem destaque os investimentos em saneamento ambiental. No distrito de Barrolândia, município de Belmonte (BA), foram construídos uma estação de tratamento de esgoto, 12 km de rede de esgoto, 6 km de rede de drenagem e um emissário de 7 km que lança o efluente tratado no rio Jequitinhonha. Esse sistema, que atende até hoje aos 10 mil habitantes do distrito, consumiu R\$ 4.800 mil. O município de Itapebi (BA) também recebeu investimentos em drenagem. Em Santa Cruz de Cabralia (BA), foram implantados sistemas de abastecimento de água e de coleta de lixo.

### Polo de Camaçari e Complexo Petroquímico de Suape

O BNDES apoiou, nos últimos anos, uma série de grandes investimentos nos polos químicos e petroquímicos nos estados da Bahia e de Pernambuco. Tais investimentos geraram grandes oportunidades de emprego e de crescimento da renda, bem como um maior desenvolvimento regional no entorno dos projetos.

O Polo de Camaçari (BA) é o maior polo petroquímico do país e hoje engloba diversas atividades industriais, tais como a indústria automobilística e de pneumáticos. Recentemente, o BNDES financiou projetos de expansão e modernização das unidades petroquímicas lá localizadas, por exemplo, os das empresas Braskem, Deten, Elekeiroz, Monsanto, Oxiteno e Unigel, com desembolsos totais da ordem de R\$ 4 bilhões.

Outra importante iniciativa da indústria química no Nordeste que teve apoio do BNDES é o Complexo Petroquímico de Suape (PE), objetivando estruturar um novo polo petroquímico de poliéster integrado à cadeia nacional têxtil e de embalagens de politereftalato de etileno (PET), contribuindo para o desenvolvimento regional do Nordeste e do país. O projeto da Petroquímica Suape representa um investimento de aproximadamente R\$ 8,5 bilhões e conta com um apoio de cerca de R\$ 3,5 bilhões por parte do BNDES. Esse complexo compreende plantas químicas de escala mundial que virão a integrar a produção de ácido tereftálico purificado (PTA), resina PET e filamentos têxteis. Além do financiamento ao empreendimento industrial, o BNDES também abriu linha de financiamento da ordem de R\$ 35 milhões para a realização de investimentos sociais no entorno do projeto. Os projetos sociais apoiados foram elaborados em coordenação com as prefeituras e o governo do estado e estão localizados em diversos municípios na área de influência dos investimentos industriais. Dentre eles, destacam-se projetos de educação profissionalizante, em parceria com o Senai, na cidade de Ipojuca (PE); o projeto de recuperação do centro social na comunidade de Ilha de Deus, em Recife; e o projeto de estruturação da coleta seletiva de lixo, realizado em 12 municípios no interior de Pernambuco.

Ressalta-se que durante a construção, cerca de 5.300 pessoas estiveram envolvidas no projeto, o que gerou grande oportunidade de emprego, renda e qualificação profissional. Além disso, para a operação das plantas, foram criados 1.100 novos postos de trabalho diretos, além de setecentos indiretos, em função do desenvolvimento de prestadores de serviço.

### Consórcio de Alumínio do Maranhão

O projeto Consórcio de Alumínio do Maranhão (Alumar) teve como objetivo a implantação da unidade 2 da refinaria do Alumar, contribuindo para o aumento da produção de alumina



em 2,1 milhões de toneladas/ano, elevando a capacidade da refinaria para 3,5 milhões de toneladas/ano, bem como a expansão do terminal portuário, ambos localizados no município de São Luís (MA). O apoio financeiro do BNDES foi de R\$ 1,1 bilhão, de um total investido de R\$ 6 bilhões.

A implantação do projeto gerou, em sua fase mais intensiva em mão de obra, 13 mil empregos diretos e indiretos. A partir do início da operação da refinaria, houve a contratação de 57 novos funcionários.

Atrelado ao desenvolvimento do plano industrial, o projeto contou, também, com uma série de investimentos sociais com a finalidade de melhorar a qualidade de vida das comunidades em seu entorno, por meio da aplicação de recursos nas áreas de educação, saúde, meio ambiente e bem-estar social.

Dentre os projetos apoiados, destaca-se a Escola de Ensino Médio Mário Meireles, beneficiando mais de 1.300 alunos com o ensino médio e com cursos profissionalizantes. Além disso, foram desenvolvidos projetos de conscientização, tais como o Educação no Trânsito, com o objetivo conscientizar a população da importância de adotar um comportamento seguro no trânsito como forma de prevenir acidentes, e o Conscientização Ambiental, destinado à educação ambiental e ao incentivo ao desenvolvimento sustentável das comunidades no entorno da usina. Adicionalmente, foi criado um parque ambiental em São Luís (MA), com cerca de 1.800 hectares de preservação ambiental, e que recebe em média 10 mil visitantes ao ano, entre os quais pesquisadores, estudantes e demais pessoas da comunidade.

### Vanádio de Maracás

O projeto Vanádio de Maracás teve como objetivo a implantação de uma unidade mineradora de vanádio e de uma planta de beneficiamento para a produção comercial de 9,5 mil toneladas/ano do mineral na forma de pentóxido de vanádio, em jazida

localizada no município de Maracás (BA). O valor do projeto foi de cerca de R\$ 550 milhões e contou com o apoio do BNDES no montante de R\$ 334 milhões.

A implantação do projeto Vanádio de Maracás representou a abertura de aproximadamente mil empregos diretos e indiretos durante a fase de construção, que foi concluída no primeiro semestre de 2014. Ademais, durante a fase operacional, cerca de 280 novos postos de trabalho deverão ser criados.

Conjuntamente com o projeto industrial, a empresa apresentou uma série de ações sociais nas áreas de educação, saúde, infraestrutura, cultura e trabalho e renda. Dentre essas intervenções, pode ser destacada a geração de emprego e renda na caprinocultura, apicultura e na coleta seletiva.

Adicionalmente, a empresa investiu em qualificação profissional e no desenvolvimento de fornecedores locais, o que, além de beneficiar a própria empresa, gera grandes oportunidades de aumento de renda e restringe o fluxo migratório de trabalhadores em função da maior utilização de mão de obra local. Na área da saúde, a empresa investiu na construção de uma maternidade no município de Maracás (BA), que incluiu a doação de ambulância. Por fim, diversas ações culturais foram desenvolvidas naquele município, tais como, música, pintura, dança e esportes.

### Votorantim Cimentos

A Votorantim Cimentos tem apresentado destacada expansão de seus projetos na Região Nordeste, em particular nos últimos quatro anos, visando atender à crescente demanda propiciada pelo aumento da renda na região. Esses projetos trouxeram, como externalidades positivas ao entorno – regiões de Laranjeiras (SE), Paulista (PE) e São Luís (MA) –, o uso de mão de obra local e o aumento da oferta de cimento produzida localmente, o que ajudou a viabilizar a realização de projetos de investimentos em infraestrutura e habitação.

O valor investido pela empresa nos projetos ultrapassa os R\$ 300 milhões, com participação do BNDES da ordem de R\$ 180 milhões. Estima-se que, graças aos investimentos, cerca de 1.430 empregos diretos e indiretos foram criados na Região Nordeste, dos quais quatrocentos em Paulista (PE), 450 em Laranjeiras (SE) e 580 em São Luís (MA).

Em função da presença da empresa na região, diversas ações sociais são desenvolvidas. Em Paulista (PE), o projeto Biblioteca de Leitura Integrada busca incentivar o acesso da população à leitura, até mesmo com o empréstimo gratuito de livros e com a realização de oficinas de leitura trimestrais. Em São Luís (MA) e em Laranjeiras (SE), o Programa Evoluir oferece educação profissional técnica para jovens de baixa renda, promovendo, até, atividades socioeducativas e apoiando a inserção desses jovens no mercado de trabalho.

### Estaleiro Atlântico Sul S.A.

O Estaleiro Atlântico Sul fica localizado no Complexo Industrial do Porto de Suape, no município de Ipojuca (PE), ocupando um terreno de 1,62 milhão de m<sup>2</sup>. Conta com um cais de acabamento com 730 m e um dique seco com 400 m de comprimento. O estaleiro dispõe de capacidade de construção de embarcações de grande porte, plataformas e estruturas flutuantes, bem como de realizar conversões para o setor de petróleo *offshore*, tendo capacidade para processar até 160.000 t de aço por ano. Adicionalmente, um novo projeto em execução para ampliação do estaleiro tem a finalidade de capacitá-lo para produzir, ainda, navios-sonda e Floating Production Storage and Offloading (FPSOs, Unidade Flutuante de Produção, Armazenamento e Transferência).

O investimento total para a construção e ampliação do estaleiro deverá somar, aproximadamente, R\$ 2,4 bilhões, sendo apoiados pelo BNDES, por intermédio de recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), cerca de R\$ 1,86 bilhão.

Ressalta-se que a produção dessas embarcações ajudará na renovação da frota brasileira, atendendo concomitantemente à política de conteúdo local, que visa ao desenvolvimento da indústria nacional, tendo, também, o mérito de influenciar positivamente a balança comercial brasileira.

O empreendimento em destaque promoveu profundos impactos positivos na região em que se instalou. Está prevista, ao fim do projeto de expansão, a criação de um total de 11 mil empregos, entre diretos e indiretos. Conjuntamente aos desenvolvimentos no estaleiro, estão sendo implementados projetos sociais com recursos próprios, no valor de R\$ 6,7 milhões.

Ao se instalar na região, sua primeira ação no campo da responsabilidade social foi contratar uma empresa de consultoria para traçar um perfil macrossocial da região de Ipojuca (PE). A partir dos resultados, foi criado o Plano Estratégico de Responsabilidade Social, articulado com os governos federal, estadual e municipal das cidades do entorno, além de representantes da sociedade civil, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável no médio e longo prazo. Com esse intuito, foram tomadas ações nas áreas de inclusão social, saúde, educação e habitação, dentre as quais se podem destacar as seguintes:

- » Escola Nascledouro de Talentos: a pesquisa de 2006 indicou que a cidade não tinha nenhuma escola de ensino profissionalizante; assim, a empresa comprometeu-se a transformar o antigo matadouro municipal em escola, que posteriormente foi doada à Secretaria Municipal de Educação. Atualmente, a escola, que tem cursos ministrados pelo Senai, dispõe de capacidade para treinar duzentos alunos por turno, funcionando em três períodos.
- » Centro de Treinamento Engenheiro Francisco Vasconcelos: localizado no Complexo Industrial de Suape, foi doado ao governo estadual depois de sua conclusão, em 2008. A estrutura curricular foi montada pelo Senai, que ministra

cursos como o de soldador, pintor, montador e encanador, todos voltados para moradores da região. Mais de 3 mil alunos foram beneficiados.

- » Programa Tatuoca: destinado a investir na comunidade de Ilha de Tatuoca (PE), que se localiza no entorno do estaleiro, busca identificar oportunidades de melhoria nas áreas de saúde, emprego, renda e educação. Foram incluídas no programa cerca de 250 pessoas de sessenta famílias da comunidade, para as quais foram oferecidos cursos de alfabetização, oportunidades de trabalho no estaleiro e atendimento médico-odontológico básico.
- » Projeto Habitação: ao analisar a região, foi observado que havia pouco espaço disponível para a construção de novas moradias, uma vez que 80% das terras estavam ocupadas pelo cultivo de cana-de-açúcar, além de cerca de 20% da população já viver em assentamentos subnormais. Assim, com o propósito de evitar um rápido processo de favelização, o estaleiro tomou a iniciativa de construir 1.328 casas para funcionários de baixa renda, contribuindo para mitigar o déficit habitacional na região.
- » Programa Educação: focado na melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas locais, de modo a preparar os alunos para o novo cenário de desenvolvimento econômico. O projeto contou com a instrumentalização de seis escolas da região.
- » Ondas da Leitura: biblioteca itinerante, formada por livros doados pelos próprios funcionários e que visa estimular o hábito da leitura entre funcionários e moradores da Ilha de Tatuoca (PE).

### Refinaria Abreu e Lima

A Refinaria do Nordeste ou Refinaria Abreu e Lima (RNEST) tem sede no Complexo Industrial Portuário do Suape, no município de Ipojuca (PE). As primeiras obras relacionadas ao projeto ti-

veram início ainda em 2007. Em 2009, depois da conclusão da terraplanagem, foi iniciada a construção civil dos prédios administrativos e de suporte da refinaria.

A unidade deverá processar 230 mil barris de petróleo por dia, estando preparada para processar 100% de petróleo pesado (petróleo viscoso com menor grau API<sup>2</sup> e que geralmente apresenta maior teor de enxofre), produzindo derivados de baixo teor de enxofre. Seu portfólio de produtos será concentrado na produção de diesel (70%). Também serão produzidos gás de cozinha (GLP), nafta petroquímica e coque.

O apoio do BNDES ao projeto, no valor de R\$ 9,9 bilhões, compreendeu o financiamento parcial da implantação da RNEST, abrangendo investimentos nos exercícios de 2009 a 2012.

É importante destacar que os investimentos na refinaria se enquadram no posicionamento estratégico da Petrobras, que objetiva ampliar a capacidade de refino do país, de modo a reduzir a dependência de importação de derivados, além de equilibrar a demanda de combustíveis líquidos da Região Nordeste, com disponibilização de oferta local.

O empreendimento gera em seu momento mais crítico de construção cerca de 40 mil empregos diretos e está sendo construído visando maximizar o conteúdo local, o que contribui bastante para o desenvolvimento da indústria nacional e dos fornecedores e prestadores de serviço locais. Ademais, estima-se que, durante a operação, a refinaria contará com, aproximadamente, mil trabalhadores.

### Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste

O Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste (Gasene) tem capacidade de transportar 20 milhões de m<sup>3</sup>/dia de gás natural e totaliza 1.387 km, interligando Cabiúnas, no município de Macaé (RJ),

---

<sup>2</sup> Escala que mede a densidade dos líquidos derivados do petróleo. Quanto maior a densidade do óleo, menor será seu grau API.

a Catu (BA). O início da construção do gasoduto data de 2005 e, a partir de maio de 2010, todos os trechos já estavam em operação.

O BNDES financiou os dois maiores trechos do empreendimento, com apoio financeiro de cerca de R\$ 4,4 bilhões, ante o total dos investimentos realizados, que somaram mais de R\$ 6,6 bilhões. O projeto estimou a geração de cerca de 39 mil empregos durante a obra, dos quais 10 mil diretos.

Seu principal mérito é a integração das redes de gasodutos das regiões Sudeste e Nordeste. No estado da Bahia, o gasoduto atravessa vários municípios, favorecendo a distribuição de gás e sua interiorização. O gás natural transportado pelo Gasene também pode seguir para outros estados da região por meio de dutos da Malha Nordeste. Dessa forma, o gasoduto consiste em uma fonte de oferta de gás para a Região Nordeste em um contexto em que o Terminal de Gás de Cabiúnas (RJ) recebe investimentos para ampliação de sua capacidade de processamento de gás, em virtude das descobertas do pré-sal.

Outro ponto de destaque é que, segundo o Plano Decenal de Energia 2021, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a expectativa é de que a produção de gás da Região Nordeste diminua nos próximos anos. Por outro lado, espera-se que o consumo de gás aumente com o maior despacho de termelétricas e com a entrada em operação da RNEST. Nesse sentido, o crescimento da demanda poderá ser atendido pela oferta da Região Sudeste, via Gasene.

## REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Regionais do Brasil 2011. Rio de Janeiro, 2013a. (*Contas Nacionais*, n. 40). Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Regionais/2011/contas\\_regionais\\_2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2011/contas_regionais_2011.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Síntese de indicadores sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira, 2013. Rio de Janeiro, 2013b. (*Estudos & Pesquisas*, 32). Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2013/SIS\\_2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2013/SIS_2013.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2014.





# 7

---

## Atuação da Área Industrial do BNDES na Região Nordeste

---

MAURICIO DOS SANTOS NEVES

LUCIANA SILVESTRE PEDRO

PATRICIA ZENDRON

MARINA GAMA

MARIA CAROLINE RANGEL

JOB RODRIGUES TEIXEIRA JUNIOR

ARTUR YABE MILANEZ

DIEGO NYKO

## RESUMO

*Neste capítulo, são apresentados alguns projetos que mostram o caráter amplo e significativo da atuação da Área Industrial do BNDES na Região Nordeste. Desde o apoio a parques tecnológicos e a projetos na área de bioenergia até operações com empresas de setores tradicionais, como o de bebidas, o de comércio e o de calçados, passando pela construção de uma fábrica de automóveis da Fiat, o texto revela uma atuação abrangente e complexa, que envolve implementação de projetos sociais, apoio à inovação e geração de emprego e renda.*

## ABSTRACT

*In this chapter, some projects are presented that show the broad and significant nature of the BNDES Industrial Division's efforts in the Northeast Region. Ranging from support for technological parks and projects in the bio-energy area, to operations with companies in traditional sectors, such as beverages, trade and footwear, and even building the Fiat factory, this essay reveals comprehensive and complex efforts that involve implementing social projects, providing support for innovation, and generating jobs and income.*

## INTRODUÇÃO

Neste capítulo, são apresentados alguns projetos que exemplificam o alcance e a diversidade da atuação da Área Industrial do BNDES na Região Nordeste do Brasil, em setores como o automobilístico, o têxtil e o de biocombustíveis, entre outros.

Depois de um breve resumo sobre o histórico recente de apoio a projetos do setor automobilístico, a segunda seção discorre sobre o projeto de implantação de uma nova fábrica da Fiat, com finalização prevista para 2016. Trata-se de investimentos de R\$ 10 bilhões, 35% dos quais financiados pelo BNDES. Além de apresentar as características do projeto propriamente dito, essa seção aborda ainda um importante aspecto: os efeitos estruturantes gerados pela implantação da

fábrica, que serão muito significativos para a localidade que sediará o empreendimento.

A seção seguinte expõe o caso emblemático do Porto Digital de Recife, um parque tecnológico que vem recebendo apoio do BNDES desde 2004. Situado em uma área histórica da capital pernambucana, o parque concentra dezenas de empresas de tecnologia da informação (TI), duas instituições de ensino e várias empresas incubadas, tendo atingido um faturamento de R\$ 1 bilhão em 2011, com 6.500 empregos diretos.

Ao tratar do amplo conjunto de setores da indústria de bens de consumo e de serviços, a quarta seção aborda os desafios que a Região Nordeste tem superado em sua trajetória recente de industrialização e desenvolvimento, com destaque para as possibilidades abertas pela inovação, pelo *design*, pela moda e pelo *marketing*, cujo potencial de geração de emprego e renda é ilustrado pelo caso do Grupo Riachuelo/Guararapes, sediado no Rio Grande do Norte.

Encerrando o capítulo, a quinta seção apresenta o caso da GranBio, empresa que construirá a primeira planta de etanol de segunda geração (celulósico) do Hemisfério Sul, em Alagoas. Conforme será visto, as perspectivas abertas agora por tecnologias inovadoras possibilitam que a produção de biocombustíveis, que até o momento não encontrava na Região Nordeste condições climáticas ideais, passem a oferecer à região uma nova frente de expansão econômica. O apoio do BNDES a esse projeto é de R\$ 300,3 milhões.

Depois de uma década marcada por grandes investimentos e forte recuperação do tecido social, a Região Nordeste tem pela frente outra década de construção e de desafios. A Área Industrial do BNDES espera cumprir nos próximos dez anos o mesmo papel de apoio ao desenvolvimento econômico e social que desempenhou nos últimos dez anos.

## A ATUAÇÃO DO BNDES NO SETOR AUTOMOTIVO NO NORDESTE

### Passado recente – entre 2007 e 2013

No período analisado, a atuação do BNDES na indústria automotiva no Nordeste incluiu, predominantemente, o apoio financeiro às empresas Continental (pneus), Pirelli (pneus) e Moura (baterias).

Os projetos contribuíram para a geração de empregos na região e para a melhoria das condições de vida da população, uma vez que também houve a realização de investimentos sociais.

A seguir, são detalhados os principais investimentos e benefícios gerados à região pelas empresas analisadas.

### CONTINENTAL – CAMAÇARI (BA)

A empresa contratou financiamento com o BNDES em 2012<sup>1</sup> para expandir a produção anual de pneus em Camaçari: de 4,7 milhões para 9,3 milhões, nas categorias veículos de passeio e caminhonetes; e de 346 mil para 755 mil, no segmento de comerciais pesados.

A operação contemplou a ampliação em 49.000 m<sup>2</sup> da área construída da fábrica, a aquisição de novas máquinas e equipamentos nacionais e treinamentos para capacitação de mão de obra. O valor do financiamento foi de R\$ 173,8 milhões.

O BNDES também apoiou, no mesmo projeto, investimentos sociais, no âmbito da comunidade. A empresa construiu um centro de lazer para idosos, em terreno da Prefeitura de Camaçari, reformou a creche Recanto das Árvores e as instalações do prédio da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaee). O projeto social somou investimentos no valor de R\$ 870 mil.

---

<sup>1</sup> O BNDES financiou (projeto contratado em 2006) a implantação da fábrica de pneus em Camaçari (BA).

Um dos destaques do projeto é a geração de empregos no Nordeste. Houve criação de quatrocentos postos diretos e de 1.960 indiretos, o que decisivamente contribuiu para estimular o mercado de trabalho da região.

Em 2013, foi aprovado novo apoio financeiro suplementar de R\$ 98 milhões, que incluiu a construção de armazéns produtivos e um novo projeto social para a comunidade. Os investimentos sociais, de R\$ 500 mil, contemplam a doação de mudas para o plantio de seringueiras, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Setor da Borracha Natural do Estado da Bahia (Prodebon).

#### **PIRELLI – FEIRA DE SANTANA (BA)**

Em 2008, o BNDES emprestou R\$ 96,4 milhões para a Pirelli. Um dos objetivos do projeto era aumentar em 30% a produção de pneus radiais de passeio, para 11.960 unidades/dia (cerca de 3 milhões de pneus/ano). Para isso, houve aumento de 3.800 m<sup>2</sup> na fábrica de Feira de Santana e compra de novas máquinas e equipamentos nacionais. Foram contratados 86 funcionários diretos.

Em 2011, foram financiados pelo BNDES R\$ 100 milhões para a empresa a fim de aumentar a capacidade de produção de pneus radiais de passeio para 15.300 unidades/dia. Houve, também, aumento da área da fábrica em 3.100 m<sup>2</sup> e compra de máquinas e equipamentos nacionais. Foram criados 86 empregos diretos no Nordeste.

#### **MOURA – BELO JARDIM (PE)**

Em 2013, o BNDES concedeu financiamento de R\$ 182,6 milhões em favor da Moura, para um projeto que objetiva aumentar a capacidade de produção de baterias automotivas e industriais. Estão sendo realizados investimentos em um novo galpão, na compra de equipamentos e na modernização e reestruturação do processo fabril.

Além do aumento da capacidade, o projeto contempla a construção de dois laboratórios e o desenvolvimento de novas baterias, o que evidencia os esforços do BNDES para o estímulo à inovação, incluindo na Região Nordeste.

Outro importante efeito do projeto será a criação de 520 empregos diretos e mais de 190 postos indiretos em Belo Jardim.

### Caso da Fiat – Goiana (PE) – e perspectivas de apoio no Nordeste para o setor automotivo

O apoio do BNDES ao setor automotivo do Nordeste ganhou destaque em 2012 com o financiamento à fábrica da Fiat em Goiana (PE).

O projeto tem como principais objetivos: a implantação de uma nova fábrica de automóveis, o desenvolvimento de uma nova família de veículos e de um novo motor global, a construção de uma fábrica de motores, a construção de um campo de provas, a estruturação de um parque de fornecedores anexo à fábrica e um projeto social no âmbito da comunidade.

Os investimentos totais do projeto somam R\$ 10 bilhões, enquanto o valor do financiamento do BNDES é de R\$ 3,5 bilhões.

A execução do projeto deve ser finalizada no fim de 2016.

## O PROJETO

### » *A fábrica e os novos veículos*

O terreno para a implantação da fábrica tem mais de 4.000.000 m<sup>2</sup> e a planta terá quase 300.000 m<sup>2</sup> de área útil coberta.

A estrutura da fábrica será composta de diversos galpões, dedicados às principais etapas de produção: estamparia, funilaria, pintura e montagem final, além das áreas de utilidades.

Serão investidos cerca de R\$ 2 bilhões na compra de máquinas e equipamentos nacionais.

O desenvolvimento de uma nova família de veículos e do novo motor será realizado no Brasil, em Betim (MG), em parceria com o centro de desenvolvimento da Fiat na Itália.

Foi estimada a criação de 4.800 empregos diretos com a construção da fábrica no Nordeste.

#### » *Fábrica de motores*

A nova fábrica de motores será destinada a suprir as necessidades dos veículos fabricados em Goiana.

Os motores serão desenvolvidos de forma a reduzir o consumo de combustível e melhorar o desempenho dos veículos, em linha com as metas delineadas pelo Inovar Auto e com a política industrial do governo.

Devem ser criados quatrocentos novos postos de trabalho na região com a construção da fábrica de motores.

#### » *Campo de provas*

O campo de provas construído na fábrica da Fiat de Pernambuco será o primeiro da empresa no Brasil. Ele terá vários tipos de pistas para testes variados, além de laboratórios, oficina e escritórios. Haverá, ainda, uma área destinada a treinamento para as concessionárias.

O investimento no campo de provas deve contribuir para um maior controle de qualidade e segurança dos testes, além de redução de custos, possibilitando uma maior independência da Fiat no Brasil em relação ao centro de desenvolvimento da Itália.

#### » *Parque de fornecedores*

Serão construídos pela Fiat galpões para a instalação de fornecedores estratégicos, com localização próxima à fábrica. Também serão construídos um centro para o recebimento de matérias-primas, um armazém para peças acabadas, um restaurante e um centro médico.

Dentre os principais fornecedores, destacam-se: Aethra e Proma (estampagem, funilaria e suspensão); Magneti Marelli (sistema de exaustão e peças plásticas, entre outros); Lear (bancos); Adler (revestimento do teto, isolamento termoacústico, para-sol e tapetes); Pirelli (montagem de pneus nas rodas); Saint-Gobain (vidros); e Denso (compressor, radiador e ar-condicionado).

É estimada a criação de 450 novos empregos diretos com o parque de fornecedores.

### » *Projeto social*

A Fiat, em parceria com o Governo Estadual de Pernambuco, vai construir uma Unidade Pernambucana de Atendimento em Especialidades (Upae), no município de Goiana.

A Upae é uma unidade ambulatorial que tem como objetivo principal a oferta de consulta de atendimento médico especializado, serviços de diagnóstico (diagnóstico por imagem, análises clínicas e métodos diagnósticos de especialidades, incluindo endoscopias e métodos gráficos), orientação terapêutica e cirurgias ambulatoriais.

De acordo com a proposta apresentada, a Fiat será responsável pelas obras civis de construção e pela aquisição de equipamentos nacionais. O governo de Pernambuco será responsável pela doação do terreno, pelo restante das obras, pela compra, instalação e manutenção dos equipamentos. Além disso, serão de responsabilidade do governo estadual a contratação dos funcionários e a gestão, operacionalização e manutenção da Upae.

## **O EFEITO ESTRUTURANTE DO PROJETO NA REGIÃO NORDESTE**

Projetos estruturantes são projetos que transformam o perfil socioeconômico do local de implantação e do entorno.

O projeto da Fiat em Goiana apresenta diversos aspectos que o caracterizam como estruturante para a Região Nordeste.



O número estimado de empregos gerados é bastante elevado: 5.650 diretos e mais de 12 mil indiretos. Esse número é relevante quando se considera o fato de que o desemprego médio em Pernambuco ainda é um dos maiores do país, 11,1%, atrás apenas do Amapá, com 11,9%. A média de desemprego nos estados brasileiros é de 7,6%, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Trata-se de um empreendimento de grande porte a ser instalado em um município pequeno, situado a uma distância de 62 km de Recife (PE). Goiana tem uma população de 76 mil habitantes, segundo o IBGE, um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 634 milhões (2009), um PIB *per capita* de R\$ 8.521,44 (2009), um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,692 (24ª posição entre os municípios de Pernambuco) e está classificado como um município de média renda inferior estagnada.

O projeto da nova fábrica da Fiat deve modificar toda a região em volta de Goiana, aumentando a renda, a oferta de empregos e melhorando a capacitação de mão de obra.

A instalação do parque de fornecedores evidencia a geração oportuna para a cadeia produtiva brasileira, que deve ser fortemente demandada na região. A concentração de fornecedores acarreta no potencial de gerar externalidades positivas de conhecimento na região, favorecendo, até, a formação de um *cluster* automotivo.

Tal fato deve contribuir para um gradativo processo de "goianização" dos fornecedores, similar ao que aconteceu em Betim (MG), contribuindo sobremaneira para a dinamização e o crescimento da economia local.

Vale destacar que a Fiat estimulou as construtoras a utilizar mão de obra local, de modo a reduzir o deslocamento de grandes contingentes, que poderiam provocar aumento de problemas sociais na região. Na mesma linha, a empresa está desenvolvendo parcerias com o governo local para o treinamento da mão de obra local visando ao futuro aproveitamento na fábrica.

## PERSPECTIVAS

A implantação de um projeto de grande porte em Goiana com o apoio financeiro do BNDES traz importantes desafios para o setor público, para a empresa e para a própria região.

De fato, o principal desafio do setor público é articular, em parceria com a empresa e a comunidade, ações para potencializar as sinergias e externalidades geradas na região. Um exemplo disso é o incentivo à “goianização” da mão de obra. A Fiat está desenvolvendo, em parceria com o poder público, um planejamento para treinamento de mão de obra local, aproveitando o *know-how* dos engenheiros da empresa envolvidos no projeto.

Outro exemplo de política pública possível é o estímulo aos fornecedores locais de autopeças. A ida de sistemistas para o local evidencia os potenciais de instalação de outros fornecedores (*tiers 2, 3... n*) e de consolidação da cadeia produtiva.

Além disso, é recomendável que a Fiat estruture ou amplie, de forma incremental, projeto social na região. O projeto social estruturado nesse projeto deve melhorar a qualidade de vida da população, porém mais ações devem ser desenvolvidas e a Fiat deve ser estimulada pelo governo a realizar novas atividades voltadas a isso.

## ECONOMIA CRIATIVA, INOVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO: OS CASOS DO PORTO DIGITAL E DO PORTO MÍDIA, EM RECIFE

Inovação, conhecimento e atividade criativa são fundamentais na construção de vantagens comparativas. As mudanças econômicas e sociais dos anos 1990 impulsionaram o deslocamento do foco das atividades industriais tradicionais para as atividades intensivas em conhecimento, com maior capacidade de geração de trabalho e de valor agregado e apropriação (direito de propriedade). O investimento deliberado em inovação, conhecimento e criatividade passa, então, a ser considerado vital para o processo de desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, o BNDES tem apoiado, além de projetos que envolvam inovação, aqueles que abrangem conhecimento e criatividade. No caso do Nordeste, esse apoio se deu de forma emblemática no Porto Digital e no Porto Mídia, empreendimentos que aliam a restauração do patrimônio histórico à revitalização urbana, ao desenvolvimento de atividades de base tecnológica, à promoção da economia criativa e à geração de inovação, enfim, ao desenvolvimento sustentável.

O Porto Digital é o Parque Tecnológico do Bairro do Recife, cujo objetivo é tanto a formação e capacitação de empresas e mão de obra de base tecnológica quanto o incentivo ao empreendedorismo do segmento tecnológico no bairro do Recife. Fundado em 2000, o Parque agrega investimentos públicos, iniciativa privada e universidades e compõe um sistema local de inovação.

Sendo reconhecido internacionalmente pela capacidade de produzir novos conhecimentos, o Porto Digital é resultado do ambiente de inovação que se consolidou em Pernambuco nas últimas décadas, sob o protagonismo do Centro de Informática da Universidade Federal de Pernambuco, responsável pela criação do Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (C.E.S.A.R), no ano de 1996, um centro de inovação focado em engenharias avançadas e TI.

O apoio do BNDES ao desenvolvimento do Porto Digital teve início em 2004 por meio da celebração de um contrato de financiamento no valor de R\$ 5 milhões à C.E.S.A.R PAR, empresa de participações do Grupo C.E.S.A.R, um dos principais responsáveis pelo surgimento e consolidação do Porto Digital. Criada inicialmente para operacionalizar o projeto, a C.E.S.A.R PAR visava melhorar a organização interna do centro de inovação e abrigar as participações detidas pelo C.E.S.A.R nas empresas incubadas.

O modelo de negócios diferenciado do C.E.S.A.R, baseado na execução de projetos de TI e na criação de empresas incubadas, permitiu estruturar uma operação de financiamento de for-

ma a não somente estimular os investimentos em inovação do C.E.S.A.R e de suas empresas incubadas, mas também incentivar o empreendedorismo e o investimento em novas empresas. O projeto foi concluído em 2008 e, atualmente, a empresa de participações também funciona como uma gestora de instrumentos financeiros adequados às necessidades de empresas nascentes de base tecnológica.

O Porto Digital integrou, em 2008, a lista dos quatro polos considerados referência mundial em modelo de gestão pela International Association of Science Parks, organização presente nos principais países do mundo, que incentiva a competitividade e o crescimento das empresas associadas. Em 2009, a revista *Business Week* citou o Porto Digital como um dos dez parques tecnológicos de criação de futuro.

Um dos aspectos de destaque do Porto Digital é sua estrutura de gestão e governança, na qual o Núcleo de Gestão do Porto Digital (NGPD) atua como organização social, assumindo a responsabilidade pela formulação e implementação da política de desenvolvimento da região. Com uma gestão privada, os projetos são implantados de forma ágil e profissionalizada, havendo metas de geração de receitas próprias para que o apoio do governo do estado seja decrescente.

As ações para o Porto Digital são definidas por um plano estratégico para o período 2010-2020. Elaborado pelo NGPD, esse plano foca não somente o fortalecimento das empresas de tecnologia para lhes conferir maior competitividade e possibilitar-lhes o acesso aos mercados nacional e internacional, mas também o desenvolvimento do Recife Antigo.

Na diretriz do aumento da competitividade empresarial, o plano foca suas ações em: (i) formação e capacitação de empresas e mão de obra, pela oferta de uma gama diversa de cursos; (ii) empreendedorismo, tanto por meio da implantação de incubadoras de empresas quanto pelo incentivo à instalação

de empresas – as empresas embarcadas – e a atração de novos empreendimentos; e (iii) experimentação, com a possibilidade do uso laboratórios comunitários e criação de novos projetos. A competitividade passa pela atração e fortalecimento de empresas com potencial de internacionalização.

O plano estratégico conta, ainda, com ações de fortalecimento tanto da estrutura de governança do Porto Digital, que inclui a capacitação técnica do pessoal do NGPD, quanto da de sua marca e de sua imagem, ratificando sua reputação nacional e internacionalmente.

Em seus dez primeiros anos de funcionamento, o Porto Digital atingiu excelentes resultados: as empresas de TI tiveram um faturamento conjunto de R\$ 1 bilhão em 2011, geraram R\$ 15 milhões em receitas de arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) e sustentaram mais de 6.500 empregos diretos. São 150 empresas de TI, duas instituições de ensino, duas instituições de pesquisa, vinte empresas incubadas de base tecnológica, 14 empresas incubadas de economia criativa,<sup>2</sup> oito empresas de serviços associados e quatro entidades empresariais de classe. No total, as quase duzentas instituições ocupam 40.000 m<sup>2</sup> no Recife Antigo.

A contribuição do Porto Digital ao desenvolvimento urbano no bairro do Recife Antigo é tão visível quanto seu sucesso econômico. Com incentivo para ocupar imóveis em uma região esvaziada, a instalação de empresas de TI requalificou a localidade e promoveu sua recuperação urbana de forma sustentável por meio da ocupação não sazonal dos imóveis. O local, que abrigava armazéns de açúcar no período colonial, atualmente

---

<sup>2</sup> A Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) adota uma definição de indústria criativa pautada em uma visão de cadeia produtiva, que envolve “os ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade e capital intelectual como insumos primários” [UNCTAD (2010, p. 8)]. Nessa abordagem, o que se denomina de núcleo da indústria criativa inclui os segmentos de expressões culturais, artes cênicas, artes visuais, música, filme & vídeo, TV & rádio, mercado editorial, *software* & computação, arquitetura, *design*, moda e publicidade. Tal núcleo é composto essencialmente de serviços, que têm a atividade criativa como parte principal do processo produtivo.

é referência na produção de *games* e *softwares* para gestão, saúde, finanças e segurança.

O Porto Mídia – centro de empreendedorismo e tecnologia da economia criativa do bairro do Recife – é o principal resultado da opção estratégica do NGPD, contida no atual plano estratégico, de ampliar o escopo do Porto Digital na direção da economia criativa e incorporar atividades criativas de base tecnológica, tais como *games*, *design*, audiovisual e música. Aproveita-se, assim, a *expertise* do Porto Digital em tecnologias da informação e comunicação (TIC) para o desenvolvimento da economia criativa.

A decisão de expandir as atividades do Porto Digital, antes restritas ao segmento de TICs, pautou-se em um estudo do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE),<sup>3</sup> cujo diagnóstico foi de que as TICs e a economia criativa têm complementaridade técnica e de demanda. Diante do dinamismo da cena cultural de Recife, tal iniciativa tem grande potencial para impulsionar as cadeias produtivas da cultura, em particular os segmentos criativos demandantes de TI. Dessa forma, o Porto Mídia foi estruturado sobre três diretrizes:

- i. formação – oferta de cursos de desenvolvimento de competências e habilidades técnicas de empresas e de mão de obra;
- ii. experimentação – oferta de estúdios e laboratórios de alta tecnologia para suporte à capacitação e às empresas incubadas e para prestação de serviços ao ecossistema local, nas áreas em que haja lacunas tecnológicas e de infraestrutura;
- iii. empreendedorismo – incubação de negócios criativos, espaços empresariais, *showroom* para facilitar a interação e os negócios entre incubados, financiadores, clientes, parceiros etc.

---

<sup>3</sup> CGEE (2011).

Em 2013, o BNDES contratou a operação, no valor de R\$ 8.840.850,00 (60% do projeto total), para restaurar, reconstruir, adaptar e equipar o edifício 235 da Rua do Apolo, chamado de Convento, para abrigar o Porto Mídia. Assim, o projeto reúne o restauro e a equipagem de um prédio histórico, para a instalação de um parque tecnológico voltado à inovação e à criatividade, auxiliando no desenvolvimento econômico da cidade do Recife e na recuperação de uma área degradada.

O edifício a ser restaurado e reconstruído será devidamente equipado e abrigará tanto empreendimentos que vão ser incubados no Porto Mídia quanto laboratórios para capacitar empresários e servir o mercado produtor local, dada a carência de equipamentos específicos para a economia criativa em Pernambuco e, muitas vezes, no Nordeste.

Atualmente ameaçada de desabamento, a edificação terá a fachada restaurada e a parte interna reconstruída. O imóvel vai dispor de espaço para exposições, centro de formação, incubadora de empresas e laboratórios de edição e pós-produção distribuídos em três pavimentos, que somam uma área de 1.500 m<sup>2</sup>. A operação contempla, ainda, a adaptação de um prédio vizinho para instalação provisória do Porto Mídia, até a conclusão do restauro do Convento. O projeto já criou 41 postos de trabalho e deve empregar mais cinquenta trabalhadores durante as obras. Depois da conclusão, está prevista a geração de 25 empregos permanentes.

## **BENS DE CONSUMO E SERVIÇOS NA REGIÃO NORDESTE: INDUSTRIALIZAÇÃO E AGREGAÇÃO DE VALOR**

A exemplo de várias experiências nacionais, incluindo a brasileira, a indústria desempenha um papel de destaque no desenvolvimento econômico da Região Nordeste. Por um lado, a transição de uma base agrária para uma estrutura produtiva

mais complexa passa pela expansão da capacidade produtiva da indústria, o que demanda investimentos em todos os setores industriais; por outro lado, a melhoria das condições de vida nas áreas mais industrializadas exige investimentos associados a níveis mais elevados de agregação de valor, algo ligado ao eixo de intangíveis “*inovação-design-moda-marketing*”.

Das 188 microrregiões delimitadas pelo IBGE na Região Nordeste, 152 (80,5%) apresentavam participação da agropecuária acima da média nacional em 2010, enquanto 154 (81,9%) tinham participação da indústria abaixo da média – a título de comparação, na Região Sudeste esses índices são respectivamente 65,6% e 55,0%, o que indica a existência de amplas áreas na Região Nordeste com espaço para estratégias de apoio à industrialização.

A Tabela 1 mostra as 18 microrregiões mais industrializadas da Região Nordeste (onde a participação da indústria na economia é significativamente acima da média nacional, ou seja, pelo menos 20% superior), considerando-se a definição utilizada pelo IBGE, em que o conceito de indústria inclui a indústria de transformação, a indústria extrativa, a construção civil e a produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana.

A tabela mostra ainda que somente quatro microrregiões nordestinas passaram por um acelerado processo de industrialização entre 2000 e 2010, o que reforça a necessidade de promover a industrialização da região.<sup>4</sup> Incentivos fiscais, custos de mão de obra e proximidade com mercados consumidores em expansão têm induzido algumas empresas sediadas em outras regiões do país a investir em plantas industriais localizadas na Região Nordeste. Essa é uma estratégia importante e que deve ser incentivada, uma vez que mesmo as fases industriais

---

<sup>4</sup> A participação da indústria em Sergipana do Sertão do São Francisco, Cotinguiba e Japarutuba, em Sergipe, e em Valença, na Bahia, avançaram 10 p.p. ou mais no período, situando-se significativamente acima da média nacional.



de menor valor agregado podem contribuir para o desenvolvimento econômico, sobretudo em áreas onde o peso da indústria ainda é baixo.

**TABELA 1 18** microrregiões mais industrializadas da Região Nordeste

Microrregião	% Agropecuária	% Indústria	% Serviços	Varição (p.p.) do % da indústria
	2010			2000-2010
Paulo Afonso (BA)	1,1	67,3	31,6	(10,9)
Sergipana do Sertão do São Francisco (SE)	8,2	58,3	33,5	37,7
Baixo Cotinguiaba (SE)	2,8	52,9	44,4	9,2
Itamaracá (PE)	2,4	48,9	48,8	(1,6)
Cotinguiaba (SE)	10,0	48,5	41,5	27,5
Catu (BA)	3,5	48,5	48,0	(2,6)
Japarutuba (SE)	11,1	48,3	40,6	11,4
Pacajus (CE)	3,3	47,2	49,6	(13,4)
Chapada do Apodi (RN)	5,8	44,8	49,4	(11,4)
Itaparica (PE)	6,8	43,9	49,2	(11,0)
Estância (SE)	6,1	41,4	52,5	(8,2)
Vale do Açu (RN)	5,9	40,0	54,2	(13,9)
Suape (PE)	0,3	39,4	60,3	4,2
Salvador (BA)	0,1	39,0	60,9	1,7
Entre Rios (BA)	14,7	36,5	48,9	8,6
Valença (BA)	16,0	36,5	47,6	25,8
Mossoró (RN)	5,0	33,9	61,1	(10,7)
Baixo Curu (CE)	10,2	32,9	57,0	5,8

Fonte: IBGE.

Outro aspecto a observar é o aumento do peso do setor de serviços na economia – um fenômeno que vem sendo observado em vários países, incluindo o Brasil, e que pode ser uma característica positiva de economias maduras e muito avançadas, com serviços de alto valor agregado liderando o crescimento econômico (às vezes denominadas sociedades pós-industriais), ou um mero inchaço urbano que ocorre quando ganhos de produtividade do setor agropecuário não são acompanhados pelo crescimento industrial necessário. Também na Região Nordeste observa-se uma forte presença do setor de serviços: com exceção

de Salvador, o peso do setor de serviços em 2010 estava acima da média nacional em todas as microrregiões ligadas às capitais – além disso, há 24 microrregiões onde tal peso é de pelo menos 80%, e, para 58,5% das microrregiões da Região Nordeste, esse indicador está acima da média nacional (67,5% em 2009). A Tabela 2 mostra o peso do setor de serviços para as regiões das capitais, além de outras microrregiões onde esse indicador é mais elevado.

**TABELA 2** Peso do setor de serviços no Nordeste: microrregiões selecionadas

Microrregião	% Serviços (2010)	Microrregião	% Serviços (2010)
Natal (RN)	81,7	Borborema Potiguar (RN)	83,6
Recife (PE)	79,8	Serra do Teixeira (PB)	83,2
Aracaju (SE)	79,6	Serra de São Miguel (RN)	83,2
Aglomeración Urbana de São Luís (MA)	77,6	Pau dos Ferros (RN)	83,1
Teresina (PI)	77,0	Angicos (RN)	82,8
Maceió (AL)	75,0	Baixa Verde (RN)	82,7
Fortaleza (CE)	73,3	Curimataú Oriental (PB)	82,2
João Pessoa (PB)	73,2	Cajazeiras (PB)	82,2
Salvador (BA)	60,9	Agreste de Itabaiana (SE)	82,1
Esperança (PB)	84,5	Pajeú (PE)	82,0
Umarizal (RN)	83,7	Seridó Ocidental (RN)	81,6

Fonte: IBGE.

Cabe lembrar que o conceito de serviços adotado pelo IBGE inclui uma ampla gama de atividades, dentre as quais se destacam comércio (peso de 12,5% na economia brasileira em 2009), administração pública e seguridade social (10,2%), saúde e educação públicas e privadas (9,3%), atividades imobiliárias e aluguéis (8,4%) e intermediação financeira (7,2%). Algumas dessas atividades apresentam alto grau de agregação de valor, com salários tipicamente acima da média do mercado de trabalho e grande proporção de empregos que exigem mão de obra qualificada, por exemplo, administração pública, educação e saúde e intermediação financeira.

Das várias atividades que integram o setor de serviços, merecem destaque aquelas mais ligadas à produtividade e à competitividade das empresas, como é o caso das consultorias técnicas indispensáveis ao esforço de inovação tecnológica, ao desenvolvimento de produtos, à excelência em gestão e à formulação de estratégias de *marketing*. Tais serviços podem ser prestados por empresas autônomas, sendo identificados pelas estatísticas do IBGE, ou podem ser internalizados na própria estrutura organizacional de cada empresa, caso em que sua contribuição na economia não é segregada.

Incentivar a expansão desses serviços de alto valor agregado é um desafio que deve ser enfrentado pela Região Nordeste, garantindo que não somente as áreas menos industrializadas se desenvolvam por meio de investimentos tradicionais (integrando-se em cadeias produtivas que operam em escala nacional), mas permitindo que também as áreas que já se encontram em estágios médios de desenvolvimento viabilizem novos e persistentes avanços.

O Grupo Riachuelo/Guararapes, do Rio Grande do Norte, cujos investimentos têm sido apoiados pelo BNDES, vem adotando uma estratégia que tem sido uma resposta a esse desafio de ganhar competitividade por meio de agregação de valor, inovação, *design*, moda e *marketing*. Por um lado, o grupo opera uma estrutura verticalizada na qual o domínio sobre a etapa manufatureira une-se ao controle dos canais de distribuição, o que permite que a otimização das *performances* operacional e econômico-financeira se dê em uma ótica global, algo que também inclui aspectos imobiliários (custo do m<sup>2</sup> em lojas), logísticos (a empresa não terceiriza esse serviço) e tecnológicos (a integração das várias equipes passa por soluções de TI adequadas).

Contudo, é ao operar o modelo conhecido como *fast fashion* que o grupo obtém suas principais vantagens compe-

titivas. Trata-se de uma estratégia baseada em um contínuo fluxo de informações entre a ponta varejista e as equipes de desenvolvimento (que trabalham no Rio Grande do Norte): dependendo do ritmo de vendas de cada item, ele pode ter sua produção acelerada, mantida ou mesmo descontinuada – com a diferença de que esses ajustes se realizam praticamente em tempo real, rompendo a lógica mais tradicional, segundo a qual coleções sazonais congelam as decisões das empresas por várias semanas. A estratégia exige que equipes de profissionais de moda atuem em grande sintonia com as tendências estéticas e tecnológicas, um trabalho especializado que é realizado na própria Região Nordeste.

Avanços recentes no padrão de consumo dos brasileiros têm indicado necessidades crescentes de que as empresas de setores tradicionais, como têxtil, de confecções, calçadista, moveleiro e de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, sejam capazes de desenvolver estratégias em que pesquisas de mercado e atualização tecnológica permitam que políticas adequadas de segmentação, com seus respectivos padrões de custo e de qualidade, sejam corretamente implementadas. Ao mesmo tempo, os índices de produtividade da indústria e de algumas atividades do setor de serviços são tipicamente mais elevados, sendo importante alterar a estrutura produtiva da Região Nordeste de modo a incrementar o peso desses setores. Seja no caso de investimentos em capacidade produtiva e implantação de novas unidades industriais, seja no de projetos ligados a *design* e inovação, o apoio do BNDES a empreendimentos localizados na Região Nordeste tem um importante papel a cumprir em sua estratégia de desenvolvimento econômico.

No que diz respeito aos setores de comércio, serviços e bens de consumo, a atuação recente da Área Industrial mostra diversificação setorial e ampla cobertura regional, com valores expressivos e crescentes.

Entre 2007 e 2013,<sup>5</sup> 52% dos desembolsos desse conjunto foram destinados a comércio e serviços e 48% à indústria de bens de consumo, mostrando certo equilíbrio. Os investimentos do setor de bebidas responderam por 38,5% do total, seguidos por construção de *shoppings* e condomínios logísticos (23,8%), comércio (15,4%), supermercados (8,5%), complexo têxtil (6,9%), higiene pessoal, perfumaria e cosméticos (3,9%) e calçados (3,0%).

As operações realizadas pelo Departamento de Bens de Consumo, Comércio e Serviços atingiram todas as unidades federativas da Região Nordeste. A distribuição dos desembolsos manteve-se alinhada ao porte e ao dinamismo econômico apresentado pelos estados entre 2007 e 2013, com Pernambuco (36,3% do total), Bahia (26,7%) e Ceará (17,7%) totalizando 80,7%. Enquanto Bahia, que em 2011 representou 28,8% do PIB da Região Nordeste, e Ceará, cuja fatia foi de 15,8%, mostram maior alinhamento entre investimentos e PIB, Pernambuco apresenta-se com desembolsos mais do que proporcionais, refletindo o grande ciclo de investimentos que caracterizou o estado nos últimos anos. Os desembolsos para os demais estados também foram expressivos, somando R\$ 456,2 milhões entre 2007 e 2013.

Considerando-se apenas esse conjunto de setores, as operações realizadas pela Área Industrial destinaram R\$ 2,4 bilhões entre 2007 e 2013. Os desembolsos foram de R\$ 274,6 milhões no biênio 2007-2008; de R\$ 761,1 milhões no biênio 2009-2010; e de R\$ 1,1 bilhão no biênio 2011-2012.

## O PIONEIRISMO DO NORDESTE NA PRODUÇÃO DE ETANOL DE SEGUNDA GERAÇÃO

Os combustíveis vêm sendo objeto de crescente interesse nos últimos anos, uma vez que sua utilização contribui para reduzir a emissão de gases ligados ao efeito estufa e, portanto, para

---

<sup>5</sup> Os dados de desembolso relativos a 2013 referem-se apenas aos dez primeiros meses do ano.

mitigar o aquecimento global. Soma-se a isso o fato de os combustíveis fósseis (predominantes no mercado) serem bens finitos e os biocombustíveis, por sua vez, renováveis.

O principal biocombustível brasileiro, o etanol, é produzido a partir da cana-de-açúcar, matéria-prima cujos desenvolvimentos permitiram que o país alcançasse elevados níveis de produtividade. Conseqüentemente, o Brasil se consolidou como um dos líderes globais no setor de biocombustíveis.

Contudo, a produção brasileira de etanol não é homogênea. Do ponto de vista geográfico, 90% da produção canavieira encontra-se em estados do Centro-Sul, onde se situa a fronteira de expansão do setor. O restante está localizado na Região Nordeste, que, em razão de algumas desvantagens geográficas, não conta com grande potencial de expansão da cultura. A isso, soma-se o fato de o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) ser historicamente um grande provedor de crédito para as empresas da região. Como resultado, constata-se ser pouco expressiva a participação recente do BNDES no apoio ao setor sucroenergético nordestino.

Para reverter o panorama atual, a inovação tecnológica tornou-se fundamental. Embora ainda haja razoável espaço para o crescimento da produção convencional de etanol de cana no Centro-Sul, estão surgindo novas tecnologias capazes de aproveitar integralmente essa biomassa e, dessa forma, ampliar sobremaneira a produção de biocombustíveis, até mesmo em regiões tradicionais, como no Nordeste. Esse é o caso do etanol de segunda geração ou celulósico, que, no caso brasileiro, deve ser produzido majoritariamente a partir do bagaço e da palha da cana. Objeto de uma corrida tecnológica mundial, o etanol celulósico pode representar o incremento de até 45% da produtividade de etanol por área plantada de cana-de-açúcar, com conseqüente redução das emissões de gases causadores do efeito estufa.

No Brasil, o município de São Miguel dos Campos, em Alagoas, foi escolhido para ser sede da primeira planta de etanol de segun-

da geração do Hemisfério Sul, com início das operações previsto para 2014. Essa planta, que será construída pela GranBio, conta com apoio financeiro de R\$ 300,3 milhões do BNDES e terá capacidade de produção de 82 milhões de litros por safra, utilizando a palha e o bagaço de cana-de-açúcar como matéria-prima. O projeto tem como parceiros tecnológicos a Beta Renewables, Novozymes e DSM. Além desse investimento, a empresa ainda pretende construir outras unidades “estado da arte” no Brasil.

Além de aumentar a produção de etanol do Brasil, a importância dessa unidade reside no efeito demonstração e na curva de aprendizado que será percorrida com sua operação. Acredita-se que, uma vez comprovada a viabilidade da produção de etanol de segunda geração em escala comercial, o número de unidades dessas plantas deverá crescer rapidamente.

Nesse contexto, a escolha por Alagoas foi estratégica para a empresa, que pretende se tornar uma plataforma de inovação permanente, identificando e gerando tecnologias de ponta no aproveitamento da biomassa da cana, de modo a potencializar a vantagem competitiva natural que a região apresenta nesse setor. Exemplo disso é o desenvolvimento da cana-energia, que é objeto do programa de melhoramento genético da GranBio, com estação experimental em Alagoas. A cana-energia é o nome dado ao resultado de cruzamentos de variedades de cana-de-açúcar com alto teor de fibras. O aumento da quantidade de fibras reduz a quantidade de açúcar da planta, elevando significativamente a relação de toneladas de massa seca por hectare, muito importante para os derivados da biomassa que serão produzidos pela empresa.

Esses investimentos oferecem grandes possibilidades de internalização e disseminação de conhecimento, além da expectativa de fazer o país ingressar na vanguarda produtiva e tecnológica dos biocombustíveis celulósicos. Além disso, o aumento previsto da produtividade, resultado da ampliação da produção

de etanol celulósico no Brasil, proporcionará redução do atual patamar de custos do setor, contribuindo para estimular novos investimentos e, conseqüentemente, maior geração de emprego e renda, além da redução de importação de combustíveis.

Além disso, a plataforma tecnológica também gera oportunidades para os bioquímicos, com potencial de substituir produtos da cadeia petroquímica e possibilidade de criação de novas aplicações para os produtos já existentes, podendo expandir cadeias químicas que atualmente não existem no país. Em outras palavras, ressalta-se que, por ser uma alternativa à petroquímica (baseada em recursos fósseis), a química verde (baseada em insumos renováveis) representa um importante passo para a diversificação de rotas de produção e, sobretudo, para a sustentabilidade. Nesse contexto, a conjugação de acesso à matéria-prima de baixo custo com a utilização de tecnologia de ponta tem grande potencial de criação de valor para o país.

Essas iniciativas da GranBio em Alagoas integraram o Programa de Apoio à Inovação Tecnológica Industrial dos Setores Sucoenergético e Sucoquímico (PAISS). Criado em 2011, em conjunto com a Finep – Inovação e Pesquisa, o PAISS teve como objetivo financiar o desenvolvimento, a produção e a comercialização de novas tecnologias industriais destinadas ao processamento da biomassa oriunda da cana-de-açúcar. O BNDES é sócio do grupo GranInvest desde dezembro de 2012, quando a BNDESPAR adquiriu participação de 15% na então Graal Bio Investimentos, hoje GranInvestimentos S.A.

## REFERÊNCIAS

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Inovações tecnológicas em cadeias produtivas selecionadas: oportunidades de negócios para o município de Recife (PE). *Série Documentos Técnicos*, n. 10. Brasília, 2011.

UNCTAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. *Creative Economy Report 2010*. Genebra, 2010.



# 8

---

## **Contribuição do BNDES na promoção do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste – reflexões para o planejamento**

---

CLÁUDIO FIGUEIREDO COELHO LEAL  
ANA CHRISTINA MORENO MAIA BARBOSA  
LUIZ ANTONIO PAZOS MORAES  
WILLIAM GEORGE LOPES SAAB

## RESUMO

*O presente trabalho objetiva traçar um breve panorama acerca da contribuição e participação do BNDES no âmbito dos esforços empreendidos pelo governo federal em prol do fomento e da implantação de polos de desenvolvimento na Região Nordeste, cujo dinamismo é ancorado por projetos estruturantes de diversos segmentos, tais como em infraestrutura, petróleo, gás e naval. Sob esse aspecto, o BNDES cumpre sua missão como banco de desenvolvimento, atuando também de forma complementar a seu papel de órgão financiador, participando de ações de coordenação, articulação e concertação em torno do desenvolvimento sustentável e inclusivo da região. A participação relativa crescente dos desembolsos do BNDES para a Região Nordeste nos últimos anos demonstra o firme compromisso do Banco na promoção das ações de planejamento do desenvolvimento regional, contribuindo assim sobremaneira na redução de desequilíbrios regionais.*

## ABSTRACT

*This essay aims at outlining a brief overview of the BNDES' contribution and participation within the scope of the efforts made by the federal government to advance and implement development hubs in the Northeast Region, whose dynamics are based on structuring projects in several segments, including in infrastructure, oil, gas and shipping. In this regard, the BNDES has fulfilled its mission as a development bank, also complementing its role as a financier, participating in the coordination, articulation and consultation efforts to foster inclusive and sustainable development in the region. The relative increasing participation of the BNDES' disbursements to the Northeast Region in the last few years is proof of the Bank's strong commitment to promoting efforts in regional development planning, greatly contributing to reducing regional inequalities.*

## INTRODUÇÃO

Ampliar e aprimorar a atuação no Nordeste e trabalhar os desníveis do desenvolvimento regional brasileiro demandam reflexão sobre como o BNDES enxerga e se faz presente na segunda região mais populosa do país.

Essa reflexão se dá no contexto de retomada de políticas de desenvolvimento e de discussão do papel do Estado no plane-

jamento e na organização e disponibilização de instrumentos para viabilizar transformações econômicas e sociais, já incorporando a crescente necessidade de transparência e articulação entre governo e sociedade civil.

Para o planejamento, um dos requisitos é a capacidade de leitura sistemática da realidade, visando a sua compreensão e à proposição de alternativas e ações que promovam mudanças no sentido desejado.

Do ponto de vista instrumental, como principal banco de desenvolvimento do país – com a função clássica de financiador de investimentos de longo prazo –, o BNDES disponibiliza um conjunto de produtos para apoio financeiro que garantem crédito para os setores público e privado e complementam outras políticas e iniciativas governamentais de desenvolvimento.

Este artigo propõe, como um dos pontos de partida para a reflexão, uma análise exploratória sobre o perfil mais recente da presença do BNDES na Região Nordeste a partir dos apoios financeiros concedidos e, também, sobre sua atuação institucional complementar – na articulação de parcerias, na produção de conhecimento e no fomento a novos negócios e modelos de desenvolvimento.

A partir dessa visão de conjunto, cuja análise deve ser aprofundada no contexto do espaço geográfico nordestino e nacional, muito mais complexo do que um simples recorte físico, o desafio institucional é revisar políticas, estratégias, instrumentos e parcerias para avaliar se o BNDES pode fortalecer e reorientar sua atuação, contribuindo mais intensamente para a promoção do desenvolvimento regional sustentável.

## **UMA ABORDAGEM SOBRE A ATUAÇÃO DO BNDES NA REGIÃO NORDESTE**

Inicialmente, trazemos à baila a participação dos desembolsos agregados do BNDES na Região Nordeste em relação a

seus desembolsos totais. Uma leitura possível é a correlação dos desembolsos com o indicador do Produto Interno Bruto (PIB) regional. Isto é, qual a presença relativa do BNDES no Nordeste *vis-à-vis* a demanda potencial por crédito gerada pelas atividades econômicas agregadas da região, tendo o PIB como aproximação.

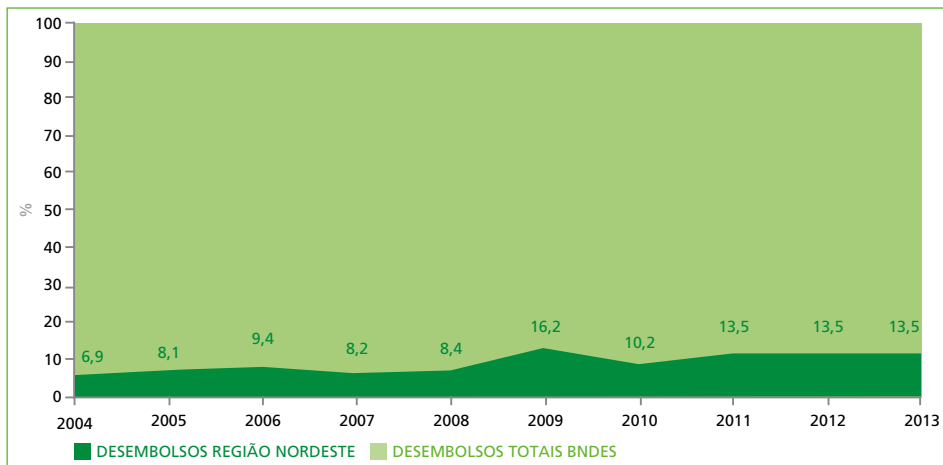
De fato, o BNDES vem envidando esforços para aumentar a participação de seus desembolsos na Região Nordeste – tendo como uma das referências a proporcionalidade com a contribuição de cada uma das regiões brasileiras para a formação do PIB – uma das diretrizes do planejamento estratégico do Banco no que diz respeito ao desenvolvimento regional.

A partir de 2008, o BNDES expandiu a utilização do seu Programa de Dinamização Regional (PDR) para abarcar a Região Nordeste, conferindo aos projetos lá presentes incentivos de aumento nos níveis de participação do Banco nos financiamentos e condições diferenciadas para oferta de garantias.

Os desembolsos alcançados nos últimos anos sinalizam, conforme verificado nos gráficos 1 e 2 a seguir, que o esforço do Banco é traduzido pelo aumento e consolidação de sua participação em desembolsos na Região Nordeste, passando de 6,9%, em 2004, para um patamar contínuo de 13,5%, a partir do ano de 2011, com exceção do ano de 2009, que atingiu a marca dos 16%, influenciado pelo processamento da liberação de crédito de R\$ 10 bilhões para a Refinaria Abreu e Lima, situada no Complexo Industrial e Portuário de Suape.

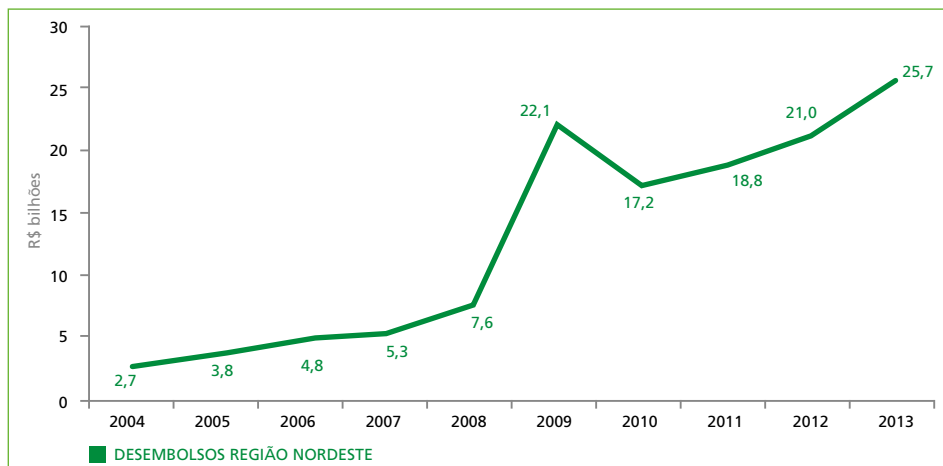
O desafio, entretanto, não deve ficar apenas em melhor atender à demanda já estabelecida por apoio financeiro, o que poderia resultar apenas na manutenção dos desníveis regionais atuais e em um baixo grau de contribuição para transformações econômicas e sociais mais estruturantes.

**GRÁFICO 1** Participação da Região Nordeste nos desembolsos totais do BNDES, 2004-2013 (em %)



Fonte: BNDES.

**GRÁFICO 2** Evolução dos desembolsos do BNDES para a Região Nordeste, 2004-2013 (em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES.

A leitura da participação do BNDES no financiamento deve também ser explorada considerando a desagregação por seto-

res da economia (produção, infraestrutura, social, ambiental), respectivos perfis de investimentos para sua dinamização e, principalmente, quais os instrumentos mais adequados para fazer frente às demandas por apoio financeiro. Ela deve considerar, também, que o BNDES não é a única fonte de recursos disponível para investimentos na região. Ao contrário, o Banco deve fazer uma composição com outras fontes e instituições de financiamento e contribuir para alavancar novos recursos para os investimentos regionais.

Do ponto de vista do perfil setorial e de investimentos mais estruturantes, observa-se nos últimos anos que projetos importantes, muitos deles fruto de decisões governamentais, estão acontecendo e alterando o tecido produtivo e social de partes do território nordestino.

Destacam-se o polo petroquímico de Suape, que envolve um complexo industrial em uma das três metrópoles da região, e o eixo logístico a ser consolidado com a ferrovia Transnordestina, cujas áreas de influência direta e indireta abrangem três Estados nordestinos e interliga portos estratégicos; além de aeroportos, usinas e parques geradores de eletricidade, os quais contam com o apoio financeiro do BNDES. Outro destaque de investimento governamental é a transposição do Rio São Francisco.

Então, somadas às medidas do PDR, os níveis de participação da Região Nordeste nos desembolsos do Banco nos últimos anos são impulsionados pelos grandes projetos de investimento em implantação, cujo apoio, por sua vez, vai ao encontro de outras duas diretrizes estratégicas do BNDES: a expansão da infraestrutura e o aumento da competitividade do setor produtivo.

Em virtude de seu escopo de atuação, muito mais amplo que o apoio aos grandes projetos setoriais, é interessante analisar outras frentes de investimentos apoiados pelo Banco. São investimentos fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões – econômica, social e am-

biental –, mas que, por não mobilizarem volumes tão significativos de recursos, ficam “diluídos” em uma análise focada na métrica agregada de desembolso.

O BNDES também apoia investimentos em setores menos intensivos em capital, em projetos de menor escala, em elos de cadeias produtivas de extrema relevância, em clientes de menor porte, em públicos de maior vulnerabilidade social e em setores de maior dinamismo e risco, como inovação e meio ambiente. Estão disponíveis para essa atuação diferentes instrumentos: o Cartão BNDES, microcrédito produtivo, linhas e programas específicos para inovação, meio ambiente e investimentos sociais, recursos não reembolsáveis, a participação em fundos de renda variável, a prestação de garantias etc.

Assim, foi selecionada uma amostra de atuação do Banco na Região Nordeste, destacando não só os valores de desembolso, mas também o número de operações realizadas em um determinado período. Para uma correlação mais detalhada, as operações foram organizadas pelo mosaico de áreas operacionais do BNDES que atuam na região, as quais são responsáveis pelos investimentos setoriais e operam os diferentes instrumentos financeiros – desde investimentos na agricultura familiar e inclusão produtiva (AGRI), até a estruturação de operações de meio ambiente (AMA), passando por financiamento às micro, pequenas e médias empresas (MPME) e à aquisição de máquinas e equipamentos (AOI), pela exportação (AEX) e por obras e inversões nos segmentos do setor público e de infraestrutura urbana (AS), logística e energia (AIE), indústria de base (AIB), indústria de transformação e economia criativa (AI), além de investimentos em inovação, socioambiental e, ainda, em pesquisas e estudos (APE), transversais a todas as áreas.

O enfoque setorial de atuação dessas áreas foi detalhado, cada um, em outros capítulos deste livro, e a questão posta agora é analisar a composição do perfil da presença do BNDES

na região. O período selecionado abrange as operações ativas (em enquadramento, enquadradas, em análise, aprovadas e contratadas), considerada a data-base de 28 de março de 2014, conforme representadas a seguir:

**TABELA 1** Operações ativas na Região Nordeste, por área (todos os níveis, exceto perspectiva) – posição em 28.3.2014

Área	Nº de subcréditos ativos	Total a desembolsar (R\$ milhões)
AEX	16	60,785
AGRIS	39	307,566
AI	88	4.675,371
AIB	153	14.506,566
AIE	545	15.505,338
AMA	8	83,839
AOI	4.785	2.283,629
AP (carta-consulta)	6	1.181,265
APE	1	2,262
AS	96	8.587,784
<b>Total geral</b>	<b>5.737</b>	<b>47.194,405</b>

Fonte: BNDES.

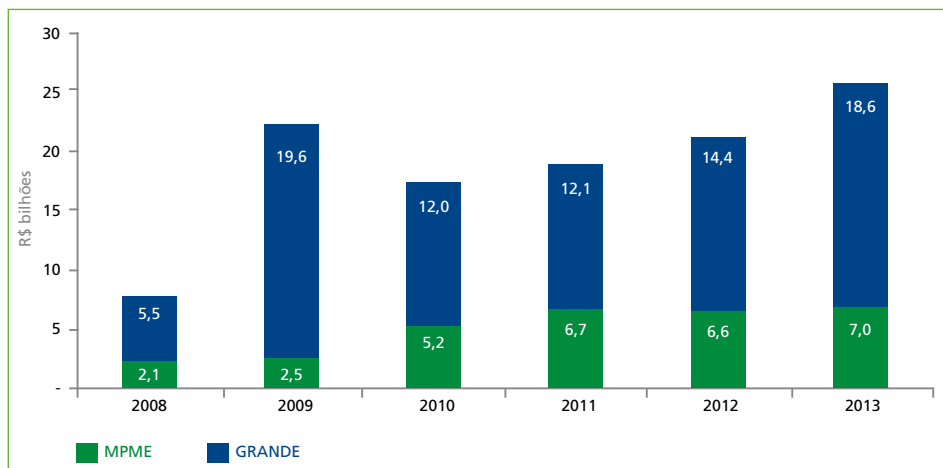
Destacam-se os expressivos valores de investimentos no setor de saneamento e em obras públicas – 18,2% do total, e a pequena participação em operações de setores exportadores na região, além do esforço de fomento a alguns temas e a interlocução direta com públicos específicos – inclusão social, agricultura familiar e meio ambiente, cujos valores médios de operação situam-se na ordem de R\$ 10 milhões. Chamam a atenção a concentração dos desembolsos nas áreas ditas industriais e de infraestrutura – 73,5% do total – e a quantidade das operações dos produtos automáticos, voltadas para clientes de menor porte, mais capilarizadas no território e operadas pela rede parceira de agentes financeiros – 84,2% do total de operações.

Os montantes dos financiamentos a clientes de micro, pequeno e médio portes apresentaram elevação consistente (Gráfico 3,



a seguir), saindo de R\$ 900 milhões, em 2004, para alcançar R\$ 7 bilhões, em 2013. Uma abordagem mais aprofundada dessa dinâmica de crescimento poderá revelar as potencialidades regionais em termos de diversificação setorial da pauta produtiva e intensificação dos encadeamentos com os referidos projetos de investimentos motrizes que se implantaram recentemente na região, em particular nos setores petroquímico, automobilístico, celulose e papel, além de infraestrutura.

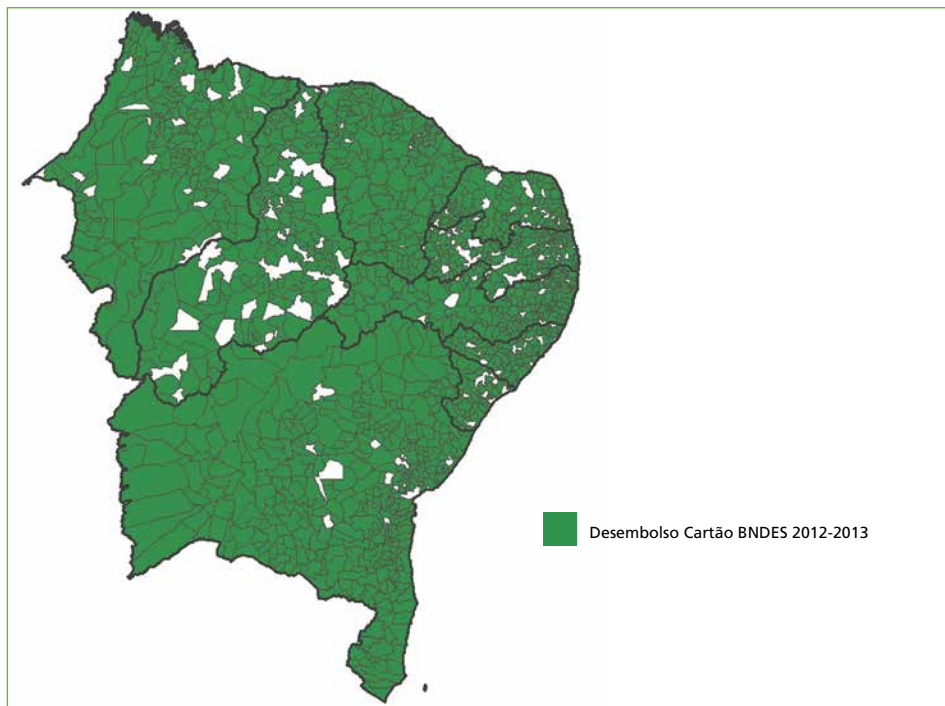
**GRÁFICO 3** Desembolsos do BNDES por porte de cliente, 2008-2013 (em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES.

Dentre as operações automáticas, com o fito de ilustrar o esforço para disponibilizar instrumentos de crédito na região, também se destaca, no mapa a seguir, a cobertura do Cartão BNDES, no qual ficam patentes sua inserção e sua interiorização. Esse produto foi capaz de direcionar o crédito sem se restringir a espaços tradicionais ou grandes centros, valendo mencionar que cerca de 87% dos municípios nordestinos contam com operações realizadas por meio do referido cartão.

FIGURA 1 Cobertura do Cartão BNDES na Região Nordeste



Fonte: BNDES.

Essa análise inicial concentra-se em setores e instrumentos, estes desenhados para cada tipo de investimento e cliente. Seria interessante avançar na discussão sobre a complementaridade e a adequação dos instrumentos disponibilizados para a promoção do desenvolvimento econômico-social-ambiental da região. É importante também aprofundar a avaliação de quanto os resultados dos investimentos apoiados nos diferentes setores (individualmente e em conjunto) contribuem cumulativamente para a redução dos desníveis tanto internos, na própria região, como entre as demais regiões do país. Essa agenda de monitoramento e avaliação também é uma frente de trabalho do BNDES priorizada em seu planejamento estratégico.

O território, com diferentes escolhas de recorte,<sup>1</sup> é uma das possíveis abordagens organizadoras para a leitura integrada do desenvolvimento. Tanto para planejar e monitorar ações e analisar o alcance de instrumentos como para avaliar resultados, explicitando inclusive a relação de interdependência dos investimentos com outras iniciativas e agentes atuantes no local ou na região.

De fato, o Banco vem trabalhando com algumas experiências de recorte territorial sub-regional, e uma delas é o entorno de projetos, diretamente relacionada com os já mencionados investimentos estruturantes em infraestrutura e polos produtivos. Há toda uma cautela para que esses projetos não se desenvolvam a custo da região, sem lhe devolver em desenvolvimento as riquezas que dela usufruem. A proposta inclui a viabilização de novos investimentos econômicos, ambientais e sociais, a partir da nova dinâmica catalisada no entorno, procurando valorizar vocações regionais, respeitar a combinação de mudanças psicossociais da população e apoiar a participação de governos locais e sociedade na discussão de suas prioridades. Esse esforço demanda ações de fomento e intensa articulação entre diferentes escalas institucionais e parceiros, incluindo: governo, empresas, agentes financeiros, entidades de classe, movimentos sociais, núcleos de conhecimento, formação e pesquisa, parceiros executores de políticas etc.

A experiência de atuação nos entornos, somada a outras experiências de apoio a investimentos dos governos estaduais e de promoção de arranjos produtivos locais, tem proporcionado um aprendizado operacional muito importante e, também, uma reflexão sobre os limites, as oportunidades e os desafios para a atuação do BNDES na promoção do desenvolvimento regional,

---

<sup>1</sup> Político-administrativos: estados, municípios, metrópoles, microrregiões; socioeconômicos: arranjos produtivos locais (APL), entornos, complexos produtivos; ambientais e geográficos: bacias hidrográficas, sub-regiões – Zona da Mata, Agreste, Sertão, Meio-Norte etc.

sinalizando uma agenda que envolve várias frentes de trabalho internas e externas à instituição.

Destaca-se nessa agenda a importância do conhecimento e da interação com outros olhares e formas de pensar o desenvolvimento. A presença permanente do Departamento Regional no Nordeste, atuando desde 1970 com a missão precípua de participar das discussões de políticas e oportunidades de financiamento para a região, e a iniciativa deste livro são ações que ilustram o esforço do BNDES nesse sentido.

## **CONSIDERAÇÕES PARA UMA AGENDA DE TRABALHO**

Os desníveis de desenvolvimento regional são observados, em maior ou menor medida, tanto nos países centrais como naqueles periféricos e em todos os continentes. As desigualdades devem ser reduzidas e as diversidades valorizadas e promovidas para orientar o desenvolvimento com dinamismo econômico, inclusão social e equilíbrio ambiental, a fim de que ele se processe de forma harmoniosa intra e entre as várias regiões do território nacional.

Além das cinco macrorregiões, o Brasil historicamente também é caracterizado em três grandes regiões geoeconômicas: o Centro-Sul, sobretudo industrial e polarizador; o Nordeste, com sua ênfase agropecuária; e a Amazônia, principalmente extrativista. Entre essas duas possíveis formas de regionalizar o país, o importante é sublinhar que cada uma das regiões deve ser considerada em suas singularidades, mas principalmente como parte integrante de um sistema de regiões.

O BNDES vislumbra a Região Nordeste não como uma entidade isolada, mas como parte de um todo, e encara os desníveis existentes como fato dinâmico e não estático. Daí, avalia os desafios do desenvolvimento baseando-se, sobretudo, em uma perspectiva de trajetória, atuando no presente com um olhar para o futuro.

O fato destacado neste artigo é o esforço do BNDES na direção do desenvolvimento regional sustentável e inclusivo e na quebra da invisibilidade do espaço – expressões facilmente declaradas, mas que exigem reflexão e revisão de práticas há muito estabelecidas, não só no Banco, mas nos principais agentes econômicos e sociais envolvidos com o planejamento, com a formulação de instrumentos, com a promoção e a participação direta nos investimentos para o desenvolvimento.

Descortinam-se possibilidades de mudanças, na medida em que existe a oportunidade de contextualizar e aprofundar o diagnóstico de atuação do BNDES no espaço geográfico nordestino, e interroga-se sobre como seria possível atuar de forma mais específica, articulada e complementar para tratar as questões regionais.

Embora a métrica de desembolsos seja limitada, os dados levantados sobre a presença mais recente do Banco na Região Nordeste, além do aprendizado decorrente de algumas experiências com foco no território, mostram a importância de analisar, de diferentes ângulos, como as estratégias, práticas atuais e os variados instrumentos de apoio financeiro disponíveis no BNDES estão atendendo e contribuindo para superar gargalos e promover oportunidades para o desenvolvimento.

A abordagem territorial contextualiza as operações de financiamento, permitindo qualificar melhor as discussões sobre os objetivos a serem alcançados, explicitando inclusive as possíveis complementaridades dos investimentos e a interdependência que os resultados esperados têm com iniciativas de outros agentes atuantes no território.

O Banco reconhece sua responsabilidade em contribuir para a redução dos entraves e a promoção do desenvolvimento da Região Nordeste, mas certamente não é papel do Banco, nem sua intenção, assumir o protagonismo desse desenvolvimento. É imperiosa a junção de esforços de governos locais, estaduais e

federal, dos setores produtivos e da sociedade em suas formas de representação e participação. O Banco, por vezes, pode assumir papéis complementares à função clássica de financiador, atuando como articulador ou como fomentador de novos negócios, mas nunca de forma isolada ou autônoma em relação a outros agentes.

O BNDES será um agente mais ativo e efetivo da desconcentração econômica regional e do desenvolvimento sustentável, na medida em que alinhar ainda mais sua atuação com outras políticas e iniciativas e repensar, sempre que necessário, seus instrumentos e suas práticas de atuação para a Região Nordeste.



DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO NORDESTE

# PARTE 2



# 9

---

## **Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste**

---

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FALCÓN

## RESUMO

*Artigo que se enquadra no eixo temático Entraves ao desenvolvimento econômico e social do Nordeste, analisa como o Estado brasileiro e seu planejamento apresentam um conflito de interesses no campo político e econômico que tem constituído um entrave à superação das assimetrias regionais e tem criado outras assimetrias intrarregionais. Seu fundamento teórico reside na compreensão da relação Estado-sociedade e nos modelos de desenvolvimento de base local. Para tanto, recorre a um conjunto de elementos e categorias que incluem parâmetros econômicos e sociológicos, como as escalas e os ciclos de planejamento, as estratégias e horizontes de eventos, construção de cenários e resultados esperados para o médio e longo prazos.*

## ABSTRACT

*This paper deals with the theme "Barriers to economic and social development of the Northeast." It analyzes how the Brazilian State and its planning have a conflict of interest in the political and economic field which has been an obstacle to overcome regional imbalances and has created other intrarregional asymmetries. Its theoretical foundation lies in understanding the state-society relationship and the local base's development models. To do so, it uses a set of elements and categories that include economic and sociological parameters such as scales and cycles of planning, strategies and event horizons, scenario building and expected results for medium and long term.*

## INTRODUÇÃO

Aqui será discutido um grande entrave ao desenvolvimento do Nordeste: o Estado brasileiro, em seus três níveis federados e suas inter-relações, assim como a relação do Estado com a sociedade. Ao mesmo tempo causador de alegria e sofrimento, fator de mudança e de atraso, próximo e distante do cidadão e dos líderes locais, o Estado brasileiro é a expressão mais perfeita das "coerências injustas" no comportamento social, isto é, que trabalha com racionalidade econômica e política, porém exclui parcela da população das oportunidades de prosperidade

e realização pessoal e coletiva. Sobrevive-se mediante uma fórmula de cooperação perversa, em que parte da sociedade, para sobreviver, deve legitimar a outra parte que lhe trai e subtrai bens e direitos, sob a égide da cordialidade de que falava Sérgio Buarque de Holanda. Trata-se de um tema polêmico, delicado, complexo e quase um fetiche. Mas é preciso quebrar esse fetiche e mostrar as facetas contraditórias da atuação do Estado na perpetuação das desigualdades regionais e sociais no Brasil.

Modernização dolorosa, essa do Nordeste, dizia Graziano (1982). Coronéis e oligarquias marcando o cenário de filmes e novelas. Seca e êxodo rural, fornecendo mão de obra para o Centro-Sul. Os artistas? Iam conquistar a fama no Rio e em São Paulo. E o Estado? A poderosa União investiu pesado na industrialização, enquanto foi possível, e deixou a crise fiscal associada à dívida pública interna e externa. Esse modelo gerou enclaves e polos que transformaram cidades em metrópoles subdesenvolvidas, gigantes cercadas de pobreza e violência típicas da periferia fordista. Rodovias, que levavam e traziam mercadorias, foram construídas. Barragens cumpriram a profecia e o sertão virou mar, mas a pobreza e a fome continuaram presentes. Até que o migrante nordestino virou presidente e mudou o rumo da história. Entre o Fome Zero de 2003 e a Bolsa Família de 2013, a pobreza se reduziu<sup>1</sup> enquanto a produção cresceu, voltada para o mercado interno. A migração se inverteu e muita gente voltou para o Nordeste, para empreender, plantar no lote da reforma agrária, trabalhar nas fábricas e obras públicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por um lado, a seca voltou e, dessa vez, quase não teve êxodo. Por outro lado, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) não saiu do lugar em que foi deixada no fim da crise fiscal, nos anos 1980 – mas ninguém reclamou. As outras operadoras nordestinas de políticas públicas para enfrentar as assimetrias

---

<sup>1</sup> Ver Ipea (2012).

regionais – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba (Codevasf), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – atuam de forma descoordenada e sua gestão se apoia em mecanismos pouco transparentes.

A União é realmente poderosa e trabalha com redes políticas e econômicas nacionais e internacionais para fazer seus grandes investimentos, inclusive no Nordeste. Porém, por desconhecer as redes locais, é incapaz de recorrer a elas para transformar as estruturas econômicas e sociais. Bem que os Territórios da Cidadania foram uma bela tentativa, mas o Minha Casa Minha Vida só chegou às cidades com menos de 50 mil habitantes anos após seu lançamento para as grandes cidades. Entre as duas propostas de política pública, perdeu-se o contato com a realidade das pessoas excluídas, que o Brasil Sem Miséria busca reatar, mas sem vinculação ao território e com pouca participação popular nas decisões. Enquanto isso, vale muito a expansão das universidades e institutos federais para o interior do Nordeste. Também vale muito a expansão da rede de adução de água e dos canais de irrigação no semiárido nordestino. Só falta direcionar e coordenar esses projetos rumo a uma visão de futuro.

Governos estaduais se equilibraram entre manter um canal político aberto para receber as verbas da União e, ao mesmo tempo, não desagradar as oligarquias locais. As oligarquias sempre se reinventam, algumas se transformam em grupos econômicos e ampliam sua área de influência, de estadual para nacional. Poucas vezes, depois do governo militar, os governadores nordestinos se reuniram tanto quanto a partir de 2007, no Fórum de Governadores do Nordeste. As pautas evoluíram, a Sudene foi chamada, a Presidência da República e ministros de Estado estiveram presentes em várias dessas reuniões. Não con-

seguiram superar os interesses das oligarquias, a maioria delas com representantes no Congresso Nacional; nenhuma estratégia, pacto ou plano para o Nordeste foi elaborado. Como é difícil superar certas fronteiras na escala regional! Mas outras fronteiras foram superadas, com muitos estados planejando a partir de territórios definidos por um conjunto de dimensões, inclusive a cultural. Alguns estados planejaram mais amplamente e com maiores consequências tangíveis e comportamentais que os Territórios da Cidadania e poderiam ter sido mais apoiados e suas metodologias mais difundidas.

Nos territórios e municípios, sempre há uma chance de o gestor público falar diretamente com a União e conseguir financiar alguns projetos, desde que se enquadrem nas condições estabelecidas. É fundamental ir a Brasília na ocasião de votação do Orçamento Geral da União. É fundamental ser aliado do parlamentar congressista e melhor ainda ser aliado do governador. Sem regularidade fiscal, nem pensar em dinheiro para investimentos sem apoio extra. Então, pouca coisa mudou na maioria dos municípios desde o século passado, à exceção daqueles que começaram um modelo novo, no qual se ouvia o povo para escolher investimentos e até para fazer planos para o futuro. Em alguns lugares, a Conferência das Cidades e outros temas setoriais foram levados a sério. Municípios se agruparam em territórios, mas a proposta federal de criar Territórios da Cidadania se enfraqueceu. Por que razão isso aconteceu? Porque dá trabalho pactuar com a população, ou porque não se deseja contrariar as oligarquias estaduais e os novos coronéis locais, ou porque não se deseja libertar a população da engrenagem estamental patrimonialista, ou pelos três motivos somados.

Esse é, resumido, o quadro recente da situação federativa diante de seu maior dilema: optar pela manutenção do crescimento econômico concentrado territorial e socialmente ou optar pelo desenvolvimento territorializado e formador de ca-

pital social. Estado em transição, nação em aprendizado acelerado, esta década até 2020 é um momento privilegiado para identificar caminhos para “destravar” a atuação do Estado e da sociedade no rumo do desenvolvimento. Então, a questão da dependência e do subdesenvolvimento proposta por Celso Furtado permanece em pauta, sessenta anos depois de seus esforços intelectuais e administrativos.

Sempre é dito, na metodologia científica, que fazer as perguntas certas é mais importante que respondê-las, porque, se o problema é corretamente identificado, mesmo que o autor das perguntas não seja capaz de respondê-las, virá alguém que o fará. As questões levantadas, neste artigo, surgiram com base na experiência da autora, ao longo de 13 anos, na gestão pública, na área de planejamento, em que atuou como secretária desta pasta na Prefeitura de Aracaju, no Governo do Estado de Sergipe e no Ministério do Planejamento; além disso, outras questões surgiram na academia, onde leciona a disciplina “Planejamento e Política Econômica”, e outras correlatas na cadeira de macroeconomia, no Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe, onde ingressou em 1993.

Na gestão municipal, pôde vivenciar a condução de um processo de orçamento participativo em um governo peemedebista<sup>2</sup> que evoluiu para planejamento urbano participativo de longo prazo (dez anos) em um governo petista.<sup>3</sup> Na gestão estadual,<sup>4</sup> conduziu uma experiência de planejamento territorial participativo, que produziu frutos de curto prazo (leis orçamentárias anuais), de médio prazo (Plano Plurianual – PPA) e de longo prazo (Plano de Desenvolvimento do Estado de Sergipe para dez

---

<sup>2</sup> Prefeito João Augusto Gama, PMDB, que governou Aracaju entre 1997 a 2000. A autora foi Secretária de Planejamento em 1997-1998.

<sup>3</sup> Prefeito Marcelo Déda, PT, que governou Aracaju entre 2001 e 2006. A autora foi Secretária de Planejamento ao longo de todo o mandato.

<sup>4</sup> Governador Marcelo Déda, PT, que governou Sergipe entre 2007 e 2013. A autora foi Secretária de Estado de Planejamento de 2007 a 2010, e Secretária de Desenvolvimento Urbano entre 2012 e 2013.

anos). Em ambas as experiências, permaneceu no cargo tempo suficiente para monitorar os resultados dos planos traçados e a aderência da máquina administrativa às metodologias utilizadas. No governo federal, no Ministério do Planejamento, teve a oportunidade de coordenar a elaboração do PPA 2012-2015 (Plano Mais Brasil),<sup>5</sup> em um processo que modernizou a metodologia do planejamento público, criando novas categorias de organização e avaliação dos investimentos públicos – Objetivos, Metas e Iniciativas dos Programas – e iniciando uma nova relação entre orçamentos anuais e PPA, por meio dos Programas Temáticos.

Em comum, nos três entes federados, pôs em prática um modelo de planejamento público que buscou ajustar-se a uma sociedade que se modernizava, para exigir maior participação nas escolhas dos investimentos prioritários e na formulação de diretrizes políticas para os diversos campos de atuação do Estado. Também nos três casos tentou-se estabelecer de forma transparente uma estratégia de médio ou de longo prazos, um projeto de cidade, ou de estado, ou de desenvolvimento nacional. A terceira característica comum às três experiências foi a busca de territorialização das políticas e das ações governamentais, dando o máximo de materialidade possível aos discursos setoriais formulados pelos órgãos gestores e seus conselhos. Afinal, as coisas acontecem em algum lugar geográfico, onde vivem pessoas reais que vão interagir com o Estado individualmente ou por meio de organizações sociais ou empresariais materializando políticas públicas. Assim, a autora pode dizer que praticou uma metodologia de planejamento com três adjetivos: **participativa, estratégica e territorializada**. Nesse processo, o que não funcionou e por que não funcionou? O planejamento mostrou seu potencial, porém se defrontou com obstáculos colossais, cuja existência se deve a outras racionalidades de cunho político

---

<sup>5</sup> Governo da Presidenta Dilma Rousseff e Ministra do Planejamento Miriam Belchior. A autora foi Secretária Nacional de Planejamento e Investimentos Estratégicos em 2011.

e de disputa pelo poder. Ao contrário do que se imagina, não é a disputa pelo “grande poder” que impede o planejamento de se tornar instrumento efetivo de mudanças institucionais, embora alianças fundadas na troca direta de interesses paroquiais dificultem o estabelecimento de estratégias. O planejamento inovador enfrenta as maiores dificuldades na disputa pelo poder no nível micro, em que ele é exercido no cotidiano, nos cargos gerenciais e operacionais responsáveis pela execução das políticas prioritizadas. Tudo parece girar em torno da relação Estado-sociedade, em nossa capacidade de estabelecer estratégias de desenvolvimento, de cooperar e agir como nação por meio da vida em comunidades locais, bairros, cidades e regiões.

O objetivo principal deste artigo não é relatar essa experiência de gestão, mas formular perguntas que vêm ocupando as reflexões acadêmicas da autora com base nela. Partilhar essas reflexões com as comunidades técnica e acadêmica deve trazer benefícios no aperfeiçoamento das questões. Clareza na compreensão da relação Estado-sociedade no Brasil é algo particularmente importante quando se considera a dimensão regional nos planos e métodos de planejamento do setor público. Talvez exatamente nesse ponto resida um dos maiores entraves à superação da condição de subdesenvolvimento do Nordeste, ou, pelo menos, os entraves à superação das desigualdades históricas de distribuição da renda, da produção industrial, da capacidade de inovação e de competitividade entre as regiões brasileiras. Desigualdades que, como uma maldição, insistem em se reproduzir intrarregionalmente – litoral-sertão, metrópoles-periferia – a cada tentativa governamental de sua extinção em nível inter-regional.

Este artigo se organiza em quatro seções; a primeira é um passeio por um interessante debate transdisciplinar que insere pensadores da economia e da sociologia na análise do tema do **desenvolvimento e do papel do Estado**. A segunda aprofunda



a compreensão da realidade federativa brasileira apontando a questão das **escalas de planejamento** como um obstáculo ao uso eficaz e efetivo das políticas e investimentos públicos na superação das desigualdades regionais. A terceira seção trata do problema federativo no que tange à formulação de estratégias mobilizadoras e seus **horizontes de eventos**, isto é, até onde (e como) as ações dos políticos e da tecnoburocracia alcançam visibilidade, no tempo e no espaço. A quarta e última seção propõe um exercício simples de construção de **cenários socioeconômicos** para o Nordeste, com base em diferentes formas de atuação do Estado.

## **ATUALIZANDO O DEBATE: POR UMA NOVA PERSPECTIVA DA QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Assumem-se, nesta contextualização, algumas hipóteses já formuladas por autores que trabalharam relações teóricas entre Estado-sociedade e o papel do Estado no processo de desenvolvimento. Amsden (2001) e Chang (2004) reescrevem a história econômica ocidental, mostrando o quão intervencionista e protecionista foi o Estado no processo de desenvolvimento dos países centrais e comparam-no com a atuação do Estado nos países de industrialização tardia, a partir do pós-guerra, que são hoje considerados emergentes – como os países do BRICS – ou em franco desenvolvimento, como os tigres asiáticos. Canuto (1994) fez análise comparada do Brasil com o modelo asiático, indicando as fraquezas do país presentes no campo da educação, inovação e competitividade. Daí decorre uma primeira afirmativa, que o Estado pode e deve planejar estrategicamente o desenvolvimento, com políticas adequadas à dinâmica econômica e social em cada momento histórico, investindo diretamente não apenas na infraestrutura econômica, mas enfaticamente na formação técnica-científica de sua população.

Furtado (2008) e Maciel (1996) propuseram (com diferença de gerações, porém em total convergência de resultados e interpretações) uma explicação poderosa para o fenômeno da dependência: a cultura e suas instituições, aqui entendidas como valores consolidados em costumes, inclusive consolidados na capacidade de cooperar civilmente e interagir com o Estado e suas representações, pesa tanto, ou mais, quanto a troca desigual no comércio internacional. Particularmente interessante é a experiência italiana estudada por Maciel (1996), na qual a cultura e o território assumem papel preponderante no processo de desenvolvimento. Furtado (2008) destaca que tudo começa na ágora, na democracia que empodera os cidadãos para enfrentar os desafios do desenvolvimento, que passa a ser entendido como fenômeno político e não meramente econômico.

A ideia de desenvolvimento como performance internacional apresenta-se dissociada das estruturas sociais, simples expressão que é de um pacto entre grupos internos e externos interessados em acelerar a acumulação. Portanto, tem um conteúdo estreitamente economicista. Ignorando as aspirações – conflitantes ou não – dos grupos constitutivos da sociedade, ela aponta para o simples transplante da civilização industrial, esta concebida como um estilo material de vida originado fora do contexto histórico do país em questão. As condições ideais para esse transplante podem confundir-se com o imobilismo social: a população passa a ser vista pelos agentes do processo de industrialização como uma massa de “recursos produtivos” enquadrados nas leis dos mercados. Os conflitos sociais, longe de serem uma fonte alimentadora da criatividade política, são percebidos como formas de desperdício de energias da sociedade [Furtado (2008, p. 108)].

Sendo o desenvolvimento a expressão da capacidade para criar soluções originais aos problemas específicos de uma sociedade, o autoritarismo, ao bloquear os processos sociais em que se alimenta essa criativi-

dade, frustra o verdadeiro desenvolvimento [Furtado (2008, p. 110)].

Putnam (2002) destaca o papel das instituições modernas para o funcionamento da economia em condições de melhor distribuição da renda e das oportunidades na sociedade, o que acaba produzindo inovações e competitividade. North (2009) complementa o conceito de capital social, mostrando a forte correlação existente entre desenvolvimento e capacidade de cooperação enquanto partilha de responsabilidades e funções em uma sociedade que deseja resolver seus problemas, e entende que eles são criados por mudanças no ambiente (*lato senso*, mudanças econômicas e climáticas, por exemplo) e resolvidos mediante decisões e ações coletivas.

Finalmente, o dilema do prisioneiro, que pode escolher entre cooperar com o outro ou se beneficiar às custas do outro, por tanto tempo trabalhado na teoria dos jogos, permitiu a Nowack e Highfield (2011) e Wilson (2013) formular uma explicação adequada ao surgimento da cultura e da cooperação na espécie humana. Os homens cooperam uns com os outros ao menos por cinco razões: vão se reencontrar com frequência, ou seja, reciprocidade direta; mesmo que diretamente não se encontrem, há uma reputação a zelar, ou seja, reciprocidade indireta; são aparentados de alguma maneira; são da mesma tribo; são vizinhos territoriais. Assim, a cultura e a cooperação são instrumentos de sobrevivência da espécie humana, sujeita à seleção natural multinível: indivíduos podem ser mais ou menos competitivos, assim como as comunidades e sociedades podem ser mais ou menos competitivas. Nos dois casos, isso significa capacidade de se adaptar às mudanças ambientais e reproduzir sua base genética. Tem maior chance de sobreviver no longo prazo quem coopera, em relação aos comportamentos individualistas, que podem até se dar bem no curto prazo, mas são incapazes de retribuir benefícios recebidos. Os humanos precisam ter genes com propensão

a ambos os comportamentos, um pouco de egoísmo e um pouco de altruísmo. Assim, uma segunda afirmativa é que, se o Estado tem como objetivo estratégico o desenvolvimento, então precisa atuar para aumentar o nível de confiança e cooperação na sociedade, investindo em formação de capital social.

No entanto, os brasileiros enfrentam um obstáculo que advém de sua formação histórica. Autores como Faoro (1993) e Da Matta (1997) estudaram a relação Estado-sociedade no Brasil e revelaram, por um lado, os efeitos degradantes do uso patrimonialista do Estado por parte de um estamento que se moderniza para permanecer usufruindo de privilégios e, por outro lado, a hierarquia social resultante que trouxe a casa-grande e a senzala para dentro das indústrias e repartições públicas. A lei existe para os cidadãos, não para o estamento com *status* de nobreza. O Estado tem dono, e cidadão é tratamento impessoal para os sujeitos sem face e sem padrinho. A industrialização e a globalização colocam esse sistema social em xeque, mais uma vez. Valores da ética protestante<sup>6</sup> não conseguem penetrar nessa rígida hierarquia social, embora a acumulação de capital não se acanhe de explorar sociedades desiguais e dependentes. Ferguson (2010) relata como o Império britânico inspirava movimentos políticos para expansão de seus costumes e instituições nas colônias, como submissão ao conceito de “moderno ocidental”, mas isso nunca impediu o Império de gerar e concentrar riqueza nas sociedades mais exóticas e complexas (ditas atrasadas), como o sistema de castas na Índia. Dumont (1992) descreve o “*homo hierarchicus*” sem preconceitos e mostra que tais culturas holistas eventualmente podem conduzir a outras soluções sociais e econômicas diferenciadas. No Japão, segundo Falcón (2000), a sociedade hierárquica reage como um superorganismo diante de mudanças ambientais e foi capaz de industrializar-se e elevar-se à condição de desenvolvimento após a Segunda Guerra Mundial. A sociedade brasileira pode

---

<sup>6</sup> Ver Weber (1974).

ser considerada familista e hierárquica, resultando na invenção do tipo “malandro”. Essa não é uma solução cultural inferior ao tipo “protestante”, mas o lado ruim desse personagem destrói a confiança recíproca, usa o Estado de forma patrimonialista e a cooperação social que ele conhece é a de seu estamento ou família ampliada [Souza (1999)]. A terceira afirmativa é: o Estado que tem o objetivo estratégico do desenvolvimento precisa atuar para aumentar o nível de confiança e cooperação na sociedade, por meio da urgente necessidade de sua própria modernização. Isso precisa acontecer mediante quatro diretrizes que atacam os principais focos de privilégios estamentais e corrupção: (a) investimentos em formação de uma tecnoburocracia capaz de usar ferramentas de participação popular e territorialização; (b) uma nova relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; (c) democratização do poder Judiciário; (d) maior transparência gerencial do Executivo, com metas pactuadas e monitoradas nos diversos níveis, para induzir comportamentos republicanos e colaborativos na sociedade e no Legislativo.

Lastres e Cassiolato (2006) traçaram diretrizes para o desenvolvimento de base local por meio de arranjos e sistemas produtivos e inovativos, que são materializações no território de uma rede social de cooperação e competição para produção de bens e serviços. O mais interessante exercício de aplicação desse conceito se apresenta ao tratar de arranjos de economia criativa, pois é quando a cultura produz bens e serviços culturais que serão consumidos e difundidos em mercados além do local. De qualquer maneira, trata-se de uma aplicação local da ideia de competitividade sistêmica que Coutinho e Ferraz (1994) desenvolveram para cadeias produtivas industriais. Também chamado de capitalismo molecular por Rullani (1998), ao estudar o modelo de desenvolvimento local italiano, incorporado à política da União Europeia para correção de assimetrias regionais, observa-se que os arranjos produtivos e inovativos dependem essencialmente da capacidade

local de cooperação e transmissão de conhecimento tácito e codificado, de uma marca cultural associada ao território (como a denominação de origem de vinhos e queijos) que atribui valores intangíveis a bens e serviços tangíveis. A grande importância do conceito de Arranjo e Sistema Produtivo e Inovativo Local (Aspil) reside em sua utilidade como ferramenta de planejamento local do desenvolvimento. Compreendê-lo significa observar relações econômicas, sociais e políticas locais, saber como age e qual o tipo de liderança existente, as relações dos empreendedores locais entre si, com o setor público e com o mercado.

Aqui transparece mais uma vez o equívoco de colocar como antagônicos os objetivos sociais e econômicos. O tratamento conjunto de tais objetivos no desenvolvimento de um dado território tende a gerar resultados mais consistentes com efeitos positivos no longo prazo. Adicionalmente, coloca-se a necessidade de formular e implementar políticas que promovam um desenvolvimento mais amplo e inclusivo, em vez de apostar sempre nos mesmos “vencedores”, o que contribui para reforçar as desigualdades regionais e sociais. [...] As políticas deveriam se orientar não meramente pela existência dos Aspils, mas sim porque através do apoio aos mesmos serão alcançados resultados econômicos, sociais e políticos importantes ao desenvolvimento de uma localidade e um País [Lastres, Cassiolato e Matos (2006, p. 274-275)].

A quarta afirmativa, portanto, assume que a correção de desigualdades regionais e intrarregionais de forma sustentável e sem relação de dependência com grandes centros econômicos nacionais ou internacionais depende da compreensão da estrutura e funcionamento de Aspils existentes ou potenciais a serem apoiados ou estimulados pelo planejamento do Estado em todos os níveis federativos de forma coordenada. Portanto, um importante indicador da progressão ou sucesso da modernização do Estado é a capacidade de ação planejada, coordenada e pactuada entre os três níveis federativos.

Finalmente, aspectos importantes para identificar os entraves ao desenvolvimento do Nordeste podem ser compreendidos por intermédio do conceito de microfísica do poder, de Michel Foucault. É na prática cotidiana do exercício do poder em suas representações locais que ele se reproduz, se legitima e pode ser transformado.

Não vejo quem – na direita ou na esquerda – poderia ter colocado este problema do poder. Pela direita, estava somente colocado em termos de constituição, de soberania, etc., portanto em termos jurídicos; e, pelo marxismo, em termos de aparelho de estado. Ninguém se preocupava com a forma como ele se exercia concretamente e em detalhe, com sua especificidade, suas técnicas e suas táticas [Foucault (1979, p. 6)].

A quinta e última afirmativa indica a necessidade simultânea de participação popular nas decisões estratégicas para o processo de desenvolvimento e de territorializar essa estratégia, dando um reforço necessário à construção da cidadania, modernizando o Estado pelo fim do poder técnico-oligárquico e estimulando à cooperação social pela experiência da participação nas decisões do setor público. Assim, um outro indicador da modernização do Estado é a proporção de investimentos e despesas escolhidos em fóruns participativos locais e/ou regionais.

## OS PROBLEMAS DAS ESCALAS

Trata-se do primeiro degrau a ser superado para pôr em prática as cinco diretrizes propostas com base nas diferentes teorias da moderna economia e da sociologia. O Estado tem impactado o Nordeste e a vida do povo nordestino de muitas maneiras, ao longo dos séculos. Entre a caridade, o assistencialismo, o populismo e a corrupção, poucas vezes se fez política pública realmente desenvolvimentista. Por que essa recorrência? O entrave aqui decorre da incapacidade do Estado e seus prepostos de enxergar a dinâmica que suas decisões, como gestores e investidores do

dinheiro público, deflagram para diferentes escalas de planejamento e seus diferentes atores. O Estado está cego para certos tipos de relações e de impactos que ele causa. É como se a burocracia que formula as normas e os políticos que as defendem imaginassem escrever e pautar agendas prioritárias para pessoas coletivas imateriais, situadas em um espaço-nação abstrato, à exceção de suas bases eleitorais e seus grupos de interesse, todos esses percebidos e cultivados com todos os instrumentos disponíveis. As escalas a serem consideradas no planejamento são as que seguem:

- a. O nível local é essencialmente território geográfico contíguo. São comunidades associadas histórica e culturalmente a um espaço onde teceram sua rede de relações sociais e políticas, para sua sobrevivência econômica e cultural. As lideranças locais, por sua vez, fazem parte de redes mais ou menos amplas, conforme seu grau de desenvolvimento: seus produtos e sua cultura, hábitos e valores podem circular e influenciar mercados e outras comunidades em um raio de maior ou de menor abrangência. Aqui, atuam as políticas de Aspil e se pratica o planejamento participativo territorial, como antídoto ao domínio das oligarquias, os velhos e novos coronéis. Acontecem, ainda, as manifestações da microfísica do poder, por meio de atores que funcionam como prepostos locais do poder central, agindo mais a favor de sua própria legitimação que de mudanças políticas eventualmente ocorridas ao nível central. Aqui, pode-se definir uma dinâmica econômica não dependente e criativa, com fluxos próprios regionais e nacionais, em um primeiro momento, e até internacionais após certo tempo de maturação.
- b. O nível estadual não é regional, ele é composto por um amálgama de interesses oligárquicos locais. Uma colcha de retalhos econômica e política que reverbera em Brasília,



tanto na defesa dos interesses oligárquicos quanto na prestação de serviços legislativos, executivos e judiciários eventuais. Quando evoluídos para grupos econômicos, os oligarcas consolidam sua influência mantendo agrupamentos políticos que, em reciprocidade, protegem-lhes o mercado, em geral, e o mercado das compras públicas, em particular. Nos estados mais industrializados e de urbanização metropolitana, uma disputa se estabelece entre uma classe média fordista e as redes locais dos coronéis modernizados.

- c. O nível regional não é federal, por mais impressionante que pareça, pois desde sua origem, há sessenta anos (com Celso Furtado), os órgãos de planejamento e fomento regionais são federalizados. Ele é tocado, mais do que pelos governadores, que já tiveram seu auge no governo militar, por grupos econômicos regionais/nacionais e seus representantes no parlamento; prevalecem os interesses econômicos de investidores. Durante um tempo, eles vinham para se beneficiar dos incentivos fiscais e do crédito subsidiado. Depois, com a globalização, passaram a vir por esses motivos acrescidos das vantagens de custo da mão de obra e de algumas matérias-primas petroquímicas e siderúrgicas, além da disponibilidade energética e localização geográfica. Não atendem a nenhum plano regional de adensamento de cadeias produtivas, muito menos se interiorizam. Buscam aglomerações industriais e seus benefícios de estrutura e serviços, e a guerra fiscal entre os estados nordestinos lhes tem sido útil.
- d. O nível federal é composto por grupos econômicos nacionais e multinacionais e políticos nacionais e sua tecnoburocracia. Não vê ou não se preocupa com as escalas subnacionais, na maior parte do tempo. Concentra-se em seus grandes planos de competição ou integração internacional, nos grandes fluxos de capitais e nos indicadores

macroeconômicos e, nos últimos dez anos, nos indicadores macrossociais. Descobriu tardiamente a fórmula fordista do mercado de massa, crédito e estabilidade política, com um relativo serviço de assistência e previdência social. Buscar o desenvolvimento sem maior envolvimento do Estado na economia parece ser impossível, mas a intervenção cartorial também inviabiliza a modernização das instituições. Tem operado políticas de combate à pobreza com excelentes resultados, porém limitadas a efeitos de superfície, sem causar mudanças estruturais e institucionais na maior parte das vezes, o que significa que os efeitos positivos podem ser perdidos facilmente. Os grandes investimentos federais, além de reproduzir concentrações e desigualdades dentro da Região Nordeste, têm como efeito final a remessa de riqueza para as regiões mais industrializadas, mantendo a inserção subordinada da economia nordestina no contexto maior da economia nacional.<sup>7</sup> O nível federal, entretanto, acomoda-se ao *status quo* pelos benefícios eleitorais que essas assimetrias regionais vêm gerando, tanto no Sul-Sudeste quanto no Nordeste. São duas faces da mesma moeda, nos sentidos econômico e político.

Parece que é preciso, antes de tudo, reconhecer que o Estado brasileiro tem uma herança doentia de sua formação histórica econômica e social: é a cegueira, por conveniência ou por ignorância, dos atores e problemas locais. O Estado nunca será grande enquanto existirem territórios de exclusão, como prega o lema midiático do Brasil Sem Miséria: “País rico é país sem pobreza”. Mais do que um *slogan*, o desenvolvimento local é onde as estratégias políticas ganham materialidade e historicidade. Não se constroem cidadania e cooperação sem a vivência e experiência da pactuação de metas e o exercício da democracia, da tolerância com as diferenças. Simultaneamente é preciso

---

<sup>7</sup> Ver Apolinário e Silva (2011).

colocar as assimetrias regionais como prato principal da mesa do banquete do planejamento, elas são fortes demais para serem tratadas como “informações complementares”. Tânia Bacelar, repetidas vezes, avisou que as políticas federais trouxeram benefícios para o Nordeste como resultados de políticas implícitas, mas é necessário adotar políticas explícitas para acelerar e intensificar o processo, sob pena de desfazimento das conquistas ao primeiro sinal de alternância de poder ou agravamento da crise econômica global.

Como associar a escala federal e a escala local e regional? Como dar coerência nacional a planos estratégicos discutidos nos territórios e estados? Quem pode ser o organizador e coordenador desse processo? A resposta é quase óbvia: as estruturas e órgãos de planejamento, desde que se construa uma **rede capacitada para trabalhar com metodologias participativas e territorializadas**. A quem desagrada o fortalecimento do planejamento? Às velhas estruturas de poder local, econômicas e políticas, que perderiam seu domínio sobre territórios e teriam que se reinventar em um ambiente sem privilégios. Desagrada também a uma parte do capital nacional que tem nas desigualdades regionais sua fonte de acumulação de riqueza.

Pesquisa conduzida, em 2011, pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI/MP), com os órgãos estaduais de planejamento, indicou que os governos estaduais se relacionam com o governo federal principalmente por meio de Conselhos (responderam 23 dos 27 estados, por exemplo, Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz) e de relações político-institucionais, seja por meio da bancada parlamentar estadual no Congresso Nacional (21 estados), seja mediante relação direta entre os executivos (governador e presidência ou ministérios), responderam 19 estados. Quando solicitados a dar exemplos de parcerias federativas bem-sucedidas, foram relatados casos entre União e estado em

**projetos ou programas específicos**, como Luz para Todos, Bolsa Família, PAC, Minha Casa Minha Vida etc.

As principais dificuldades encontradas para integrar a ação dos três níveis federados são agendas de trabalho diferentes, excesso de burocracia, desconhecimento da realidade local, lei fiscal que restringe repasses, divergências políticas e falta de cooperação técnica. O resultado mais contundente apontado pela pesquisa é a nítida qualificação dos estados do Sul e do Sudeste em relação ao planejamento, utilizando mais tecnologia e mais capacidade gerencial. O Nordeste avança na inovação federativa, territorialização e participação da sociedade.

## **O PROBLEMA DAS ESTRATÉGIAS E DO HORIZONTE DE EVENTOS**

Todos os atores citados anteriormente – cidadãos, organizações da sociedade civil, empresários, políticos – têm racionalidades que lhes orientam a decisões e comportamentos, a escolhas de cooperação e de competição. As racionalidades políticas e gerenciais de um governo se tornam perceptíveis e até mesmo tangíveis em dois momentos: primeiro, quando da definição das estratégias (ou bandeiras de luta), que geralmente ganham espaço na mídia por decisão voluntária de divulgação, como parte das campanhas eleitorais e ideológicas; segundo, no conjunto de investimentos e ações governamentais que formam seu horizonte de eventos – expressão emprestada da física cosmológica que designa o limite de visão ou percepção de eventos a partir do qual nada escapa da força de atração gravitacional de um buraco negro. **Esse horizonte de eventos é constituído de obras, discursos e ações governamentais e a partir dele nada mais se vê ou se sabe a respeito das forças que se combatem ou se associam para a conquista ou manutenção do poder.**

Como instrumentos de planejamento, tanto a definição de estratégias quanto o horizonte de eventos passam a constituir

entraves à superação da desigualdade regional e intrarregional, na medida em que é negado à população o direito de participar de sua formulação, ou seja, tornar o planejamento estratégico participativo e territorializado. Não tenho dúvidas de que tal evolução nos meios e produtos do planejamento representa passo necessário, embora não totalmente suficiente, para a modernização do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade. Explico o que compreendo por cada um dos ciclos desses horizontes de eventos percebidos pela sociedade:

- a. **O ciclo eleitoral e suas batalhas táticas**, que se repetem em anos alternados e no qual a comunicação da rede local é a arena da disputa. Ele define muitas associações entre grupos sociais, estamentos e interesses econômicos. Aqui a capilaridade das redes geralmente atinge seu pico, com algum grau de exceção nas grandes cidades e suas classes médias, que decidem o voto mais com base na formação de opinião midiática/ideológica. Nos territórios e nas periferias, ainda são as redes de sustentação social e sobrevivência econômica que formam o horizonte de eventos político. Infelizmente, isso ainda é bastante secundarizado pela academia que estuda desenvolvimento e bastante valorizado pelos profissionais de *marketing* político. Por esses motivos, as estratégias e modelos de desenvolvimento são pouco consideradas na formação do horizonte de eventos eleitorais, importando mais as obras e propostas de impacto local.
- b. **O ciclo de gestão e suas batalhas operacionais**, no qual a comunicação de resultados governamentais é a arena, se completa a cada quatro anos, por definição do tempo de mandato eletivo na república brasileira. Na prática, existe um ciclo de gestão de três anos – planejamento, execução e prestação de contas dos resultados com finalidades eleitorais, que geralmente se sobrepõe, no último ano de administração, à prestação de contas formal e ao proces-

so eleitoral. As estratégias do ciclo de gestão são muito influenciadas por dois fatores: a **tecnoburocracia, que faz cumprir as normas técnicas que ela mesma constrói**, e o pragmatismo executivo, que precisa conciliar, a tempo de dar materialidade ao próximo horizonte de eventos eleitorais, recursos disponíveis e projetos do interesse da base de sustentação econômica e política. O ordenamento jurídico abriga o planejamento público nas Leis de Planos Plurianuais, mas poucos deles são elaborados com instrumentos de planejamento estratégico, menos ainda com instrumentos de planejamento participativo e territorializado. Assim, o cotidiano da administração pública brasileira “engole” a lei de planejamento, manipulando as leis orçamentárias anuais para acomodar obras e ações financiadas segundo as oportunidades federais e/ou creditícias.

- c. **O ciclo de mudança estrutural** é mais longo, adquirindo visibilidade a cada dez anos. Trava batalhas estratégicas, que vêm sendo disputadas na arena da comunicação de resultados macroeconômicos e suas interpretações impregnadas de ideologias. Seu horizonte de eventos, como é percebido pela população, tem uma origem marcada pelo trauma da hiperinflação, do desemprego e agora, recentemente, pelo da violência e das drogas. O novo discurso ideológico do governo federal não pôs, até agora, o esgarçamento do tecido social, da capacidade de cooperação e a ausência do Estado em territórios até mesmo urbanos, como favelas e invasões, como causadores da pobreza e da tragédia da violência urbana. A busca de sensibilização da sociedade pelo apelo à consciência de que riqueza é a ausência de pobreza, como prega o Brasil Sem Miséria, fica apagada por outra sensibilização consumista, que planeja assegurar os votos da nova classe média que acabou de ascender mediante crédito, transferências de

renda e qualquer outro mecanismo que mantenha o consumo das massas. Como ações federais disseminadas nos estados e municípios, no horizonte de eventos, as obras da Copa de 2014, as unidades pacificadoras (UPPs) do Rio, o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida (agora com crédito associado para adquirir bens de consumo duráveis) dão materialidade, mas não são capazes de reconstruir as redes de cooperação social que devem substituir as redes da criminalidade. Faltam mesmo heróis? Ou a mídia patrimonialista tem feito excelente trabalho político-ideológico no Brasil, desconstruindo os avanços que o país está vivendo, que seriam pelo menos dignos de propaganda maior que a do tempo do “milagre econômico” da ditadura militar? Ou falta comunicação porque, na verdade, o governo federal está sem estratégias para substituir o simples e eficaz modelo de mercado de massas fordista?

- d. **O ciclo de mudança cultural e institucional** é o mais longo de todos, às vezes ultrapassando mais de duas gerações, embora possa sofrer eventualmente rupturas de extrema violência no comportamento e nas instituições, como aconteceu no golpe de 1964 no Brasil e nos movimentos libertários da juventude em 1968. Aqui, as batalhas ideológicas pelo poder têm como arena a comunicação de valores e modos de se ver no mundo. Seu horizonte de eventos pode ser percebido nas manifestações artísticas e nos costumes aceitos, inclusive costumes e modos de relação Estado e sociedade, como a propina, a “carteirada” da hierarquia social, do “você sabe com quem está falando?”, ou mesmo do “jeitinho brasileiro” de resolver as coisas com desrespeito às normas pessoais. Quando o PAC II passa a ser acessado por meio de editais que gabaritam os melhores projetos, por intermédio do Siconv, sistema informatizado e pessoal que registra cartas-consultas e projetos a serem

financiados com verbas federais, o país tem um excelente exemplo de horizonte de eventos do ciclo de mudança cultural. A transição é lenta, pois, mesmo com o Siconv e com os editais, não desapareceu totalmente a interferência dos parlamentares e forças políticas na liberação de verbas. As grandes obras do PAC são uma conjugação de critérios técnicos e políticos, o que nem sempre é totalmente bom ou ruim. Aqui, é o horizonte de eventos em que poucas mensagens foram enviadas, até agora, ao inconsciente coletivo que forma a nação. A relação Estado-sociedade não parece ter mudado muito. O horizonte de eventos governamental poderia incluir um novo arsenal de armas moderníssimas para a mudança cultural, por meio da valorização do planejamento participativo e territorializado, da educação associada à inovação tecnológica e produção artística. Desde os gregos e sua democracia, sabe-se que o teatro faz críticas e reflexões impensáveis de ocorrer no parlamento.

## PLANEJANDO AS MUDANÇAS: TRÊS CENÁRIOS

Pondo em prática alguns instrumentos da gestão estratégica, apresentam-se agora alguns cenários resultantes da análise combinatória entre escalas de planejamento, ciclos e horizontes de eventos. Para ser bem realista, falo de três cenários: o provável, o possível e o desejado. A diferença entre eles está na distância entre a realidade do país com seus entraves e a condição ideal em que os fluxos sociais e materiais de cooperação e sustentabilidade ambiental percorram livremente o território nordestino.

O **cenário provável** é uma combinação da permanência daquilo que é mais difícil e demorado mudar com horizonte de eventos e comunicação de resultados que evoluem nos curto e médio prazos. Assim, o Nordeste seria alvo de: grandes investimentos hídricos e viários multimodais; apoio à industrialização nos moldes atuais do fundo constitucional, apenas com um



plano de adensamento de determinadas cadeias produtivas selecionadas para a região e para a integração sul-americana; parque energético de energias renováveis a partir da biomassa e das usinas eólicas. O resultado esperado para quatro anos é o maior crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) regional, das exportações nas cadeias produtivas selecionadas e no fluxo de comércio regional, e a melhor convivência da agricultura com a seca. Em dez anos, o resultado esperado é uma melhoria da participação do Nordeste na produção e nas exportações brasileiras e manutenção da distribuição da renda nos patamares conquistados em 2010. Condição necessária para executar esse cenário é a coordenação das ações e agendas dos órgãos federais na região e a valorização do planejamento, ainda em um nível mais regional e menos territorializado.

O **cenário possível** não descarta as ações do cenário provável, apenas ultrapassa seus limites em relação ao volume de investimentos e rompimento com estruturas sociais de poder oligárquico. É como se acumulasse ações. Adota decisões corajosas por parte da União, induzindo a modernização ao nível da microfísica do poder local, estimulando o desenvolvimento em escala territorial. Uma convocação ao planejamento territorial e técnicas participativas seria feita aos governos subnacionais. O Nordeste seria alvo de uma maciça inversão de prioridades políticas e geográficas, com investimentos em educação e cultura, saúde e formação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) ou Aspils nas cidades do interior, especialmente do semiárido. O resultado esperado é, em quatro anos, dinamizar a economia nos territórios e municípios do interior, invertendo a migração das grandes cidades e suas grandes obras para as cidades médias e suas pequenas obras, dando continuidade a essa estratégia. O resultado esperado em dez anos é transformar a estrutura econômica e social local, com elevação consistente da renda, diversificação da produção no rumo da economia verde e diversificação dos

mercados para comercialização, inclusive com exportações. A integração com os mercados nacionais e globais seria deixada por conta dos empreendedores e órgãos de apoio, como nos distritos industriais italianos e europeus.

O processo de aprendizado depende da existência (e operação) de capacidades produtivas e inovativas. Os países latino-americanos não estão desenvolvendo essas capacidades nas áreas de fronteira tecnológica. Mais do que isso, houve um dismantelamento de capacidades não apenas nessas áreas, mas também em outras, de tecnologias mais tradicionais. [...] as políticas educacionais não serão suficientes se não se criarem condições para que as pessoas empreguem os conhecimentos adquiridos de forma criativa em atividades voltadas à solução de problemas reais. [Lastres, Cassiolato e Arroio (2005, p. 25)].

O **cenário desejado** em relação a investimentos vai um pouco mais além do possível, mas não muito. Sua radicalidade reside na qualificação e estruturação de uma rede de planejamento estratégico, participativo e territorializado. Isso exige investimentos continuados na educação, ciência e tecnologia, especialmente nas universidades e institutos tecnológicos. **Sua implantação exige muito mais tempo em pactuação e negociação entre os níveis federados e entre Estado e sociedade.** Os órgãos federais regionais que hoje são gestores dos interesses de grupos políticos e econômicos estaduais passariam a oferecer capacitação e crédito apenas aos projetos de investimentos aprovados nos planos territoriais e regionais, para manter o olho nas duas escalas. O resultado esperado, em quatro anos, é ter criado estruturas participativas de planejamento e elaborado planos de desenvolvimento territorial e regional, consolidando e dando consistência às duas escalas. Naturalmente, a escala nacional e seus megaplanos não está descartada, apenas ela é tratada como parte do plano regional, ou mesmo territorial, em uma sinergia organizada pelo planejamento. Em dez anos, o resultado esperado é ter colocado

o Nordeste em outro patamar de desenvolvimento sustentável, dotado do principal instrumento de sobrevivência social, que é conhecimento técnico e redes sociais de cooperação, ambos tanto mais úteis quanto maiores forem as mudanças ambientais.

## CONCLUSÃO

Assumindo, à luz dos autores citados anteriormente, que:

- a. o Estado pode e deve planejar estrategicamente o desenvolvimento, com políticas adequadas à dinâmica econômica e social em cada momento histórico, investindo diretamente não apenas na infraestrutura econômica, mas também enfaticamente na formação técnica-científica de sua população.
- b. o Estado com o objetivo estratégico do desenvolvimento precisa atuar para aumentar o nível de confiança e cooperação na sociedade, investindo em formação de capital social.
- c. o Estado que tem o objetivo estratégico do desenvolvimento precisa atuar para aumentar o nível de confiança e cooperação na sociedade, a partir da urgente necessidade de sua própria modernização, o que precisa acontecer por meio de uma nova relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; pela democratização do poder Judiciário; por maior transparência gerencial do Executivo, com metas pactuadas e monitoradas ao nível regional, induzindo comportamentos republicanos e colaborativos na sociedade e no Legislativo.
- d. a correção de desigualdades regionais e intrarregionais de forma sustentável e sem relação de dependência com grandes centros econômicos nacionais ou internacionais depende da compreensão da estrutura e funcionamento de Aspils existentes ou potenciais a serem apoiados ou estimulados pelo planejamento do Estado e pela educação em todos os níveis federativos.

- e. a participação popular nas decisões estratégicas para o processo de desenvolvimento e de territorializar essa estratégia é o reforço necessário à construção da cidadania, modernizando o Estado pelo fim do poder tecnocrático-oligárquico e estimulando a cooperação social pela experiência da participação nas decisões do setor público.

Em decorrência desses pontos, temos um “pacote de providências” que devem ser adotadas, mas não pode haver precipitação, uma vez que a complexidade da relação Estado-sociedade no Brasil é enorme e ações baseadas em análises superficiais podem jogar fora a criança com a água do banho. Enxergar as diferentes escalas das redes sociais e políticas e como elas interagem no tempo, formando ciclos, e no espaço histórico-geográfico-midiático, criando horizontes de eventos, é fundamental para enfrentar as mudanças no poder tanto no nível microfísico quanto no poder hegemônico central. Assim, os níveis de poder e planejamento podem ser local, estadual, regional e federal, mas nem sempre eles são aquilo que aparentam ou que a norma jurídica constitucional pressupõe. Os fluxos de dominação, as estratégias e os horizontes de eventos podem disputar espaços organizacionais e políticos, podem sobrepor-se, podem anular-se. Órgãos locais podem defender interesses oligárquicos territoriais, estados podem ser compostos de conjuntos de oligarquias locais, órgãos regionais podem estar nessa mesma condição ainda que as oligarquias sejam travestidas de grupos econômicos ou que com eles se consorciem. O olhar do poder central pode estar cego a esses fluxos ou deles se aproveitar para legitimar suas estratégias de grande alcance e os interesses de fluxos de capitais que sequer aparecem nos horizontes de eventos percebidos.

Os ciclos de disputa política-ideológica também são quatro: o eleitoral, em anos alternados, e suas batalhas táticas; o de gestão, de quatro anos, e suas batalhas operacionais para execução das estratégias e compromissos eleitorais de ciclo curto; o de mu-

dança estrutural, que é longo, adquirindo visibilidade aproximadamente a cada dez anos, e suas batalhas estratégicas, que vêm sendo disputadas na arena da comunicação de resultados macroeconômicos e suas interpretações impregnadas de ideologias; e o mais longo, das mudanças culturais e institucionais, que ultrapassa gerações, embora eventualmente sofra rupturas bruscas.

Cada ciclo é percebido pela sociedade em diferentes horizontes de eventos que se consolidam no imaginário popular por meio de validação midiática e ideológica. A “verdade científica” vem legitimar as interpretações dos fatos históricos, impregnadas de ideologia. Apesar disso, é pela percepção do horizonte de eventos que a sociedade pode se posicionar e se reinventar, dando início a novos ciclos de mudança eleitoral, de gestão, estrutural e cultural. Às vezes, essas mudanças se reforçam; outras vezes, se contrapõem e se anulam ou causam desvios de rota. Podem levar a retrocessos? O que é retrocesso? Essa é uma velha questão filosófica sobre a evolução humana – se a espécie tem uma finalidade ou não – que a biologia evolutiva responde com humildade: o homem é apenas mais uma entre tantas espécies de seres vivos que a seleção natural testou e aprovou e que qualquer mudança ambiental pode transformar em obsoleta, de repente.

O Estado brasileiro tem um caso de amor e ódio com o Nordeste, ao longo dos séculos, mantendo-o na condição de subdesenvolvimento e desigualdade para dele usufruir, enquanto detesta ter que suportar as exigências das oligarquias políticas e econômicas locais que dão validade ao caso. Novos governos, partidos e jovens políticos iniciaram recentemente uma caminhada que retoma o bastão das mãos de Celso Furtado, mas que carece ainda de apoio técnico e ideológico para avançar. À guisa de uma lista de diretrizes de inclusão e correção das assimetrias regionais, com desdobramentos em ações para destravar, promover e viabilizar o desenvolvimento do Nordeste, registram-se pacotes diferenciados de ações e investimentos, que correspondem a três cenários planejáveis: o provável, o possível e o desejado.

- a. Grandes investimentos hídricos e viários multimodais; apoio à industrialização nos moldes atuais do fundo constitucional, apenas com um plano de adensamento de determinadas cadeias produtivas selecionadas para a região e para a integração sul-americana; parque energético de energias renováveis a partir da biomassa e das usinas eólicas.
- b. Uma maciça inversão de prioridades políticas e geográficas, com investimentos em educação e cultura, saúde e formação de APLs ou Aspils nas cidades do interior, especialmente do semiárido.
- c. A qualificação e estruturação de uma rede de planejamento estratégico, participativo e territorializado. Sua implantação exige muito mais tempo em pactuação e negociação entre os níveis federados e entre Estado e sociedade. Os órgãos federais regionais que hoje são gestores dos interesses de grupos políticos e econômicos estaduais passariam a oferecer capacitação e crédito apenas aos projetos de investimentos aprovados nos planos territoriais e regionais, para manter o olho nas duas escalas.

O resultado esperado, para cada um desses cenários, muda conforme o tempo de implantação e conforme a acumulação das ações. Em quatro anos, pode-se ir da simples sustentação do crescimento do PIB e manutenção da distribuição de renda conquistada até a interiorização do crescimento e formação de uma rede de planejamento participativo. Em dez anos, pode-se ir da melhoria da participação do Nordeste na produção e nas exportações brasileiras até a elevação consistente da renda, diversificação da produção no rumo da economia verde e diversificação dos mercados para comercialização, inclusive com exportações. Pode-se ir além, mudando a relação Estado-sociedade e criando novas instituições e valores embasados na cooperação e na cidadania republicana.

Em dez anos, pode-se colocar o Nordeste em outro patamar de desenvolvimento sustentável, dotá-lo do principal instrumen-

to de sobrevivência social, que é conhecimento técnico e redes sociais de cooperação, ambos tanto mais úteis quanto maiores forem as mudanças ambientais – aqui entendidas em sentido amplo, incluindo o ambiente social e econômico local e planetário. Condição necessária para isso se realizar é a continuidade das políticas durante os dez anos de sua implantação – o que significa que já se perdeu muito tempo.

## REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. *The rise of "the rest"*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (Org.). *Impacto dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste*. Natal: EDUFRN, 2011.
- ARACAJU. Secretária do planejamento e Orçamento (Seplan). *Desenvolver-SE*. Aracaju, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Primeiro Seminário de Cultura, Desenvolvimento e Inclusão*. Aracaju, 2009.
- ARAUJO, T. B. *Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: REVAN FASE, 2000.
- BRASIL. Ministério do Planejamento/SPI. *Pesquisa sobre a função planejamento nos governos estaduais*. Brasília, 2011a.
- \_\_\_\_\_. PPA 2012-2015. *Plano Mais Brasil*. Brasília, 2011b.
- CANUTO, O. *Brasil e Coreia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel, 1994.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- CHANG, H. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- COUTINHO, L. A construção de fundamentos para o crescimento sustentável da economia brasileira. In: ALEM, A. C. *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 17-38.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus/Ed. da Unicamp, 1994.
- DA MATTA, R. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DUMONT, L. *Homo hierarchicus*. São Paulo: Edusp, 1992.
- FALCÓN, M. L. O. *Reestruturação produtiva no Brasil*. Tese (Doutoramento em Sociologia da Ciência e Tecnologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2000.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 1993.

- FAVARETTO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: IICA. *Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA/Fórum DRS, 2010.
- FERGUSON, N. *Império*. São Paulo: Planeta, 2010.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: IICA. *Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA/Fórum DRS, 2010.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. *A década inclusiva*. Brasília, 2012. (Comunicado Ipea, n. 155).
- LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2005.
- LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. *Estratégias para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.
- MACIEL, M. L. *O milagre italiano*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- NOWACK, M.; HIGHFIELD, R. *SuperCooperators: beyond the survival of the fittest*. Edinburgh: Canongate Books, 2011.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU. *Congresso da Cidade, Plano Aracaju+10*. Aracaju, 2003.
- PUTNAM, R. D. *Democracies in flux*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- RULLANI, E. Reti i contesti del capitalismo molecolare: elogio dela diversità e dela relazione. *Resegna Economica*, n. 1, p. 49-102, 1998.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTANA, C. H. V. *Intelectuais, planejamento e clientelismo*. Salvador: Contexto & Arte Editorial, 2002.
- SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.
- SOUZA, J. *O malandro e o protestante*. Brasília: UnB, 1999.
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção "Os Pensadores").
- WILSON, E. O. *A conquista social da terra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.



# 10

---

## Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010\*

---

ARISTIDES MONTEIRO NETO

\* Este artigo foi escrito para registrar comentários e preocupações sobre o desenvolvimento do Nordeste no *workshop* O Futuro do Nordeste Visto de Fora, em 19 de agosto de 2013, na sede do BNDES no Rio de Janeiro e, posteriormente, em 29 de agosto em Fortaleza no fórum O Nordeste no Brasil e no Mundo. O autor agradece o convite recebido do BNDES e Fórum Integra Brasil para participar nesses dois importantes eventos. As posições aqui assumidas são de inteira responsabilidade do autor.

## RESUMO

*No artigo, são analisadas as características predominantes na trajetória de desigualdades regionais nas últimas duas décadas. Dois padrões distintos são identificados no funcionamento e operação dos recursos disponibilizados para as instituições devotadas à questão regional: na década de 1990, houve forte inibição da atuação governamental no desenvolvimento regional com o Estado brasileiro recuando de seu papel nas regiões. Na década de 2000, ocorreu uma forte retomada das capacidades governamentais geradoras de impactos nas dinâmicas regionais: o Estado ressurgiu como grande investidor e promotor das bases do crescimento regional. Essa atuação, contudo, não aconteceu sem problemas, principalmente, os relacionados à dinâmica setorial dos empreendimentos. Neste ensaio, são analisadas algumas características da trajetória de desigualdades regionais prevaletentes na década 2000-2010 bem como são problematizadas questões acerca das razões que imprimiram às desigualdades o comportamento verificado. Contrariamente ao padrão observado nos anos 1990, quando o Estado brasileiro recuou de suas políticas e recursos nas regiões, na década de 2000, ele ressurgiu como grande investidor e promotor das bases do crescimento regional. Essa atuação, entretanto, não ocorre sem problemas, principalmente de coordenação federativa, e o curso geral que ações federais estão tomando ainda segue o padrão de incentivo a investimentos em setores tradicionais tão em voga nos anos 1960 e 1970.*

## ABSTRACT

*In this article, analysis focuses on the prevailing features along the path of regional inequalities in the past two decades. Two unique standards have been identified in the running and operations of the resources made available to the institutions devoted to regional issues: in the 1990s, governmental efforts in regional development were strongly rejected, with the Brazilian State withdrawing from its role in the regions. In the 2000s, there was a strong return in governmental capacities to generate impacts on regional dynamics: the State re-emerged as a large-scale investor and promoter of the bases for regional growth. However, this effort did not run smoothly, especially concerning the sectorial dynamics of undertakings. This essay analyzes some*

*features of the path of regional inequalities prevailing in the decade 2000-2010, and examines issues concerning the driving reasons that passed on such behavior to inequalities. Contrary to the standard seen in the 1990s, when the Brazilian government withdrew its policies and resources throughout the regions, in the 2000s, it re-emerged as a large-scale investor and promoter of the bases for regional growth. However, this effort did not run smoothly, especially when coordinating the states, and the general course that federal efforts are taking still follows the standard of encouraging investments in traditional sectors that were so popular in the 1960s and 1970s.*

## **DESIGUALDADES REGIONAIS: MUDANÇAS RECENTES EM MEIO À LONGA TRANSIÇÃO**

Terminada a década de 2000 e divulgadas estatísticas confiáveis da atividade econômica das regiões brasileiras, algumas avaliações sobre padrões e tendências em consolidação já podem ser desenvolvidas. Tem ficado cada vez mais evidente que certas inflexões adotadas pelo Governo Lula da Silva resultaram em poderosos estímulos ao crescimento e à desconcentração produtiva no território, em uma guinada diferenciada relativamente a padrões observáveis de condução da atuação governamental na questão regional em governos precedentes desde, pelo menos, o início dos anos 1990.

Se, por certo, na década de 2000, alterações positivas na utilização dos instrumentos estatais à disposição para a política regional se consolidaram, algumas características do modelo não foram substancialmente alteradas, entre elas o fato de os mecanismos e recursos dos fundos fiscais e constitucionais não se guiarem por políticas industriais e/ou desenvolvimento tecnológico e permanecerem ofertando crédito para setores e indústrias pouco competitivas nacional e internacionalmente sem que quaisquer contrapartidas de ganhos sistêmicos sejam cobradas.

Como vai se argumentar neste artigo, a despeito das visíveis lacunas existentes na política regional, na década de 2000, a tra-

jetória da desconcentração assumiu novos contornos mais benignos e mesmo o crescimento econômico – que tão bem conviveu ao longo da história brasileira com níveis elevados de desemprego – passou a se dar em cenário de pleno emprego nos mercados de trabalho regionais. Avançou-se qualitativamente em relação ao comportamento predominante para a questão regional na década de 1990, marcada pelo baixo crescimento econômico, elevado desemprego e fraca atuação governamental.

O debate sobre as desigualdades regionais no Brasil prevalente na década de 1990 estabeleceu-se de modo muito pessimista em função das expectativas negativas que se tinha acerca dos prováveis efeitos do forte movimento de abertura comercial, financeira e produtiva que se implementou no período.

Os novos níveis de concorrência que a estrutura produtiva brasileira passou a enfrentar geravam desconfiças de que o enfraquecimento dos elos entre as economias regionais – duramente construídos ao longo do período de consolidação do mercado nacional por meio do modelo de substituição de importações – viria a se consolidar drasticamente.

Adicionalmente, a perda de instrumentos de política de desenvolvimento regional representada pelo enfraquecimento e/ou destruição de agências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene), a redução do gasto federal nas regiões, a privatização de empresas estatais e bancos públicos estaduais tornavam mais difícil contrapor-se aos movimentos naturais do setor privado quanto às decisões de localização do empreendimento produtivo. Diniz (1995), Cano (1995) e Pacheco (1998) foram autores que trataram dessas questões. Com enfoques distintos, apresentaram em suas análises indicativos de que um processo de reconcentração territorial da atividade produtiva – principalmente a industrial estava em

curso ao longo dos anos 1990 – e até mesmo de fragmentação do mercado nacional.

A atividade industrial passara, segundo estudos, a se localizar preferencialmente em uma área poligonal que se estendia por uma grande área geoeconômica desde a região metropolitana de Belo Horizonte até a de Porto Alegre, passando por Uberlândia (MG), Londrina e Maringá (PR), Florianópolis (SC), São José dos Campos (SP), incluindo aí várias áreas urbanas relevantes. Essa nova área ampliada de desenvolvimento concentrado caracterizava-se pela existência das maiores Aglomerações Industriais Relevantes (microrregiões homogêneas com mais de 10 mil empregos industriais) e pela mais densa infraestrutura de transportes e de comunicações [Diniz (1995)]. Reunia os atributos desejáveis para a atração do empreendimento privado, especialmente o internacional.

Às demais regiões, especialmente as do Centro-Oeste, Norte e Nordeste, ficariam destinadas as atividades de menor valor agregado e com menor poder competitivo perante os mercados nacional e internacional.

Findado o decênio dos anos 1990, o que se viu não foi um quadro de contínua expansão das disparidades regionais, mas, certamente, de indefinição da trajetória: houve momentos em que as regiões de menor nível de renda e produto perdiam participação para, em seguida, reconquistarem sua posição anterior. Na verdade, em virtude da conjuntura predominante de baixo crescimento econômico, elevada instabilidade das decisões do investimento privado e de retração do investimento público, não estava mais claro o que ocorreria a cada ano.

Os dados representados no Gráfico 1 e a Tabela 1 contribuem para o entendimento de alguns pontos desse debate. No gráfico, é apresentada uma trajetória recente das disparidades inter-regionais e interestaduais no Produto Interno Bruto (PIB) a partir do cálculo do índice de Theil para o período compreendi-

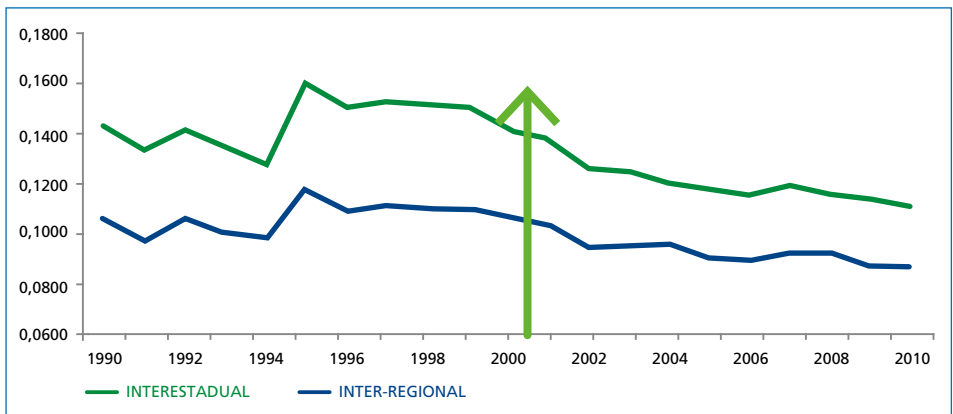
do entre os anos de 1990 e 2010. São, portanto, 21 observações anuais das desigualdades territoriais no Brasil.

O índice de Theil é uma medida de entropia e de desigualdade dada por:

$$L = \sum p_i \cdot \ln(p_i/y_i)$$

Em que  $p_i$  e  $y_i$  são, respectivamente, as participações da região  $i$  no total da população ( $p_i/p_n$ ) e no total do PIB ( $y_i/y_n$ ) nacional, e  $\ln$  é o logaritmo natural. Uma vantagem da utilização desse índice é que ele é independente de variações de tamanho entre estados (ou regiões) e a entropia capta todos os momentos da distribuição, enquanto as demais medidas – como coeficientes de variação – são baseadas na média e na dispersão.

GRÁFICO 1 Índices de Theil para desigualdades – Brasil, 1990-2010



Fonte: IBGE – Contas Regionais (dados brutos).

Na Tabela 1, estão as taxas de variação e índices de instabilidade/estabilidade (das taxas de variação) dos respectivos índices de Theil para vários subperíodos específicos entre 1990 e 2010, úteis para a compreensão de fases de aceleração e desaceleração das desigualdades.

TABELA 1 Brasil – índices de Theil para desigualdades no PIB, 1990-2010

	Taxa de variação* anual (%)	Índice de instabilidade**
<b>1990 a 2010</b>		
Inter-regional	(1,01)	482,9
Interestadual	(1,34)	447,6
<b>1990 a 1999</b>		
Inter-regional	1,11	670,5
Interestadual	1,42	651,1
<b>2000 a 2010</b>		
Inter-regional	(1,81)	178,0
Interestadual	(2,16)	145,4
<b>1995 a 2010</b>		
Inter-regional	(1,97)	75,2
Interestadual	(2,53)	64,3

Fonte: IBGE.

\* Taxa de variação obtida por ajustamento de uma função exponencial,  $y=a \cdot x^b$ .\*\* O índice de instabilidade (II) é definido como  $II = (1 - R^2)$ , sendo  $R^2$  o grau de ajustamento da regressão. Quanto mais próximo da unidade estiver o índice, mais instável é a taxa de variação obtida.

O sentido geral observado para as disparidades inter-regionais e interestaduais no PIB é de redução, com períodos de altas e baixas, entretanto, sua trajetória mais permanente é a do declínio. As taxas de variação observadas foram negativas, situando-se próximo a 1% anual de redução no período (1990-2010). Para ambos os recortes de desigualdade, a trajetória segue direção similar e muito aproximada apontando para o fato de que há movimentos de diminuição das disparidades que se observam simultaneamente entre as cinco grandes regiões (inter-regional) e também entre as 27 unidades da federação (interestadual).

*Grosso modo*, duas fases podem ser evidenciadas, a primeira que cobre o período da década de 1990, quando os índices apresentam variação positiva, isto é, crescem e seu sentido é muito instável: a variação para as disparidades inter-regionais foi positiva, com 1,1% ao ano, e para as interestaduais foi um pouco maior, de 1,42% ao ano. Em ambos os casos, o índice de insta-

bilidade foi bastante alto (o índice é tanto mais elevado quanto mais próximo da unidade).

Já na segunda fase, cobrindo os anos que vão de 2000 a 2010, a taxa média anual de variação foi negativa – indicando redução de disparidades – e seu nível foi bem superior ao da década anterior, com a queda situando-se em -1,81% anual para o recorte inter-regional e em -2,16% ao ano para o recorte interestadual. Os índices de instabilidade são muito baixos, de 178,0 para o primeiro caso e de 145,4 para o segundo caso, revelando que o padrão de redução das desigualdades, além de ter sido mais forte entre 2000-2010, foi também mais estável.

O que parece ter contribuído fortemente para o quadro geral de redução das disparidades foi a estabilização macroeconômica a partir de 1995. É a partir desse ano que os índices se reduzem mais visivelmente (gráfico). Sua taxa de variação foi de -1,97% para o recorte inter-regional e de -2,53% ao ano para o recorte interestadual.

Sendo a medida de desigualdade aqui adotada (o índice de Theil) muito sensível à variação na margem das unidades observadas, a informação (os resultados) por ele gerada pode induzir a uma ideia de que um processo de desconcentração espacial da atividade econômica caminha para um nível muito baixo. Dito de outro modo, é preciso refletir que a concentração espacial no território é muito elevada no Brasil e que os movimentos captados pelo índice são tendências importantes, mas ainda são expressões marginais do fenômeno em curso.

Os dados da distribuição regional do Valor Adicionado Bruto (VAB) (Tabela 2) demarcam bem o terreno e apontam para a ainda larga avenida a ser percorrida para que o país venha perseguir uma configuração econômica no território mais consentânea com a configuração prevalecente para a sua população.

Observa-se o avanço do esforço de redução das disparidades, capturado anteriormente pelo índice de Theil, pela perda de im-



portância relativa das regiões Sudeste e Sul na composição do PIB nacional de 74,1% em 1990 para 71,3% em 2009 e o ganho absoluto de 2,8% entre 1990 e 2009 para o conjunto das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de 25,9% em 1990 para 28,7% em 2009. O esforço e o resultado são relevantes no fim do período de análise, mas o quadro geral da composição territorial das atividades econômicas permanece muito díspar.

Em particular, a Região Nordeste, que se caracterizou durante o século XX como uma região de atraso econômico, conseguiu internalizar uma estratégia de contenção de perdas e de aceleração do crescimento que resultou na expansão, ainda que lenta, de seu patamar de participação relativa no contexto nacional. Continua sendo, entretanto, a região em que a concentração da produção econômica no Brasil se expressa mais desfavoravelmente, pois sua participação no PIB nacional atingida em 2010 ainda é equivalente àquela do início da década de 1960 quando Celso Furtado, por meio do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), preocupou-se com as causas e manifestações de seu subdesenvolvimento.

Cabe ainda notar que as mudanças em prol da desconcentração foram mais presentes na década de 2000 que na precedente. Entre 1990 e 2000, as três regiões menos desenvolvidas perderam um ponto percentual no total do VAB nacional, mas na década de 2000 houve uma reversão da reconcentração com ganhos de 3,9% do VAB nacional.

Do ponto de vista da distribuição regional das atividades industriais, confirma-se a trajetória de desconcentração para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Destaque-se que o conjunto da "periferia" aumentou sua participação no VAB nacional em 6,5%. Desse ganho obtido, a Região Centro-Oeste avançou mais que as duas outras entre 1990 e 2009: Centro-Oeste com ganhos de 3,5%, Norte com 1,2% e Nordeste com 1,7% no mesmo período.

No VAB do setor agropecuário, novamente se confirmaram ganhos na participação relativa das três regiões “periféricas” de cerca de 9,0% entre 1990 e 2009. Os ganhos majoritários foram observados na Região Centro-Oeste com um avanço de 12,0% no VAB nacional do setor. As regiões Norte e Nordeste, ambas, tiveram suas participações no VAB nacional reduzidas ao longo do período.

E, finalmente, a situação no setor de serviços não foi positiva para a desconcentração regional. Na verdade, houve, nesse grande setor da economia brasileira, reconcentração das atividades econômicas nas regiões mais dinâmicas do Sudeste e Sul, as quais avançaram conjuntamente 1,7% no total nacional, que já era elevado (68,9% do VAB nacional em 1990).

Esse quadro geral da recomposição regional da atividade produtiva no território brasileiro entre 1990 e 2009 precisa, entretanto, ser retido sob a análise do que de fato ocorreu em cada uma das duas décadas, já que por motivações diferentes das políticas macroeconômicas prevalentes (como se verá mais adiante) vetores setoriais diferentes estabeleceram-se resultando em concentração regional na década de 1990 – com as regiões Sul e Sudeste ampliando sua participação conjunta em 1,0% do VAB nacional – e desconcentração nos anos 2000 – quando as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste avançam 3,9% de sua participação no total nacional.

Na década de 1990, as regiões “periféricas” nacionais perderam participação relativa conjunta no setor agropecuário (-0,8%) e no de serviços (-3,8%) e ganharam participação apenas na indústria (2,6%). A direção e a intensidade de perdas em cada região foram diferentes. No Norte do país, houve perda relativa na agropecuária nacional, mas registraram-se ganhos na indústria e nos serviços, com a perda na agropecuária superando os ganhos nos outros dois grandes setores econômicos. O saldo líquido para essa região – que depende dos pesos dos setores no PIB regional e nacional – foi zero, sem perdas ou ganhos gerais.

No Nordeste, houve perda no setor agropecuário e ganhos nos setores industrial e de serviços, com saldo líquido de ganhos em apenas 0,5% no VAB nacional na década de 1990.

Na Região Centro-Oeste, a despeito de seu elevado ganho no setor agropecuário nacional de 5,4% na década e do ganho de 1,1% no setor industrial, as perdas no terciário, de -4,5%, nacional findaram por contribuir para que a região perdesse -1,5% no VAB total nacional.

Os movimentos registrados pela atividade econômica no território nacional nessa década de baixo crescimento econômico associado com perdas de instrumentos de política regional apontam para o fortalecimento do setor terciário na Região Sudeste (ganhos de 3,0%) do país e do setor agropecuário na Região Sul (ganhos de 3,8%).

No setor industrial, as periferias avançaram firmemente, tornando-se regiões de atração para empreendimentos que passaram por forte reestruturação de custos na região “central”. Os incentivos fiscais das políticas regionais e estaduais (guerra fiscal) parecem ter desempenhado papel importante para a atração de plantas para regiões em que o custo do capital se torna mais barato pela intervenção da política pública.

O panorama da desconcentração produtiva se modifica na década de 2000, ganhando mais velocidade e mais ímpeto. Entre 2000 e 2009, as três regiões de menor desenvolvimento ganharam 3,9%, passando de 24,8% do VAB nacional no início da década para 28,7% em 2009.

Em todos os três grandes setores de atividade (indústria, serviços e agropecuária), houve desconcentração produtiva com benefício para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Atividades produtivas, nessa década, foram impulsionadas nas regiões “periféricas” nacionais, sendo os efeitos mais intensos no Centro-Oeste brasileiro.

**TABELA 2** Brasil e regiões – composição (%) regional do VAB setorial e total (1990, 1995, 2000, 2005 e 2009)

	1990	1995	2000	2005	2009	2000-1990	2009-2000
<b>Regiões</b>	<b>Setor industrial (%)</b>					<b>Ganho/perda (%) no período</b>	
Norte	4,1	4,6	4,5	5,4	5,3	0,4	0,9
Nordeste	10,5	10,9	11,5	11,8	12,2	1,1	0,7
Sudeste	64,1	62,3	61,9	60,1	58,2	(2,2)	(3,8)
Sul	19,1	19,1	18,7	17,8	18,6	(0,4)	(0,2)
Centro-Oeste	2,2	3,1	3,3	4,9	5,7	1,1	2,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
N+NE+CO	16,8	18,6	19,4	22,1	23,3	2,6	3,9
SE+S	83,2	81,4	80,6	77,9	76,7	(2,6)	(3,9)
<b>Regiões</b>	<b>Setor agropecuário (%)</b>					<b>Ganho/perda (%) no período</b>	
Norte	11,5	8,6	7,7	9,5	9,4	(3,8)	1,6
Nordeste	18,8	19,2	16,4	18,9	18,2	(2,4)	1,7
Sudeste	35,5	36,0	32,4	29,7	27,1	(3,0)	(5,3)
Sul	26,7	26,6	30,4	23,2	25,9	3,8	(4,6)
Centro-Oeste	7,5	9,6	13,0	18,8	19,5	5,4	6,5
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
N+NE+CO	37,9	37,4	37,1	47,1	47,0	(0,8)	9,9
SE+S	62,1	62,6	62,9	52,9	53,0	0,8	(9,9)
<b>Regiões</b>	<b>Setor de serviços (%)</b>					<b>Ganho/perda (%) no período</b>	
Norte	4,0	3,9	4,3	4,4	4,5	0,2	0,2
Nordeste	13,2	13,0	13,7	13,6	14,2	0,5	0,5
Sudeste	54,8	59,0	57,7	56,1	55,3	3,0	(2,5)
Sul	14,1	15,7	15,0	15,8	15,3	0,8	0,4
Centro-Oeste	13,8	8,4	9,3	10,2	10,7	(4,5)	1,4
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
N+NE+CO	31,1	25,3	27,3	28,1	29,4	(3,8)	2,1
SE+S	68,9	74,7	72,7	71,9	70,6	3,8	(2,1)
<b>Regiões</b>	<b>Total (%)</b>					<b>Ganho/perda (%) no período</b>	
Norte	4,7	4,6	4,6	5,0	5,0	0,0	0,4
Nordeste	12,6	12,8	13,0	13,4	13,9	0,5	0,8
Sudeste	57,0	58,3	57,5	55,7	54,5	0,5	(3,1)
Sul	17,1	17,9	17,6	16,8	16,8	0,5	(0,8)
Centro-Oeste	8,7	6,5	7,2	9,1	9,8	(1,5)	2,7
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
N+NE+CO	25,9	23,9	24,8	27,4	28,7	(1,0)	3,9
SE+S	74,1	76,1	75,2	72,6	71,3	1,0	(3,9)

Fontes: IBGE e Ipea.

Esses resultados são altamente promissores para essa nova quadra do desenvolvimento nacional, pois vem a se estabelecer um padrão, ainda pouco definido, é verdade, de desconcentração que, no entanto, ocorre combinado com altas taxas de crescimento em todas as regiões. Ou seja, o processo de desconcentração se deu em ambiente de elevada expansão das oportunidades econômicas do aparato produtivo nacional quando as regiões mais ricas apresentam expansão econômica em paralelo – e estimulando – à expansão das áreas menos desenvolvidas.

## **POLÍTICAS ECONÔMICAS E O CRESCIMENTO REGIONAL: OS MOVIMENTOS NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000**

As preocupações de analistas, quando olhavam para a primeira metade da década de 1990, foram acertadamente pessimistas em função da situação de crescimento das desigualdades que se apresentavam. Com a implementação do Plano Real em 1995 e suas subsequentes reformas econômicas – as quais privilegiavam os livres movimentos dos capitais privados (produtivos e financeiros) e reorientavam a atuação do Estado, em um sentido mais minimalista, com uma agenda acelerada de privatizações de empresas estatais produtivas, venda de bancos estaduais e medidas drásticas de contenção do gasto público nos níveis estadual e municipal do governo –, a perda e/ou redução de instrumentos federais de atuação na questão regional passou a motivar preocupações acerca da instalação de um novo padrão, dessa vez, de reconcentração produtiva no território.

Para entender algumas das razões pelas quais uma forte reconcentração regional não se consolidou, será preciso investigar as condicionantes e o ritmo do crescimento do país nos anos subsequentes. Em particular, será oportuno identificar a existência de dois padrões relativamente distintos que caracterizaram essa fase de redução das desigualdades que se instaurou a partir

de 1995: o primeiro, característico dos anos 1990 com sua macroeconomia de reformas e constrangimentos ao gasto público; e o outro, dos anos 2000, com a retomada do ativismo fiscal e com uma macroeconomia mais voltada para a expansão do emprego e do produto.

### Década de 1990

No plano da política regional, a década de 1990 viu acontecer uma profunda desarticulação da política e dos instrumentos vigentes para o desenvolvimento regional. De um lado, as reformas institucionais em curso no nível nacional preconizavam maior frustração do gasto público e uma agenda de redução do aparato produtivo estatal. Para isso, foram asfixiadas e depois fechadas as superintendências regionais de desenvolvimento – Sudene e Sudam. Os recursos destinados constitucionalmente aos fundos de desenvolvimento regionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE) passaram a ser constrangidos pela redução da base de recursos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Renda (IR) em função da expansão da parcela das contribuições federais (que não precisam ser transferidas a estados e municípios) no conjunto da carga tributária federal.<sup>1</sup>

Resultaram, nessa década, como fruto do modelo de política macroeconômica adotado, taxas de crescimento econômico baixas para o país. A exposição mais intensa da economia brasileira a fluxos de capitais tornou, à época, a economia mais vulnerável aos movimentos do capital especulativo e a variações cambiais

---

<sup>1</sup> Os recursos dos fundos constitucionais para o desenvolvimento das regiões (FCO, FNO e FNE) correspondem ao crédito ao investimento privado. Não são, portanto, recursos fiscais diretamente repassados a estados. Entretanto, em meio à lógica de contenção fiscal e de geração de superávits fiscais do período, as transferências de recursos feitas pelo Tesouro para as aplicações foram contidas e apresentaram baixo crescimento.

abruptas. A política fiscal – o gasto público – tornou-se uma variável de ajuste *vis-à-vis* os movimentos das políticas cambial e monetária. Nesse contexto econômico, o gasto público federal (principalmente, o de investimento), um importante componente da demanda nas regiões, foi substancialmente reduzido [Monteiro Neto (2005)].

Os recursos de crédito do BNDES, principal instrumento do governo federal para financiamento da atividade produtiva, foram orientados, em grande medida, para o financiamento da agenda de privatizações e de empreendimentos na infraestrutura e serviços, e pouco na indústria de transformação. Desse modo, os recursos públicos do principal agente financiador tiveram pouco impacto sobre a formação de capital fixo: no caso das privatizações, os investimentos destinavam-se à compra de ativos e não à nova inversão; no caso do setor de serviços, ocorre que a inversão em capital fixo é relativamente baixa.

O governo federal, à época, nos dois mandatos do Presidente FHC, chegou a articular uma carteira de investimentos de grande dimensão para a infraestrutura de transportes e logística no Plano Brasil em Ação. Tais investimentos teriam impacto em todas as regiões brasileiras. Ocorreu, entretanto, que a dependência para que o capital privado se interessasse por realizar as inversões – a contar com o cálculo das taxas de retorno oferecidas e do aparato legal-institucional favorável – findou por inviabilizar a estratégia. Os capitais estiveram mais interessados em operações de curto prazo com rápido retorno e menos em transações imobilizadoras de capital por longo período de tempo.

Os dados da Tabela 3 esclarecem as diferenças de *performance* econômica nas regiões em cada década analisada. As taxas de crescimento na década de 1990 apresentaram níveis baixos, comparativamente a padrões históricos da economia brasileira, em todas as grandes regiões. Em particular, os patamares mais reduzidos promovidos pelo ciclo de reformas ficaram muito evi-

dentos logo depois de sua aplicação a partir de 1995. Para o período de 1995-2002, correspondendo aos dois mandatos do Presidente FHC, a taxa anual de expansão da economia brasileira ficou em apenas 1,9% ao ano.

Para efeitos da dinâmica das economias regionais, no período 1995-2002, as regiões mais dinâmicas, Sul e Sudeste, cresceram pouco e as regiões “periféricas” aceleraram, relativamente, o passo. E teve curso uma situação favorável à convergência dos PIB regionais e estaduais.

Caso se atente para uma análise comparada desses dados de crescimento dos PIB com as variações nos índices de Theil para desigualdades, podem-se inferir algumas das razões para a existência de diminuição das disparidades no período.

**TABELA 3** Brasil e regiões – taxas anuais de crescimento\* do PIB – fases históricas de crescimento entre 1990 e 2010 (em %)

Regiões	1990-2010	Estabilidade macroeconômica 1995-2010	Reformas econômicas 1995-2002	Ativismo fiscal 2003-2010	Anos 1990	Anos 2000
Norte	3,8	4,7	2,9	7,7	1,8	6,1
Nordeste	3,1	3,2	3,6	5,2	2,9	4,2
Sudeste	2,6	2,6	1,4	4,2	2,7	3,5
Sul	2,5	2,5	1,7	4,0	3,1	3,2
Centro-Oeste	6,4	6,9	5,1	5,9	4,9	7,3
Brasil	2,9	3,0	1,9	4,2	2,8	3,7

Fonte: IBGE.

\* Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

## Década de 2000

Vários dos elementos da política macroeconômica tiveram curso diferente nessa década. Em particular, configurou-se, a partir de 2003, uma situação de novo ativismo fiscal por parte do governo federal, o qual pode levar adiante um conjunto de projetos de investimento – nomeadamente os identificados por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007. Em particular, os déficits acumulados em infraestrutura no país fo-



ram considerados muito preocupantes e poderiam comprometer a competitividade da economia brasileira e, por isso, foram feitos esforços para paulatinamente resolver alguns dos gargalos. No conjunto dos investimentos em infraestrutura realizados – em transporte e logística aeroviária, portuária, ferroviária e rodoviária –, os montantes anuais de gastos públicos alocados partiram de R\$ 5,2 bilhões em 2003 para R\$ 15,4 bilhões em 2010 [Ipea (2012a)].

Análises do BNDES sobre ciclos de investimentos da economia brasileira dos anos 2000 a 2013 apontam para o seguinte quadro comparativo de inversões em dois períodos distintos, 2005-2008 e 2010-2013, em que o Banco teria um papel relevante em seu financiamento:

**QUADRO 1 BNDES – investimentos mapeados (em R\$ bilhão)**

Setores	2005-2008	2010-2013
Indústria: petróleo e gás; extrativa mineral; siderurgia; papel e celulose; química; veículos; e eletroeletrônica	313,0	549,0
Infraestrutura: energia elétrica; telecom; saneamento; ferrovias; transporte rodoviário; portos	199,0	315,0
Edificações	343,0	465,0
<b>Total</b>	<b>854,0</b>	<b>1.328,0</b>

Fonte: BNDES (2011).

A política macroeconômica tornou-se mais favorável, de um lado, ao gasto público, com a política fiscal tornando-se mais assertiva e menos condicionada pelas políticas cambial e monetária e, de outro lado, à oferta de crédito para a expansão do investimento privado, tendo o BNDES como seu principal instrumento. O país passou a ter taxas de crescimento muito mais aceleradas, atingindo 3,7% ao ano na década de 2000 e 4,2% ao ano para o período 2003-2010.

Do ponto de vista do tratamento da questão territorial, o governo federal construiu uma agenda de fortalecimento das economias regionais que possibilitou uma atuação mais ativa do gasto em investimento federal em prol da desconcentração produtiva. O perfil regional do crescimento continuou sendo mais

positivo para as economias “periféricas” nessa fase de recomposição de recursos e instrumentos do desenvolvimento regional. Com isso, essas últimas apresentaram taxas superiores à média nacional: o Nordeste com 1,0% acima da média brasileira, o Norte com 3,5% acima e a Região Centro-Oeste com 1,7%.

## RECUPERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARA TRATAMENTO DA QUESTÃO REGIONAL

Um balanço ainda que parcial de algumas fontes de recursos com rebatimentos nas economias regionais brasileiras pode ser realizado. Na Tabela 4, estão dispostos dados de recursos de instrumentos clássicos da política regional brasileira (os fundos constitucionais FCO, FNO e FNE e os fundos fiscais, Fundo de Investimentos da Amazônia – Finam e Fundo de Investimento do Nordeste – Finor) e outros instrumentos da política federal para o desenvolvimento com forte destinação territorial e que, no entanto, não são mecanismos da política regional convencional: os desembolsos de recursos do BNDES para o setor produtivo privado e estatal; os recursos de transferências de renda a famílias do Programa Bolsa Família (PBF) do Ministério do Desenvolvimento Social e os recursos dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) do Ministério da Previdência Social. Deve-se considerar a natureza distinta dos tipos de ações e recursos aqui elencados. Os recursos operacionalizados pelos fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e pelos fundos fiscais do Norte e Nordeste operam sob a lógica de políticas regionais explícitas e se expressam como oferta de crédito subsidiado ao investimento privado nas regiões. Os recursos do BNDES são viabilizados pelo *funding* originado no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Tesouro e operam políticas industriais ou de apoio à infraestrutura com lógicas nacionais. Representam também créditos subsidiados ao investimento privado e estatal, como é o caso da Petrobras, mas também a governos estaduais.

No caso das transferências de renda a família, seja com o objetivo de erradicar a pobreza, como é caso do PBF, seja com o objetivo de amparar a aposentadoria por idade ou invalidez ou deficiência física, como o BPC, representam recursos que operam imediatamente sobre o consumo das famílias que os recebem. Nem mesmo são, tais recursos, os mais importantes em relação aos montantes arregimentados da política social brasileira. Foram trazidos ao país apenas para confrontar os valores mobilizados com os dos instrumentos clássicos da política regional e denotar, portanto, a perda de importância que esses últimos vêm sofrendo de modo inexorável ao longo dos anos.

De modo geral, houve uma recuperação dos recursos em todos os mecanismos apresentados ao longo das duas décadas. As fontes clássicas de apoio ao desenvolvimento regional – os fundos fiscais e constitucionais – perdem, entretanto, participação relativa no conjunto das fontes de recursos federais com impacto regional. Como sua base de sustentação (o IPI e o IR) perdeu importância no conjunto da carga tributária brasileira em prol do ganho de importância das contribuições federais não repartidas com estados e municípios, a política de desenvolvimento para as regiões vem se tornando obsoleta e pouco atuante. Os recursos ainda existentes crescem seguindo de perto a expansão do IPI, a qual, por sua vez, tem sido menor que a da carga tributária total.

Os recursos do BNDES, por outro lado, foram fortalecidos desde a década de 1990, mas foi a partir de 2005 que o Banco recebeu uma orientação mais incisiva do governo federal para financiar investimentos de estatais federais, bem como o financiamento do crédito ao empreendimento privado nas diversas regiões do país, com certo destaque para os grandes projetos de infraestrutura de transportes e os ligados ao refino de petróleo no Rio de Janeiro e em Pernambuco.

Partindo de um patamar de R\$ 16,2 bilhões (R\$ de 2008) em 1990, o BNDES chegou a 2000 com R\$ 47,2 bilhões e teve seus

recursos multiplicados em quase três vezes, atingindo, em 2010, R\$ 144,3 bilhões. Do ponto de vista do impacto regional, sua atuação foi decisiva para alavancar novos projetos nas regiões. Na Região Norte, eles são duas vezes superiores aos recursos dos fundos regionais FNO e Finam e das renúncias fiscais em 2010: R\$ 11,9 bilhões contra R\$ 5,9 bilhões. Na Região Nordeste, o papel do Banco ganhou relevo como fonte de recursos, que são maiores que os montantes liberados pelos instrumentos tradicionais da política regional: foram R\$ 14,7 bilhões do BNDES contra R\$ 11,9 bilhões dos fundos regionais e renúncias fiscais.

Os recursos da política social consubstanciados no PBF e BPC representam importante instrumento de apoio governamental aos mais pobres, têm um impacto reduzido do ponto de vista dos montantes totais gastos, mas, quando vista sua atuação sobre as economias locais separadamente, eles tendem a operar efeitos de transbordamento sobre as economias das regiões Norte e Nordeste do país – onde tradicionalmente se encontra o maior número de pobres. Os dispêndios totais nacionais com tais políticas passaram de R\$ 16,7 bilhões em 2005 para R\$ 37,4 bilhões em 2012. Ressalte-se que, pelo menos, desde 2005, o volume de recursos alocado no PBF e BPC conjuntamente ultrapassou a soma de todas as modalidades de fundos regionais – constitucionais e fiscais – constituindo-se, portanto, em elemento importante da atuação do governo federal fora da esfera dos instrumentos clássicos da política regional.

Nas regiões Norte e Nordeste, os recursos da política social (PBF e BPC) assumem papel destacado entre as várias fontes de recursos apresentadas e, em particular, já se aproximam dos montantes destinados à política regional explícita (fundos constitucionais e renúncias fiscais), caso da Região Norte, ou até mesmo os ultrapassam, como é o caso do Nordeste.

Os ganhos advindos da estabilização da economia brasileira no pós-1995 vêm sendo notáveis para o processo de desconcentração produtiva no território. A recuperação dos instrumentos

e recursos para a atuação da política pública visando ao ataque da questão regional foi elemento importante daquele esforço. Segundo os dados levantados neste trabalho, o conjunto de recursos carreados pelo governo federal passou, na Região Norte, de 1,3% em 1990 para 4,0% em 2000 e atingiu 10,5% do PIB em 2010. No Nordeste, por sua vez, os recursos saíram de 2,3% do PIB em 1990, para 2,5% em 2000 e chegaram a 9,1% em 2010.

Um fato que está a merecer mais atenção da política pública é que os recursos carimbados diretamente para a política regional – como são os dos fundos constitucionais e fiscais – vêm perdendo larga importância no conjunto da atuação do governo federal nas regiões. Essa trajetória de perda relativa de importância já foi comentada por vários autores, entre eles Monteiro Neto (2005) e Mendes e Monteiro Neto (2012), mas ela continua a ocorrer mesmo em um quadro geral, o dos anos 2000, de expansão absoluta dos montantes de recursos públicos nas regiões.

É claro que, com recursos expandidos e atuando em várias frentes, os efeitos positivos sobre as regiões estão ocorrendo na forma de expansão acelerada de seus PIB. No entanto, cabe ainda se perguntar que tipo de sinergia está sendo criada com a aplicação dessa miríade de instrumentos e recursos? A amplificação dos recursos do BNDES segue alguma orientação de apoio ou suporte às políticas e instrumentos da política regional clássica? Ou, pelo contrário, a orientação federal dada pelo BNDES às aplicações de seus recursos nas regiões tem encontrado correspondência e suporte por parte da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais e fiscais? Em outras palavras, os recursos de política setorial estão se complementando ou se sobrepondo com os da política regional?

A retomada da atuação do BNDES em escala mais ampliada entre 2000 e 2010 se dirige a investimentos que se, de um lado, são de grande dimensão para as regiões para onde eles se dirigem, de outro lado, ainda representam esforços em: (a) ramos produtivos de baixo e médio valor agregado ou (b) naqueles distantes das

fronteiras tecnológicas ou ainda (c) naqueles voltados ao mercado nacional e de pouca competitividade internacional. São os casos, por exemplo, do apoio do Banco a grandes investimentos no setor automobilístico no Rio de Janeiro (Nissan) e em Pernambuco (Fiat); em refinarias de petróleo no Rio de Janeiro (Comperj) e em Pernambuco (Suape); na extrativa mineral nos estados de Pará e Minas Gerais com a Cia. Vale do Rio Doce; e nos projetos de construção das hidrelétricas de Belo Monte (rio Xingu), no Pará, e de Santo Antônio e de Jirau (rio Madeira), em Rondônia.

Contudo, o que preocupa é que, a despeito de o Banco ter sido utilizado para ampliar sua atuação em projetos de impacto em várias regiões brasileiras, seu padrão histórico de aplicações ainda não foi substancialmente alterado. Se, nos anos de 1990-1999, as três regiões de menor desenvolvimento captaram, conjuntamente, 25,4% (R\$ 42,2 bilhões em valores acumulados) dos desembolsos do BNDES; nos anos 2000-2009, os recursos dessas mesmas três regiões atingiram 24,4%, com montantes conjuntos de R\$ 163,6 bilhões. O elemento significativo é que a escala absoluta dos recursos mudou na última década, o que tem resultado em transformações de grande relevância para as economias regionais. Os recursos ganham maior envergadura a partir de meados da década: no período 2003-2011, foi destinado para essas três regiões o montante total acumulado de R\$ 207,4 bilhões para infraestrutura de transportes e logística e para indústria de transformação e extrativa mineral.

Ademais, constatando-se uma novidade relativa à política social na atuação do governo federal – representada pelo PBF e pelos recursos de transferências dos BPC – cujos volumes totais nacionais, como foi percebido, já se igualam aos dos fundos constitucionais e fiscais, que tipo de sinergias estão sendo construídas entre os elementos dessa política social de alto impacto sobre a redução da pobreza nas regiões de menor desenvolvimento e as políticas classicamente regionais?

**TABELA 4** Brasil – fontes de financiamento do desenvolvimento regional – desembolsos do BNDES, fundos constitucionais e fiscais, PBF e BPC em 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2012 (em R\$ de 2008)

Regiões	Ano	Política setorial	Políticas regionais explícitas				
		(A) BNDES	(B) Fundos constitucionais			(C) Renúncias fiscais*	(D) = (B+C) Total fundos
			FNO	FNE	FCO		
N	1990	488	665	n.a	n.a	n.d	665
	1995	643	1.261	n.a	n.a	578	1.839
	2000	1.869	1.734	n.a	n.a	557	2.291
	2005	1.950	1.273,0	n.a	n.a	1.669	2.942
	2010	11.925	2.628	n.a	n.a	3.327	5.955
	2012	12.028	3.873	n.a	n.a	1.681	5.554
NE	1990	3.217	n.a	1.994	n.a	n.d	1.994
	1995	4.137	n.a	3.414	n.a	544	3.958
	2000	5.604	n.a	1.419	n.a	434	1.853
	2005	4.590	n.a	5.437	n.a	2.045	7.482
	2010	14.680	n.a	9.216	n.a	2.707	11.923
	2012	15.903	n.a	9.065	n.a	2.768	11.833
SE	1990	7.869	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	1995	12.764	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	2000	24.689	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	2005	34.685	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	2010	82.014	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	2012	53.761	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
S	1990	4.029	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	1995	7.097	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	2000	8.739	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	2005	9.551	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	2010	25.657	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
	2012	22.167	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
CO	1990	624	n.a	n.a	665	n.a	665
	1995	1.420	n.a	n.a	441	n.a	441
	2000	3.276	n.a	n.a	563	n.a	563
	2005	3.947	n.a	n.a	1.915	n.a	1.915
	2010	9.992	n.a	n.a	3.744	n.a	3.744
	2012	15.631	n.a	n.a	4.558	n.a	4.558
BR	1990	16.227	665	1.994	665	n.d	3.324
	1995	28.410	1.261	3.414	441	1.122	6.238
	2000	47.271	1.734	1.419	563	992	4.708
	2005	46.980	1.273	5.437	1.915	3.714	12.339
	2010	144.268	2.628	9.216	3.744	6.034	21.622
	2012	119.490	3.873	9.065	4.558	4.449	21.945

	Transferências sociais federais			Total	(I) PIB	(H)/(I) (%)
	(E) Bolsa Família	(F) BPC	(G) = (E+F)	(H) = (A+D+G)		
	n.a	n.d	n.d	1.153	87.196	1,3
	n.a	n.d	n.d	2.482	94.807	2,6
	n.a	n.d	n.d	4.160	103.893	4,0
	727	892	1.619	6.511	128.461	5,1
	1.727	2.047	3.774	21.654	205.383	10,5
	2.421	2.488	4.909	22.491	212.826	10,6
	n.a	n.d	n.d	5.211	227.225	2,3
	n.a	n.d	n.d	8.095	261.357	3,1
	n.a	n.d	n.d	7.457	295.651	2,5
	4.250	3.288	7.538	19.610	338.582	5,8
	6.472	6.145	12.617	39.220	433.146	9,1
	8.226	7.497	15.723	43.459	448.844	9,7
	n.a	n.d	n.d	7.869	1.039.206	0,8
	n.a	n.d	n.d	12.764	1.200.751	1,1
	n.a	n.d	n.d	24.689	1.305.371	1,9
	1.448	3.135	4.583	39.268	1.464.978	2,7
	2.742	5.831	8.573	90.587	1.747.594	5,2
	3.700	7.016	10.716	64.477	1.810.932	3,6
	n.a	n.d	n.d	4.029	321.724	1,3
	n.a	n.d	n.d	7.097	365.806	1,9
	n.a	n.d	n.d	8.739	396.978	2,2
	810	929	1.739	11.290	429.901	2,6
	942	1.850	2.792	28.449	534.214	5,3
	1.165	2.253	3.418	25.585	553.576	4,6
	n.a	n.d	n.d	1.289	91.118	1,4
	n.a	n.d	n.d	1.861	122.183	1,5
	n.a	n.d	n.d	3.839	157.001	2,4
	368	836	1.204	7.066	229.520	3,1
	633	1.555	2.188	15.924	307.286	5,2
	860	1.849	2.709	22.898	318.423	7,2
	n.a	n.d	n.d	19.551	1.766.470	1,1
	n.a	n.d	n.d	34.648	2.044.904	1,7
	n.a	n.d	n.d	51.979	2.258.894	2,3
	7.603	9.080	16.683	76.002	2.591.443	2,9
	12.516	17.428	29.944	195.834	3.227.623	6,1
	16.372	21.103	37.475	178.910	3.344.601	5,3

Fontes: IBGE, BNDES, Ministérios da Integração Nacional (MIN), Ministérios do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério da Previdência.

(1) n.a. = não se aplica; n.d. = não disponível.

(\*) Para a Região Norte, Finam; para a Região Nordeste, Finor. Tais fundos fiscais encontram-se extintos; apenas seus saldos remanescentes encontram alguma aplicação.



Os questionamentos acerca de impactos dos recursos da política produtiva nas regiões são oportunos e servem como instrumentos de reavaliação da política. Preocupa que, a despeito dos recursos investidos, por exemplo, para ampliar a produção industrial em regiões periféricas e, portanto, aumentar a geração de valor agregado e de emprego de melhor qualidade nessas regiões, o Valor da Transformação Industrial por Pessoa Ocupada (VTI/POC) seja, em 2009, ainda inferior à média nacional (Tabela 5). O elevado valor para o VTI/POC na Região Norte deve-se à situação especial da Zona Franca de Manaus e da siderurgia no Pará, tendo os demais estados da região um baixo coeficiente de geração industrial por pessoa ocupada.

Nas economias estaduais da Região Nordeste, predomina, a despeito dos recursos da política regional, o baixo valor agregado na indústria, com a exceção da economia da Bahia em função da maior intensidade de capital na petroquímica e mais recentemente em sua unidade automobilística (Ford).

A Região Sudeste, formada pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, permanece se consolidando na posição de detentora de maior parcela (60,5%) do VTI nacional, bem como continua a manifestar elevada (e homogênea entre os seus estados) relação valor agregado por pessoal ocupado.

Os esforços mais coordenados das políticas de desconcentração produtiva que não se iniciaram na década de 1990, mas datam de pelo menos os anos 1960, ainda não lograram suficientemente um reordenamento do papel que caberia a cada região na geração de valor agregado nacional. Têm falhado, portanto, em aumentar a transformação industrial das “periferias” nacionais em direção a patamares médios nacionais e também falham em criar nas regiões um mercado de trabalho mais robusto e com maior contingente de trabalhadores ocupados em atividades industriais.

Se os recursos das políticas federais ganharam mais relevância na década de 2000 para apoiar inversões produtivas nas regiões de menor desenvolvimento, é preciso reorientá-los para atração de empreendimentos com potencial de geração de maior valor agregado e maior competitividade.

**TABELA 5** Brasil e regiões – número de estabelecimentos, população ocupada (POC) e valor da transformação industrial (VTI) – 2009

	Empresas industriais com cinco ou mais pessoas ocupadas				VTI/POC (BR=100)
	N. unidades	POC	VTI	VTI/POC	
Norte	5.003	246.848	39.761.470	161.077	177,4
Nordeste	21.087	960.674	67.228.994	69.981	77,1
Sudeste	96.445	3.934.722	406.727.021	103.369	113,8
Sul	51.570	1.867.264	128.284.008	68.702	75,6
Centro-Oeste	11.503	387.517	29.790.239	76.875	84,6
Brasil	185.606	7.397.030	671.791.733	90.819	100,0
<b>Participação (%) relativa</b>					
Norte	2,7	3,3	5,9	--	--
Nordeste	11,4	13,0	10,0	--	--
Sudeste	52,0	53,2	60,5	--	--
Sul	27,8	25,2	19,1	--	--
Centro-Oeste	6,2	5,2	4,4	--	--

Fonte: IBGE.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Argumentou-se, neste trabalho, pelo quadro positivo para a desconcentração regional da atividade produtiva na década de 2000. Configurou-se, na última fase, a combinação de três elementos benéficos como não se tinha visto desde os anos 1970: expansão acelerada das economias regionais, redução das disparidades regionais nos PIB e recuperação da capacidade governamental, na forma de instrumentos e recursos, para ativar o desenvolvimento regional.

Em primeiro lugar, foi mostrado como as três regiões de menor desenvolvimento (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) ti-

veram ganhos mais expressivos na composição regional do PIB nacional entre 2000-2010 do que na década de 1990. Situação comprovada amplamente pela série de índices de Theil para disparidades regionais e pelo cálculo da variação desses índices em vários subperíodos.

Em segundo lugar, o crescimento econômico foi superior, para o conjunto das regiões brasileiras, nesse último decênio relativamente à década anterior e voltou, desse modo, a recuperar os níveis de dinamismo de longo prazo que caracterizaram a história econômica brasileira. Adicionalmente, as regiões “periféricas” do país também se notabilizaram por taxas de expansão de seus produtos mais aceleradas que as das regiões desenvolvidas, apontando para o robustecimento da trajetória de convergência regional de rendas.

E, por fim, foi evidenciada a relevância da recuperação da atuação do governo federal para o processo de desconcentração produtiva em curso, a qual é combinada, entretanto, pelo enfraquecimento relativo dos instrumentos tradicionais de política regional (os fundos constitucionais e fiscais para o desenvolvimento de regiões).

As determinações que realmente têm impacto para a mudança do perfil concentrador regionalmente da atividade produtiva brasileira estão cada vez mais fortes no âmbito do governo federal, mas fora da esfera da política regional clássica. Para o governo federal, seu principal agente de desenvolvimento regional tem sido o BNDES, ora pelo montante de recursos, ora pelas escolhas setoriais estratégicas que ele pode mobilizar.

## REFERÊNCIAS

CANO, W. *Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil*. In: ENCONTRO DA ANPEC, 23, Salvador, 12 a 15 de dezembro de 1995. *Anais...*, v. 2. Salvador: Anpec, 1995. p. 628-644..

DINIZ, C. C. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília, DF: Ipea, 1995. (Texto para Discussão n. 375).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Financiamento de infraestrutura de transportes no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas 2011*. Brasília: Ipea, 2012a, v. 1, cap. 4, p. 103-132.

\_\_\_\_\_. Mecanismos de Financiamento do Desenvolvimento Regional. In: \_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas 2011*. Brasília: Ipea, 2012b, v. 1, cap. 5, p. 133-154.

MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado, v. 7, n. 10, 2012.

MONTEIRO NETO, A. *Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, São Paulo, 2005.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. São Paulo: Unicamp, Instituto de Economia, 1998.

TORRES, E.; PUGA, F.; MEIRELLES, B. (org.). *Perspectivas do investimento, 2010-2013*. Rio de Janeiro: BNDES, 2011.

# 11

---

## **Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista**

---

JAIR DO AMARAL FILHO

## RESUMO

*Em períodos recentes, os debates em torno da questão federativa brasileira têm privilegiado propostas vinculadas às reformas fiscal e tributária, com destaque especial para a concorrência fiscal entre os estados e, com menos intensidade, para a repartição dos recursos econômicos entre os entes federados. Uma consequência problemática é o fato de que, por ganharem conotações fiscalistas, por vezes exageradas, as discussões sobre essa questão passam ao largo da questão do desenvolvimento regional, razão estrutural que justificou a criação do sistema federativo no Brasil. Essas notas metodológicas não têm um propósito expressamente normativo, como propõem os fiscalistas, mas procurarão captar, na literatura, os princípios norteadores do federalismo, em seu sentido universal e também como frutos da economia política do federalismo. A ideia central dessas notas é a de procurar um caminho que permita levar a discussão sobre o federalismo do Brasil ao encontro do desenvolvimento regional e das políticas que lhe são pertinentes.*

## ABSTRACT

*In recent times, the debate surrounding the Brazilian federalism have privileged proposals linked to fiscal and tax reforms, with particular attention to tax competition among the states. Beside this, there is little discussion about the allocation of resources between levels of government. Consequently, these discussions end up moving away from the issue of regional development, by the way, the structural reason that justified the creation of the federal system in Brazil. These methodological notes do not have a directly normative purpose, as proposed by some authors, but they seek to capture, in the literature, the fundamental principles of federalism, in its universal sense but also as a result of the political economy of federalism. The central idea of these notes is to seek a path that allows the discussion about federalism in Brazil towards regional development and relevant policies.*

## INTRODUÇÃO

O federalismo pode ser definido como um sistema político-administrativo que procura unificar, por meio de um arranjo institucional pactuado, interesses diversos de várias instâncias de governo e atores locais que compartilham um mesmo território nacional.

No Brasil, apesar de seu sistema federal existir desde a Proclamação da República, em 1889, não há uma tradição intelectual de pensar e discutir o federalismo, como também não há uma tradição política federalista. Essa preocupação é relativamente recente e, de acordo com Fiori (1994), ela advém menos de aspectos étnicos e culturais e mais de aspectos políticos, econômicos, fiscais e financeiros. O fato é que a crise fiscal do Estado Federal, que eclodiu nos anos 1990, combinada às alterações promovidas pela Constituição de 1988, e seus desdobramentos em anos recentes, levaram municípios, estados e União a lutar abertamente pela repartição dos recursos públicos disponíveis. Curiosamente, em sua evolução, o sistema federal brasileiro caminhou, pelo menos até o início dos anos 2000, em paralelo com as políticas e iniciativas de desenvolvimento regional, como se estas não fizessem parte da questão federativa. Mais curioso ainda é ver, em estudos acadêmicos, a questão do desenvolvimento regional ser tratada separadamente da questão federativa.

Em períodos recentes, os debates em torno da questão federativa brasileira têm privilegiado propostas vinculadas às reformas fiscal e tributária, com destaque especial para a concorrência fiscal entre os estados e, com menos intensidade, para a repartição de recursos entre os entes federados. Isso ocorreu, em 2003, e ocorreu nos dois últimos anos, 2012 e 2013, dentro do Congresso Nacional e do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). No que toca, em particular, o conflito por recursos, entre os três níveis de governo, o que vem mobilizando o debate ou provocando desconforto é, sem dúvida, a nova guinada à centralização ocorrida no seio do sistema de distribuição de recursos, a favor da esfera federal. Apesar da importância em se discutir e buscar soluções para essas questões, o fato é que a questão federativa, quando discutida no Brasil, tem sido reduzida à questão fiscal-tributária, como se o federalismo pudesse ser limitado a essa questão. Há que se reconhecer que a emergência

vigorosa dos debates em torno do federalismo brasileiro se deu nos anos 1990, momento em que talvez mais se produziu em quantidade de artigos e propostas, mas isso aconteceu sob forte influência das teses fiscalistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD), grandes promotores desses debates na época. Dito isso, o objetivo deste artigo é, modestamente, o de procurar oferecer uma contribuição metodológica com o propósito de alargar a visão federalista, no Brasil, para além da questão fiscal-tributária e, nesse sentido, alcançar a questão regional, ou melhor, do desenvolvimento regional.

Essas notas metodológicas não têm um propósito expressamente normativo, no entanto, ao procurar captar, na literatura, os princípios norteadores do federalismo, no sentido universal, percebeu-se que tais princípios vão muito além da questão fiscal-tributária, a qual compõe um único princípio, o da autonomia, ou da concorrência entre os entes federados. Como será visto adiante, o princípio da autonomia ajuda a formar um sistema no qual aparecem outros três princípios, quais sejam, o da cooperação, da coordenação e o da equidade, ou solidariedade regional. Enquanto os princípios da autonomia e da cooperação estão fortemente vinculados aos estados subnacionais, os princípios da coordenação e da equidade, ou solidariedade regional, se associam mais estreitamente ao governo federal, ou à União.

## FEDERALISMO E SEUS PRINCÍPIOS

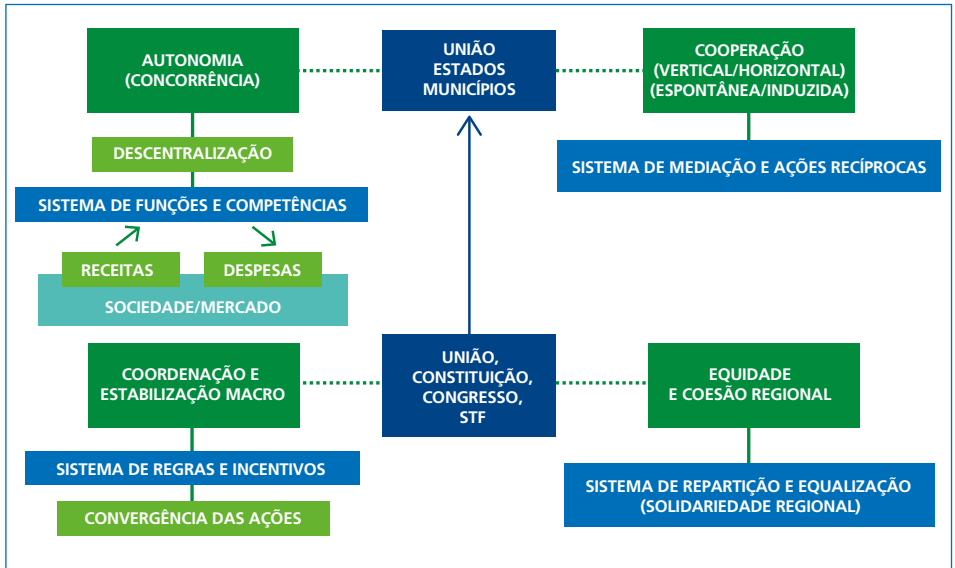
A questão do federalismo é tratada, *grosso modo*, de duas formas diferentes pela literatura, uma conduzida por uma abordagem jurídica na qual privilegia os aspectos da organização político-jurídico do estado, outra que procura utilizar uma abordagem política, institucional e econômica-fiscal para dar conta das relações concorrenciais e cooperativas entre os entes federados. Para a primeira, o federalismo é uma questão de estado; para a segunda, ele é uma questão também da sociedade e de suas ins-



tituições. Apesar das diferenças nas abordagens, ambas mantêm um ponto comum segundo o qual o federalismo se define pela negação da estrutura centralizada do estado, quando imbuída de poderes absolutos ou quase absolutos. Nesse sentido, pode-se dizer que o comportamento federalista não é um monopólio das nações constituídas por regimes federais, podendo se manifestar em qualquer sociedade insatisfeita com o absolutismo e o centralismo do Estado. Nesta seção, procurar-se-á identificar os princípios centrais do federalismo, que, uma vez se manifestando e interagindo, darão a dinâmica e a plenitude de seu funcionamento.

O sistema federal, como qualquer sistema, é composto por elementos que se relacionam e que são motivados por interesses e condições comuns com vistas a atingir objetivos convergentes. Como tal, esse sistema é regido por alguns princípios que, embora não tratados de forma sistemática e homogênea pela literatura [Burdeau (1967); Dye (1990); King (1982); Musgrave (1959); Oates (1999; 1972); Ter-Missian (1997a; 1997b); Tiebout (1956)], podem ser classificados em quatro: (i) autonomia ou concorrência; (ii) cooperação; (iii) coordenação e (iv) equidade, ou solidariedade regional [Ver Amaral Filho (1998)]. Como se pode ver na Figura 1, a questão fiscal-tributária, tão enfatizada pelos debates brasileiros, apresenta-se como apenas um dos elementos que compõem o sistema de funções e competências do princípio da autonomia. Seguindo a mesma figura, como já foi mencionado, observa-se que esse princípio vem acompanhado de três outros princípios citados, em que cada um, traz consigo um sistema de elementos que garante sua representatividade por meio de instrumentos de operacionalidade. A hipótese aqui considerada é que o “tipo ideal” de federalismo é aquele que não só contenha esses quatro princípios, mas também apresente um quadro balanceado na relação entre os entes federados, ou seja, no qual os quatro princípios apareçam de forma ativa, relacionada e coerente.

FIGURA 1 Princípios do federalismo



Fonte: Elaboração própria.

## AUTONOMIA (CONCORRÊNCIA) E DESCENTRALIZAÇÃO

Esse princípio sugere que cada ente que participa do sistema federativo, incluindo a União, guarda uma autonomia relativa normalmente garantida institucionalmente pela Constituição Federal. Sinônimo de grau de descentralização, ou distribuição de poderes entre a União e os entes federados, a autonomia relativa indica a escala de competências e responsabilidades que cada instância federada tem no conjunto das atividades operacionais do setor público. Como indica a Figura 1, essas atividades estão relacionadas tanto às receitas (arrecadação tributária) quanto às despesas (oferta de bens e serviços públicos), ou seja, gastos e investimentos. No entanto, deve-se tomar cuidado para não reduzir o tema da descentralização unicamente à distribuição ou repartição de recursos fiscais e financeiros, posto que ela

abrange também a autoridade política e a gestão das políticas [Rodden (2005)]. Não se deve perder de vista que esse princípio é portador da energia que se propaga no interior do sistema federativo, sendo então responsável por sua dinâmica maior, e que se identifica por meio da concorrência que se estabelece entre os entes federados, já que cada instância procura maximizar sua função no jogo federativo, como bem afirma Dye (1990). Isso significa dizer que, mesmo diante da existência do pacto federativo e das regras constitucionais estabelecidas, os entes federativos estarão dispostos a procurar tirar vantagens das estruturas das receitas e despesas que lhe são atribuídas para operar o sistema, assim como do jogo propriamente político (hegemonia de partidos, alianças políticas etc.).

Além do aspecto propriamente operacional, e que se encontra na raiz da questão propriamente política, o princípio da autonomia também reflete uma característica de identidade de cada ente federado no conjunto do sistema, projetando um quadro de diversidade territorial e de culturas políticas específicas. Isso significa dizer que as instâncias nacionais e subnacionais devem ter respeitada a liberdade relativa de procurar e forjar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como a formulação de projetos expressada por meio de atores endógenos. É necessário que os atores sociais, circunscritos a um território, procurem satisfazer as necessidades de se sentirem pertencentes a uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma expressão, não perdendo de vista que esses valores fazem parte do quadro referencial nacional.

Observa-se que o fortalecimento desse princípio, bem como da territorialidade, tem sido proporcional ao avanço da globalização, mostrando que os indivíduos têm necessidade de uma identidade cultural específica, como parte da identidade nacional. No bojo desse sentimento coletivo, nascem e crescem iniciativas voltadas para o desenvolvimento endógeno e local, com o

intuito de valorizar e fortalecer fatores, patrimônios, sistemas e arranjos produtivos locais. Partes fundamentais desse processo são a identificação e a revelação das vantagens comparativas e competitivas assim como as potencialidades locais, realizadas pelos próprios atores dos territórios. Para isso, transformou-se em estratégia comum o *marketing* local que procura associar fatores competitivos a determinadas localidades e regiões.

Os movimentos endógenos são importantes, mesmo que não sejam homogêneos em intensidade para todo o território nacional, mas por si só não são suficientes para alavancar processos abrangentes de desenvolvimento regional e, por isso, têm necessidade de serem inseridos, regional e nacionalmente, em programas estaduais e federais específicos de desenvolvimento econômico. Como se sabe, o poder público subnacional tem restrições nos âmbitos financeiros, em matéria de competências humanas e tecnológicas, limites esses que devem ser complementados pelo poder público federal, que reúne fatores humanos e financeiros em quantidade e qualidade superiores. Sendo assim, são bastante acertadas políticas que, mesmo sendo formatadas e elaboradas no âmbito do governo federal, se conectam com estruturas produtivas, iniciativas e políticas subnacionais.

O princípio da autonomia está no centro de qualquer sistema federal, seja por motivações étnicas e político-administrativas, seja por questões de racionalidade econômica, no sentido dado pela abordagem da função alocativa proposta pelo “federalismo fiscal”, em linha com a formulação feita por Musgrave (1959), por exemplo. Por causa disso, a consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no fortalecimento político-administrativo, fiscal e financeiro dos entes subnacionais, já que a organização federativa, do ponto de vista fiscal (receitas e despesas públicas), implica divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo [Mendes (2004)]. No período recente, formou-se amplo consenso em relação à ideia de que as

instâncias locais e seus processos de decisão levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que os primeiros estão mais próximos dos usuários finais dos bens e serviços. De acordo com as premissas de Tiebout (1956), especialmente, as instâncias intermediárias e locais devem abraçar aquelas atividades com as quais se identificam em relação a vocação e escala. Além disso, para o mesmo autor, é saudável que existam várias instâncias, múltiplas jurisdições e grande variedade de oferta de bens e serviços públicos para que se tenha o máximo de revelação das preferências dos indivíduos, cujas atitudes de deslocamento, entre um território e outro, caracterizariam o que ele chama de “votar com os pés”.

Em linhas gerais, os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública estão baseados em três elementos-chave, a saber: (i) o da proximidade e da informação, isto é, os governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens e serviços públicos (e privados) e, por isso, são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; já do lado da demanda, os indivíduos têm mais oportunidade em participar, opinar e fiscalizar as ações estatais [Oates (1999)]; (ii) o da experimentação de modelos variados de gestão pública, ou seja, o argumento segundo o qual a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta e gestão do serviço público [Tiebout (1956)]; e (iii) o da gestão menos burocrática e mais flexível. No entanto, esse amplo consenso não é seguido por autores que consideram a descentralização arriscada por causa das disparidades das condições estruturais (escala; recurso humano; capacidade administrativa etc.) existentes entre os governos locais, principalmente municipais, e o governo central, e mesmo estaduais, como Prud’home (1995).

Como serão mostrados mais adiante, depois de vários movimentos pendulares, os formuladores da Constituição de 1988 optaram por um sistema federal mais descentralizado que, além

de considerar os municípios como entes federados, passou a atribuir maiores responsabilidades administrativas aos estados e municípios na oferta e gestão de bens e serviços públicos (educação, saúde, saneamento básico etc.), mas fazendo acompanhar maiores receitas fiscais e financeiras, essas por meio de maior volume das transferências financeiras intergovernamentais.

Não é demais dizer que esse fenômeno passou a se constituir em uma peça sensível no arcabouço institucional de desenvolvimento local e regional no Brasil, dado que municípios e estados passaram a ter influência sobre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico, entre os quais o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), já que, apesar de atuarem com recursos oriundos da União, são responsáveis diretos pelo Ensino Fundamental assim como pelo acesso à saúde básica (municípios) e complexa (estados). Apesar disso, o processo de descentralização no Brasil, bem como em muitos outros países, ainda se encontra em fase intermediária de aprendizagem, havendo assim muitos desafios a serem superados, especialmente aqueles relacionados ao engajamento mais efetivo dos poderes municipais no tocante à saúde, à educação e ao saneamento básico.

## COOPERAÇÃO

No que pese a importância ocupada pela autonomia (concorrência) ou descentralização, no sistema federal, há que reconhecer que ela deve estar associada ao princípio da cooperação, ou seja, um segundo princípio federativo, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema, sobretudo naqueles que apresentam alto grau de assimetria econômica, como é o caso brasileiro. A compatibilidade entre autonomia e cooperação é fundamental para o sucesso da governança federativa. Como se pode ver na Figura 1, esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas, ou subnacionais, mas há de se notar também que eles têm impactos sobre a for-

mação das superestruturas e arranjos institucionais bem como sobre o exercício de poder do governo federal, ou União.

O princípio da cooperação, portanto, sugere que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, e sob os parâmetros de uma divisão de competências e tarefas pactuada entre as partes constituintes, pode e deve(ria) evoluir para um cenário de ações cooperativas e convergentes, concretizadas por meio de alianças, consórcios, parcerias em projetos comuns etc. Pode-se assim estruturar a cooperação do tipo horizontal, em geral construída entre os entes federados subnacionais com o apoio de um longo processo de interações e trocas de informações, conhecimentos e experiências. Entende-se que essa situação só será adequadamente atingida quando boa parte do autoesforço dos entes federados é realizada e que os limites desse esforço sejam reconhecidos por cada um, formando-se consensos necessários para legitimar a busca de parcerias e cooperações.

Advoga-se que a cooperação pode levar à perda da autonomia relativa individual e, por consequência, a resultados negativos, o que nem sempre é verdade. Tanto que incontáveis experiências têm demonstrado que cooperações regionais têm produzido muitas vantagens. Esses benefícios têm se manifestado de diferentes maneiras, seja em relação a ganhos políticos ou na forma de obtenção de maior escala e eficiência no tocante à utilização de bens e equipamentos públicos. Sobre esses se podem adicionar as economias de aprendizagem geradas pelo compartilhamento na montagem e execução de projetos comuns de desenvolvimento econômico. Dessa maneira, a cooperação é racional, ou seja, ela é vantajosa sob os pontos de vista econômico e político. No Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), torna-se cada vez mais frequente a formação de consórcios intermunicipais para tratar de vários problemas comuns, a exemplo da disposição de resíduos sólidos domésticos e industriais, o uso de recursos na-

turais, sem falar nos convênios de cooperação na área da saúde, conselhos de meio ambiente e comitês de bacias hídricas. Entretanto, tais formas de associação precisariam ter mais efetividade na melhoria dos indicadores socioeconômicos locais.

O princípio da cooperação não se encerra com a cooperação horizontal, posto que é fundamental que se manifeste também de forma vertical, ou seja, que as ações desempenhadas pelas instâncias subnacionais assumam um caráter cooperativo em relação ao governo federal, a União. Esta, como se sabe, tem funções macroeconômicas e macrossociais que não podem ser exercidas pelos entes federados, no entanto, são funções que, para terem sucesso, dependem da cooperação e da convergência das ações fiscal-financeiras como também de envolvimento complementares dos governos subnacionais. O controle dos resultados da execução dos orçamentos e a estabilização da inflação dependem fundamentalmente da responsabilidade fiscal e financeira dos governos subnacionais. Não por acaso, a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no Brasil, foi proposta pelo governo federal ao Congresso Nacional exatamente para buscar esse tipo de cooperação e convergência, já que essas não puderam ser construídas de maneira natural e espontânea entre os entes federados. Nos campos sociais e da segurança, de acordo com Oates (1999), o governo federal pode utilizar muito do conhecimento tácito e local, assim como da proximidade, dos governos estaduais e municipais, para implementar políticas e programas nessas áreas simplesmente financiando, capacitando e avaliando os resultados.

Por último, deve ser enfatizado que ações cooperativas e parcerias entre governos não se limitam ao universo do setor público, podendo alcançar também o setor privado na medida em que há sempre um campo no qual alguns bens e serviços não conseguem se definir totalmente como públicos e/ou privados. Esse tipo de cooperação tem ocorrido por meio das parcerias público-privadas, nas quais o sucesso do modelo está centrado na sua



capacidade de atrair o interesse da iniciativa privada. Para isso, variáveis como exigências para realização mínima de investimento, taxa de retorno, tempo de exploração do empreendimento e divisão dos riscos durante a execução da parceria são fundamentais. Não se trata aqui de critérios para definir divisão de tarefas e competências, entre esferas de governo, mas de critérios para atrair a iniciativa privada para a parceria desejada, sem, no entanto, comprometer os fundamentos dos interesses públicos. O desafio estabelecido para a arbitragem do governo está em conseguir conciliar a busca do máximo de retorno pelo investidor privado e a busca do máximo de bem-estar social, ou seja, conciliar o retorno privado com o retorno social.

Ampliando um pouco mais o campo da parceria entre o setor público, especialmente no âmbito do governo federal, e o setor privado, pode-se pensar também em uma relação a ser enquadrada nos moldes de um Estado mais ativista, voltado particularmente para uma estratégia de desenvolvimento setorial e/ou regional, na modalidade pensada, por exemplo, por Evans (2004). Nesse caso, o governo, guardando uma autonomia em relação aos grupos de interesses específicos, que buscam sistematicamente rendas e privilégios públicos (*rent seekers*), realizaria determinadas parcerias com segmentos do setor privado com vistas voltadas para o desenvolvimento de alguns setores industriais estando, ou não, associados ao desenvolvimento de algumas regiões de interesse. Nesse caso, para evitar ataques de grupos privados à procura de vantagens, ou mesmo afastar falhas de governo, há de se realizar parcerias e cooperações com total transparência pública e por tempo determinado, e sempre acompanhadas de avaliações de indicadores que comprovem as vantagens das parcerias realizadas.

## COORDENAÇÃO

É normal que a evolução para ações cooperativas custe a encontrar seu ponto desejável de realização, a exemplo de muitas regiões

do país e do exterior, mas, nesse caso, pode entrar em cena o princípio da coordenação, assumido pelo governo federal, que tem a função de coordenar as ações coletivas dos estados e municípios. O caráter dessa relação, entre União e estados subnacionais, pode ser *ad hoc* ou duradouro dependendo das circunstâncias e necessidades. No entanto, cabe observar que determinadas funções de coordenação, não só dentro do sistema federativo, mas também no sistema econômico, pertencem exclusivamente ao governo central, condição que o transforma em monopolista na condução dessas. Esse é o caso da função das estabilizações monetária e macroeconômica, da função de garantidor da segurança nacional e do combate à pobreza e à desigualdade social [ver Buitter e Kletzer (1994); CCE (1990); Muet (1995); e Oates (1999)].

O princípio da coordenação é acompanhado por um sistema de regras e incentivos que tem o objetivo de induzir ou enquadrar as ações coletivas, na medida em que o governo federal atua no sistema federativo orientado por uma relação do tipo principal-agente, na qual muitos dos resultados macroeconômicos sob sua responsabilidade dependem do comportamento coletivo dos governos subnacionais. Uma vez que a cooperação não é um comportamento dado, a União deve agir para induzir seu aparecimento. Por meio de regras e incentivos, a exemplo da LRF, o governo federal procura produzir uma convergência das ações coletivas dos entes federados para construir um cenário no qual contenha um estado de bem-estar para todas as partes. Tal convergência representa o principal pilar da governança do sistema federativo, o qual dificilmente poderá ser conseguido pelas ações cooperativas espontâneas entre estados, municípios e União, já que esses estão mais propensos para a maximização de seus interesses individuais e, conseqüentemente, para a concorrência. Apesar da possibilidade da coerção exercida pelo governo federal, muitas vezes garantida pela Constituição, o Congresso Nacional é o *locus* principal onde as regras do jogo são discutidas

e aprovadas. Na sequência, a esfera judicial (Suprema Corte) se apresenta também como *locus* fundamental, já que deve oferecer as garantias legais para o cumprimento das regras.

Oportuno lembrar que a coordenação não diz respeito apenas às relações verticais estabelecidas entre o governo federal e os entes federados, mas também às relações horizontais dentro da própria esfera federal, isto é, entre os órgãos do governo federal: ministérios, autarquias, bancos públicos, empresas públicas etc. Nesse contexto, é fundamental que, mesmo que cada órgão tenha suas políticas e instrumentos capazes de alcançar os territórios, é preciso que haja uma coordenação de suas estratégias e ações específicas, a fim de fazê-las convergir para o cumprimento das diretrizes estratégicas traçadas pelas partes que compõem o conjunto da federação. Nesse sentido, instrumentos como os Planos Plurianuais (PPAs) se apresentam como ferramentas úteis no exercício de conseguir ações entrosadas e coerentes entre órgãos federais, o que nem sempre acontece.

## **EQUIDADE, COESÃO E SOLIDARIEDADE REGIONAL**

Por fim, o princípio da equidade, ou da solidariedade regional. Sabe-se que as disparidades regionais ou as desigualdades estruturais entre as economias subnacionais podem enfraquecer o sistema federativo, na medida em que, permitindo a formação de espaços econômicos desiguais e assimétricos, podem criar condições propícias para o desenvolvimento de tensões, conflitos e instabilidade, fatores debilitadores da unidade nacional.

Para contrabalançar o desequilíbrio regional e promover a “paz” federativa, pela via institucional, o “federalismo fiscal” admite, e assim é aplicada em muitos países, a função distributiva, ou redistributiva, dos recursos entre as partes federadas [Musgrave (1959)]. De acordo com essa função, o governo federal opera com instrumentos de transferência de recursos financeiros, de origem fiscal, que visam equalizar ou compen-

sar aquelas estruturas governamentais localizadas em estados e localidades com fraco poder de geração de receitas tributárias próprias. São transferências financeiras realizadas pelo governo federal, as quais são tiradas dos estados mais ricos e postas nos estados e localidades mais pobres, em um regime de equalização fiscal produzido por um pacto federativo estabelecido entre os entes participantes.

De acordo com Blöchliger e Charbit (2008), a equalização fiscal tem por objetivo compensar as diferenças verificadas entre os estados subnacionais, em relação às suas capacidades de arrecadação, assim como as diferenças entre os custos dos serviços públicos, permitindo aos estados menos favorecidos a realização de uma oferta de serviços com taxas similares, mesmo em condições de desigualdades de renda. Portanto, as transferências de recursos financeiros intergovernamentais devem ser entendidas tão somente como mecanismos de correção das disparidades fiscais entre os entes federados, argumento consensual desde, pelo menos, a década 1950 [ver Buchanan (1950); Musgrave (1959) e Samuelson (1954)].

No que pesem o mérito e a importância desse mecanismo, ele é limitado, pois não promove diretamente a equalização econômica nem a competitividade real dos municípios, estados e regiões e, por conseguinte, não reduz a desigualdade estrutural entre estes. É necessário reconhecer que as desigualdades verificadas entre unidades federadas, e suas respectivas regiões, se manifestam em três níveis, a saber, por ordem de importância: (i) desigualdade econômica; (ii) desigualdade de renda; e (iii) desigualdade fiscal (ver Figura 2). Do ponto de vista da teoria econômica, o primeiro determina outros dois níveis, já que as rendas provenientes das compras e vendas de fatores assim como dos bens e serviços finais são provenientes dos circuitos da produção e da circulação que, no fim, geram receitas fiscais. Dessa maneira, os instrumentos de transferências

financeiras, intergovernos, nada mais são do que mecanismos de equalização fiscal, não tendo, portanto, qualquer pretensão de mudança estrutural sobre as economias estaduais e locais. As possibilidades de alterações estruturais, induzidas por essas transferências, vão depender, evidentemente, dos destinos dados pelos governos receptores das transferências, quando estas não forem condicionadas. O mesmo ocorre com os instrumentos de transferência de renda aos indivíduos e às famílias desfavorecidas, ou seja, ambos têm como finalidade a promoção de compensações às unidades mais pobres diante dos estados, municipalidades, indivíduos e famílias mais ricos.

FIGURA 2 Caminho da desigualdade



Fonte: Elaboração própria.

Por essa razão, o melhor é que a União mantenha uma estratégia ativa e um conjunto de instrumentos, incluindo financeiro, que visem à equalização estrutural entre as unidades federadas e suas regiões, canalizados por meio de políticas explícitas de promoção do desenvolvimento regional. Ou seja, por intermédio do orçamento aprovado pelo Congresso, e executado pelos ministérios e organismos federais, o governo federal deve procurar promover municípios e estados desfavorecidos com obras e projetos de infraestrutura de caráter estruturante que sejam capazes de elevar seus níveis de atratividade e competitividade e, por consequência, incluí-las produtivamente no sistema econômico nacional, assim favorecendo a convergência estrutural entre estados e regiões. Espera-se, com isso, que estados e regiões beneficiados por essas políticas passem, ao longo de uma trajetória, a depender menos daqueles em condições econômicas superiores, já que foram incluídos na rota da convergência.

Apesar de o governo federal perseguir uma política macroeconômica de estabilização e crescimento para todo o território nacional, é plausível que um governo mantenha, ao mesmo tempo, um conjunto de políticas, instrumentos e ações que sejam capazes de induzir e influir nos resultados do crescimento macroeconômico em direção de um quadro social e espacialmente justo do ponto de vista da distribuição e do bem-estar. Essa opção não só é moralmente cabível como também necessária para satisfazer um dos princípios mais caros ao federalismo, isto é, o da equidade, ou da solidariedade regional.

Por meio desse princípio, o governo federal se torna o principal canal para a constituição da base material necessária para a diminuição das desigualdades estruturais e dos conflitos entre os estados subnacionais e regiões. No entanto, na nova configuração de desenvolvimento mundial, aberto e descentralizado, a União não pode ser colocada como o único responsável, embora principal, por essa missão. Ou seja, apesar de o governo central ocupar um lugar privilegiado no sistema de governança, ele deve atuar em combinação com políticas estaduais e municipais de desenvolvimento.

Oportuno observar que, ao se voltar para estados e regiões, o governo federal não se destituiu de suas funções de coordenação do desenvolvimento macroeconômico e nacional. Contudo, uma política nacional renovada de desenvolvimento regional não deve estar dissociada da gestão e redirecionamento sistemático do modelo de desenvolvimento econômico nacional, que deve buscar um regime de acumulação e de crescimento mais orientado pela lógica produtiva no lugar da lógica financeira, criando assim uma contratendência a movimentos que resultem em desgaste econômico, a exemplo de processos do tipo desindustrialização. Nesse sentido, taxas convergentes de juros (em relação às taxas internacionais), aumento da taxa de poupança interna disponível para investimentos produtivos,

recuperação da capacidade de investimento do poder público e expansão da taxa de Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF) são elementos essenciais na busca de efetividade de ações e políticas de correção das disparidades regionais.

No que pese a necessidade de políticas de correção de disparidades e de desenvolvimento regional, é preciso levar em conta seu *modus operandi*. As experiências internacionais, em especial nos países estruturados em sistemas políticos federais, têm mostrado que a política de desenvolvimento regional deixou de ser um campo simples para se transformar em uma área complexa no universo das políticas públicas. Os instrumentos unilaterais e verticais deram lugar aos instrumentos multilaterais, horizontais e transversais. Se antes predominava o voluntarismo político canalizado de cima para baixo sobre os locais e regiões, como forças exógenas, hoje a vontade política do poder central tem sido combinada com vontades políticas nascidas endogenamente nos territórios e que caminham de baixo para cima, combinando-se com intervenções que vêm em sentido contrário.

Dessa maneira, várias escalas de poderes se articulam buscando resultados comuns, e, assim, escalas superiores, situadas em nível federal, ou central, deixam de ser meras ofertantes de políticas aos territórios para serem parceiras na execução de políticas locais e regionais. Por sua vez, os poderes locais e estaduais deixam de ser simples tomadores de políticas federais para se transformarem em formuladores e ofertantes de soluções e políticas. Por outro lado, não há um modelo único ou uma estratégia "modelo" de intervenção pública de correção das desigualdades regionais, significando que o que pode ser bom e exitoso para uma região ou país pode não ser para outro. Somente a aprendizagem e a experimentação podem definir o melhor caminho, desde que se ponham em prática políticas desejadas, monitoradas e avaliadas.

Dito isso, uma vez admitindo a legitimidade de uma política explícita para o desenvolvimento regional, tendo como objetivo

a redução das assimetrias e desigualdades espaciais, é normal que o princípio da equidade, ou solidariedade regional, seja acompanhado de um sistema de elementos promotores desse objetivo, de preferência que sejam coordenados por uma política nacional. No entanto, é razoável dizer que uma política nacional de desenvolvimento regional deve procurar se pautar por duas referências: (i) os ambientes nacional e global, que condicionam dinâmicas de mercado e formulação e implementação de políticas; e (ii) o sistema político e administrativo, sobre o qual está assentado o sistema econômico, este, por sua vez, sintetizando uma estrutura de economia política. Enquanto o primeiro está marcado por um processo de grandes transformações e incertezas, o segundo está definido, no caso brasileiro, pelo sistema republicano e federal desde a Proclamação da República. *A priori*, ambos não são incompatíveis, mas o encontro desses dois ambientes tem promovido, no Brasil, um acirramento da concorrência entre os estados federados, em detrimento da solidariedade regional, o que vem sendo facilitado pela ausência de uma estratégia clara e efetiva de desenvolvimento regional no âmbito federal.

Por último, é lógico concluir que se deva pensar, prioritariamente, em uma política que não procure apenas corrigir os resultados produzidos pelas falhas do federalismo e pelos processos históricos, mas que busque atacar o problema das desigualdades das condições e das oportunidades entre os entes federados. Como se sabe, os investimentos em infraestrutura, social e produtiva, são importantes instrumentos de transformação estrutural das regiões e, como tais, produzem impactos muito mais profundos do que os mecanismos de transferência financeira, conhecidos como meros corretores dos resultados. Entretanto, esses investimentos devem vir acompanhados de esforços e outros tipos de investimentos que tenham um sentido voltado para a valorização da eficiência e dos rendimentos crescentes das estruturas produtivas locais. Para isso, torna-se pertinente



o fortalecimento, ampliação e criação de instituições e organizações de ensino, principalmente, de pesquisa, que sejam voltadas para a geração e transferência de conhecimento, inovação e tecnologia para o setor produtivo, a fim de aumentar a capacidade de inovação das empresas, especialmente de pequeno porte. Em linha com essas realizações, é fundamental a estruturação e fortalecimento dos sistemas de inovação estaduais, nos quais a educação de qualidade é um fator vital.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo digno de seu nome deve mobilizar quatro princípios, a saber, autonomia, cooperação, coordenação e equidade, ou solidariedade regional. A grande onda de descentralização fiscal que se propagou em praticamente todo o mundo, nesses últimos anos, não pode ser confundida com a ideia de federalismo. Se esse processo serviu para dar maior autonomia aos governos subnacionais, aliviando o peso das responsabilidades sobre a União, isso não significa que ele tenha mobilizado os outros três princípios.

Alguns indicadores permitem afirmar que a propagação do liberalismo econômico entre os estados-nações provocou (e vem provocando), como consequência, a desestabilização dos sistemas federativos, na medida em que seus princípios privilegiam uma única noção, a da autonomia, e, conseqüentemente, a concorrência entre os entes federados. Outros três princípios são bastante estranhos para os dogmas liberais, a menos que as forças livres do mercado se encarreguem de cumpri-las. O mesmo pode-se dizer para o processo de globalização, tendo em vista a força que este tem para fraturar a coesão e a solidariedade entre as regiões de um país.

Nesse contexto, pode ser notado um estranho paradoxo, no quadro atual do debate, ou seja, ao mesmo tempo em que se discute o tema do federalismo, é neste momento que esse sistema vem se fragilizando, a exemplo do processo de recentralização,

não só no Brasil, mas em outros sistemas federais. Neste país, tal processo tem ocorrido, muito claramente, desde a primeira metade dos anos 1980, por meio dos mecanismos fiscais e financeiros, embora contrariado por uma, também clara, recentralização dos recursos fiscais e financeiros desde fins dos anos 1990. Em outros sistemas federados, a centralização tem se manifestado pela via das instituições políticas, a exemplo da Venezuela e da Rússia.

É bem verdade que no Brasil não há uma tradição interna de pensar e discutir seu próprio federalismo. O sistema federativo brasileiro aparece como um *"deus ex machina"*, ou seja, introduzido de cima para baixo, quando se pensa o território nacional. Se durante toda sua história ele sempre esteve em dívida com a "utopia do federalismo", pelo menos avanços foram dados para preencher aqueles quatro requisitos, ou princípios. No entanto, nas duas últimas décadas, quando então se pensava que o federalismo finalmente seria atingido com a contundente descentralização fiscal, ao mesmo tempo em que com a multiplicação dos mecanismos formais de política de desenvolvimento regional, vê-se, ao contrário, que esse objetivo ficou ainda distante. No momento em que a descentralização fiscal imprimiu uma autonomia jamais vista aos estados federados brasileiros, assiste-se à fragilização da cooperação entre os estados e à persistência dos desequilíbrios estruturais entre estados e macrorregiões do país, especialmente do Nordeste em relação ao Sudeste, mas também em relação ao Centro-Oeste, quando o tema é desempenho econômico.

Apesar dos entraves em sua evolução, o federalismo brasileiro proporcionou à Região Nordeste efeitos positivos em relação ao crescimento econômico, graças à emergência dos pactos "federativo" e "social" que nasceram da Constituição de 1988. Por essa via, o Nordeste saiu do marasmo. Entretanto, o atual regime de crescimento merece atenção, pois é muito dependente da estabilização monetária, bem como dos ciclos políticos e da boa saúde financeira do governo federal. Por outro lado, a região ainda se encontra

distante dos bons indicadores de desenvolvimento econômico e social. Sua participação no produto nacional permanece estacionada na modesta casa dos 13%, sua base produtiva conserva baixos índices de produtividade, a poupança das famílias é fortemente drenada para fora da região e o número de pobres é, de longe, o maior do país. No lugar de ser um fim, o atual desempenho econômico deve ser encarado como um meio para se alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento. Mas, para isso, políticas mais promissoras para o Nordeste dependem de uma releitura sistêmica dos princípios que regem o sistema federativo, para poder se escapar do labirinto e da armadilha imposta pela visão fiscalista e das políticas compensatórias, mesmo que essas aconteçam também no âmbito da renda das famílias pobres.

## REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da teoria. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 1(65), p. 121-135, jan.-mar. 1997.
- AMARAL FILHO, J. O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste (REN)*, Fortaleza, jul. 1998.
- BIRD, R. M.; SMART, M. Intergovernment fiscal transfers: international lessons for developing countries, *World Development*, v. 30, n. 6, p. 899-912, Great Britain, 2002.
- BLÖCHLIGER, H.; CHARBIT, C. Fiscal equalisation. *Economic Studies*, OECD, Paris, n. 44, 2008.
- BUCHANAN, J. M. Federalism and fiscal equity. *The American Economic Review*, v. 40, n. 4, p. 583-599, Pittsburgh (EUA), Sept. 1950.
- BUITER, W. H.; KLETZER, K. M. Coordinación de políticas fiscales como federalismo fiscal: integración económica, bienes públicos y eficiencia en economías en desarrollo. *Boletín del CEMLA*, may.-jun. 1994.
- BURDEAU, G. *Traité de Science Politique*. Paris: Ed. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1967.
- CCE – COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Economie Européenne (marché unique, monnaie unique)*, n. 44, Bruxelles, oct. 1990.
- CONLAN, T. J. *New Federalism: intergovernment reform from Nixon to Reagan*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1988.
- DYE, T. *American Federalism: Competition Among Governments*. Massachusetts: Lexington Books, 1990.

- ELAZAR, D. J. *Exploring federaslim*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- EVANS, P. *Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.
- FIORI, J. L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. *Ensaios*, Porto Alegre, FEE, v. 15, n. 2, p. 295-311, 1994.
- KING, P. *Federalism and federation*. Londres; Canberra: Croom Helm, 1982.
- MAY, R. J. *Federalism and fiscal adjustment*. Londres: London Oxford at the Clarendon Press, 1969.
- MUET, P. Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en union monétaire. *Revue d'économie politique*, n. 5, Paris, sep.-oct. 1995.
- MUSGRAVE, R. *The theory of public finance: a study in public economic*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- OATES, W. E., An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, Sept., 1999.
- \_\_\_\_\_. *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
- PRUD'HOME, R. On the dangers of decentralization. *The World Bank Economic Review*, Washington D.C., v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.
- RODDEN, J. federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.
- SAHA, A. The new federalism in Brazil. *Working paper n. 557*. Washington: World Bank, 1990.
- \_\_\_\_\_. *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington: World Bank, 1994.
- SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.
- SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre contribuições de Oates, Musgrave, Saha e Ter-Minassian. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 15, v. 1, p. 117-137, 2005.
- TANZI, V. *Federalismo fiscal e descentralização: exame de alguns aspectos relativos à eficiência e à dimensão Macroeconômica*. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional, mai. 1995. (Versão em português).
- TER-MINASSIAN, T. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997a.
- \_\_\_\_\_. Decentralization and macroeconomic management. *Working Paper, International Monetary Fund-IMF*, Washington D.C., 1997b.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, n. 64; p. 416-424, 1956.

# 12

---

## **Instrumentos para financiamento de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

---

JENNER GUIMARÃES

## RESUMO

*Os instrumentos e políticas necessários para superação das desigualdades sociais e regionais no Brasil têm sido foco do debate político há muitos anos, sem que, até o momento, consiga-se mudar o quadro de extrema concentração de riquezas do país. O próprio processo de crescimento da economia brasileira, nos últimos anos, tem sido calcado na produção agropecuária e na atividade industrial, dois segmentos em que as regiões mais pobres são extremamente ineficientes e não contam, sequer, com uma infraestrutura capaz de, ao menos, manter sua participação relativa na composição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Tal situação tem diversas origens e explicações técnicas, mas o fato é que, historicamente, as medidas relacionadas a sua superação não passaram de ações pontuais, específicas e setORIZADAS, ora por meio do próprio governo federal, ora por políticas estaduais calcadas em incentivos que deram origem à chamada “guerra fiscal”. A raiz do problema, no entanto, pode estar no fato de que políticas setoriais estão se sobrepondo ao que deveria ser o principal pilar de sustentação de uma adequada estratégia para o combate às desigualdades regionais, que é a adoção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como política de Estado, e não apenas de um governo. É preciso definir uma PNDR forte e capaz de subordinar as políticas setoriais, servindo de referência para um melhor direcionamento dos recursos públicos federais, seja por meio da Lei Orçamentária Anual, do Plano Plurianual ou, até mesmo, das fontes de financiamentos públicos repassadas por intermédio dos bancos federais. Enquanto o Brasil não assumir uma PNDR forte o suficiente para quebrar o estigma de que o problema está circunscrito às macrorregiões Norte e Nordeste – há desigualdades intrarregionais igualmente graves em estados do Sul e Sudeste –, a máquina pública e os investimentos privados continuarão a aumentar o fosso que separa, humilha e discrimina uma boa parte dos cidadãos brasileiros.*

## ABSTRACT

*The instruments and policies required to overcome social and regional inequalities in Brazil have been the focus of political debate for years, without, so far, being able to change the scenario of extreme concentration of wealth in the country. Brazilian economic growth itself in the past few years has been*

*grounded in agriculture and cattle-raising as well as industrial activity, two segments in which the poorest regions are highly inefficient and do not even have infrastructure capable of at least maintaining their relative participation in the Gross Domestic Product (GDP). This situation has many origins and technical explanations, but the fact is that, historically, the measures relate to such achievements were nothing more than specific and sectorial efforts, both through the government itself, or through the state policies based on incentives that gave rise to the so-called "fiscal war". The core of the problem, however, may lie in the fact that sectorial policies overlap what should be the main pillar of support for an appropriate strategy to combat regional inequalities, which is the adoption of a National Policy for Regional Development (PNDR), as a State policy and not only that of the government. It is necessary to define a strong PNDR that is capable of subordinating sectorial policies, serving as a reference to better target federal public resources, either through the Annual Budget Law, within the Multi-annual Plan, or even the sources of public financing that federal banks on-lend. While Brazil does not take on a PNDR that is strong enough to break the stigma that the problem is confined to the North and Northeast geographical regions – there are also serious intra-regional inequalities in the South and Southeast – the public mechanism and private investments will continue to increase the gap that separates, humiliates and discriminates a large part of Brazilian citizens.*

## CONTEXTO

Há muito se debate no país sobre a forma, os instrumentos e as estratégias para correção das enormes desigualdades regionais existentes entre e intrarregiões brasileiras, sem que, até o presente, tenha-se obtido um consenso ou mesmo uma política unificada e capaz de, se não eliminar, ao menos, minimizar seu efeito perverso sobre a população das regiões mais pobres do Brasil, sobretudo a Região Nordeste, que apresenta indicadores sociais e econômicos bem abaixo da média nacional.

A partir de 2011, o Brasil passou a ser classificado como a sexta maior economia do mundo, sendo, no entanto, um dos países

onde a desigualdade regional se faz mais presente, sobretudo quanto ao desenvolvimento social. Não por acaso, ainda se registra no país uma situação absurda, na qual a Região Nordeste concentra 28% da população brasileira, mas responde por apenas 13% de seu PIB e apresenta uma renda *per capita* inferior à metade da média nacional. É lá que estão concentrados 53% dos analfabetos e 59,1% da população mais pobre do Brasil.

É o desequilíbrio regional que faz com que aqueles que nascem nas regiões mais pobres tenham suas chances de desenvolvimento pessoal e profissional restritas, sobretudo em função da falta de acesso à educação de qualidade, saúde e emprego, gerando como consequência um processo migratório, em direção às regiões consideradas mais dinâmicas, agravando os problemas sociais hoje verificados nos grandes centros e conglomerados urbanos do país.

A superação desse quadro é uma exigência à qual a PNDR tenta responder, mas que ainda não encontrou um consenso político capaz de gerar um pacto federativo que pudesse botá-la como uma política de Estado, acima de outras estratégias e políticas setoriais.

Não se podem desconhecer os avanços recentes, em que, a partir de um processo de desconcentração de renda, decorrente de políticas sociais de distribuição de renda, a Região Nordeste apresentou níveis de crescimento superiores à média nacional, contribuindo para reduzir um pouco as disparidades existentes. Tal avanço, todavia, não vai se sustentar sem a desconcentração dos meios de produção, posto que a região ainda é fortemente abastecida pelo Sudeste do país, o que provoca um vazamento de renda que limita, ainda mais, a capacidade de acumulação de riquezas, minimiza o impacto da geração de empregos em nível local e, em razão do sistema tributário atualmente em vigor no Brasil, leva parte do imposto de consumo para as regiões produtoras. Ou seja, o imposto pago pelo cidadão do Nordeste é, em



parte, transferido para financiar o desenvolvimento das regiões mais ricas e fornecedoras de produtos de maior valor agregado.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontam que o Nordeste teria de crescer a uma taxa anual de 2,2% acima da média nacional, nos próximos 22 anos, para responder por um PIB *per capita* equivalente a 75% da média nacional, o que dá bem a dimensão do desafio que se precisa enfrentar, na busca por um Brasil mais igualitário e com oportunidades equivalentes para seus cidadãos.

Foi com esse propósito que, em 2003, foi implantada a PNDR, embora somente institucionalizada em 2007. Fruto do esforço de retomada do planejamento, a PNDR explicitou dois objetivos principais: a reversão da trajetória das desigualdades regionais e a exploração dos potenciais endógenos regionais.

Embora calcada em pressupostos de abrangência nacional – já que as desigualdades regionais no Brasil não estão restritas apenas às macrorregiões –, a PNDR oportunizou a recriação da estrutura institucional regional, por meio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), e, dado o caráter transversal do desenvolvimento regional, apontou para a necessidade de uma articulação política que privilegiasse a questão regional, com a ação de órgãos setoriais federais de governo, com a sociedade civil organizada e o setor produtivo.

A história recente do desenvolvimento regional, no Nordeste brasileiro, registrou, desde a criação da Sudene, momentos de grande crescimento amparados no planejamento do desenvolvimento regional e, também, em fontes de financiamento estáveis e em condições diferenciadas, que tornaram a região bastante atrativa para os investidores privados, mas que, lamentavelmente, não vieram acompanhadas dos necessários investimentos públicos na infraestrutura regional.

Como agravante, os problemas ocorridos na aplicação de recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e, principalmente, do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) levaram referidas e importantes fontes a um descrédito sem precedentes, que resultou não somente em seu esvaziamento – como fontes de financiamento – como também na extinção das próprias autarquias que eram responsáveis pela gestão dos fundos, no caso a Sudene e a Sudam.

Recriadas em maio de 2001, primeiramente como agências de desenvolvimento regional e, posteriormente, voltando à condição de empresas públicas vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI), a Sudene e a Sudam não só renasceram em um ambiente de total descrédito, como também não contaram com instrumentos financeiros – seja sob a forma de orçamento público, seja sob a forma de fundos de financiamento – que pudessem justificar sua existência.

Não somente por tais motivos, mas também por eles, a Região Nordeste continuou a se caracterizar como uma região problemática cujos indicadores sociais e econômicos, além de sua precária infraestrutura, não se mostravam interessantes para os investidores privados e que, por também não gerar grandes demandas, acabava preterida em relação ao direcionamento de recursos públicos para melhoria de sua infraestrutura. Ou seja, implantou-se um círculo vicioso em que o investimento privado não se sentia atraído pela região em razão da falta de um maior mercado consumidor – que pouco representava no peso do faturamento das empresas – e da precária infraestrutura disponível, levando as empresas a atender às demandas da Região Nordeste por meio de plantas industriais, por exemplo, implantadas no Sul e Sudeste do país, ao mesmo tempo em que o poder público não direcionava seus escassos recursos para investimentos públicos para a região, exatamente em função de maior demanda e exigência por parte do setor produtivo do Brasil, que se encontrava concentrado nas regiões Sul e Sudeste.

Obviamente, trata-se de um problema visível para todos os que puderam acompanhar um pouco da trajetória concentradora de investimentos nas regiões mais ricas do Brasil. Até mesmo no momento de se definirem instrumentos financeiros que pudessem substituir o Finor, por exemplo, optou-se pela constituição do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), que trazia, em sua composição, tantos mecanismos e regramentos de blindagem contra fraudes, que o tornava quase inacessível aos pretensos investidores.

Por se tratar de um fundo orçamentário e de natureza contábil no qual o risco das operações de financiamento realizadas era assumido, em sua maior parte, pelo Tesouro Nacional, cada novo desembolso ao amparo dessa modalidade de financiamento impactava diretamente o resultado primário das contas públicas, carregando um efeito devastador sobre os investimentos em função dos frequentes atrasos nos desembolsos, que somente ocorriam quando da existência de espaço fiscal suficiente para não comprometer as metas de superávit primário.

Vai se tratar mais adiante da mitigação do risco para esse problema, que veio em 2012 com a chamada “financeirização” dos fundos de desenvolvimento regional – uma medida importante adotada pelo governo federal, no âmbito do MI, e que emprestou caráter de complementaridade aos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), sendo, hoje, também um importante instrumento de financiamento da PNDR, embora ainda insuficiente, em volume, para resolver, ou, ao menos, contribuir de forma significativa para, a diminuição das desigualdades regionais.

## **POR UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A PNDR representou uma quebra de paradigma para a questão do desenvolvimento regional e obteve avanços em relação ao

tratamento do tema, que deveria ser visto muito além da questão macrorregional.

Apesar disso, dois dos principais pilares de sustentação da Política – que eram o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR) – foram frustrados, fazendo com que a implementação da PNDR não obtivesse os resultados almejados.

O fundo permitiria contar com volume expressivo de recursos, incluindo os não reembolsáveis, para apoiar ações estratégicas, mas foi inviabilizado no bojo das discussões da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Reforma Tributária, enquanto a CPDR, que teria um papel fundamental de “empoderamento” da PNDR, não obteve o suporte necessário para converter-se em política de governo.

Desse modo, a PNDR passou a contar com os instrumentos tradicionais de financiamento, que já estavam vigentes na época de sua implementação, nada agregando de novo que pudesse, efetivamente, promover maior transformação da realidade social e econômica das regiões menos desenvolvidas.

Curioso observar que, ao longo dos anos, quando o governo foi perdendo sua capacidade de responder às necessidades de investimento, o Finor e o Finam consistiam em uma forma de captação de recursos privados, por meio de mecanismo de renúncia fiscal, que disponibilizava fundos para aplicação e investimentos privados em condições diferenciadas. Complementarmente, com o advento da Constituição de 1988, foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento, que passaram a destinar 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o financiamento subsidiado ao setor privado.

Com a extinção da Sudene e da Sudam, à época, bem como com o total esvaziamento do Finor e do Finam, foram criados o FDNE e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), igual-

mente voltados para o financiamento aos empreendimentos privados, mas sempre considerando e utilizando recursos públicos.

As propostas recentes, apresentadas e discutidas no âmbito das tratativas sobre a Reforma Tributária, identificaram as limitações do poder público para promover os necessários investimentos em infraestrutura, cogitando-se, então, a criação de mecanismos de captação de recursos privados – por meio das parcerias público-privadas (PPP) – para realizar os investimentos em infraestrutura, tais como saneamento básico, estradas e rodovias concessionadas, portos, aeroportos e, até mesmo, geração, transmissão e distribuição de energia.

Na prática, passa-se a utilizar recursos públicos para estimular investimentos privados, ao mesmo tempo em que se busca captar recursos de empresas privadas para viabilização de obras de infraestrutura que, historicamente, competiria ao setor público realizar.

Durante o período de 2003 a 2010, a PNDR cumpriu um importante papel ao se contrapor aos programas isolados de desenvolvimento, quebrando um paradigma histórico no tratamento das questões relacionadas ao desequilíbrio regional ao reconhecer que o problema não estava restrito às macrorregiões brasileiras. Havia – e ainda há – um brutal desequilíbrio intrarregional, até mesmo nos estados mais ricos da federação. Outra importante conquista foi a percepção de que não mais seria possível e viável estabelecer-se uma política de cima para baixo, na qual os grandes investimentos que embasavam a questão do desenvolvimento não consideravam as questões sociais e o entorno desses empreendimentos, razão pela qual se adotou uma abordagem mais participativa de construção e acompanhamento das políticas, partindo do território e de suas potencialidades endógenas.

A dívida social foi para o centro da agenda e possibilitou avanços concretos, como a elevação do gasto público social do governo, que saltou de 19,2% em 1995 para 23,3% em 2008,

segundo dados do Ipea. Outros exemplos podem ser citados, como o número de benefícios associados ao Regime Geral da Previdência Social – que ultrapassou 25 milhões –, o alcance do Programa Bolsa Família, que atende a mais de 13 milhões de famílias e mais de 40 milhões de pessoas, além dos 16 milhões de brasileiros que recebem abono salarial e cerca de 8 milhões que recebem o seguro-desemprego.

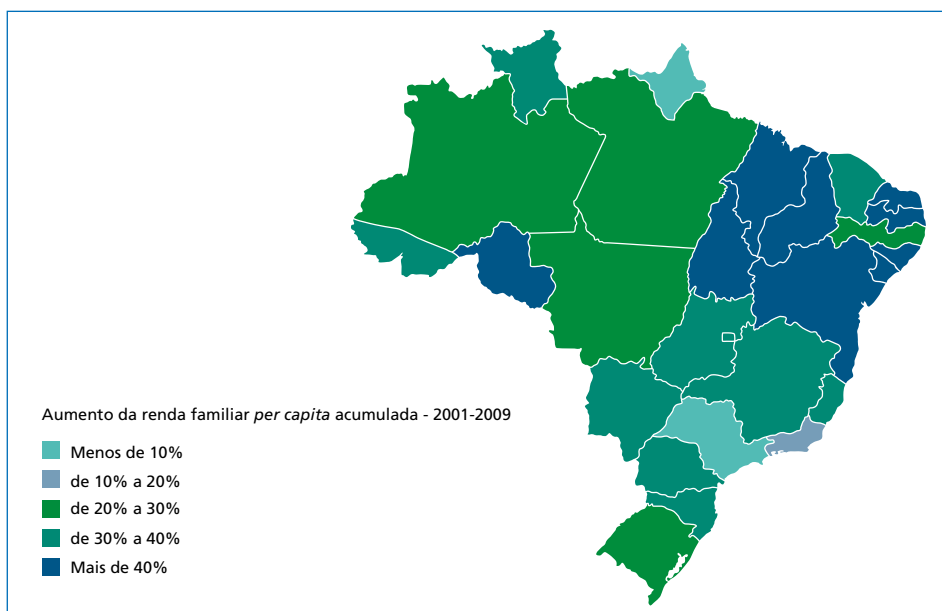
A injeção de recursos nessas camadas sociais possibilitou uma redução significativa no quadro da pobreza extrema, que despencou de 17,5% em 2003 para 6,9% em 2012, com tendência de maior redução em 2013, ajudada, também, pelo crescimento real do salário mínimo. Todas essas iniciativas, somadas, propiciaram maior desconcentração da renda, favorecendo a elevação do consumo exatamente nas regiões mais pobres do país, privilegiando, portanto, o aumento do peso relativo dessas regiões nas estratégias de produção e venda das empresas, sobretudo – em um primeiro momento – daquelas voltadas para o setor de alimentos e bebidas.

Investimentos privados passaram também a ser realizados nessas regiões, favorecendo a geração de empregos formais no país como um todo. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a contribuição das fontes de renda para redução das desigualdades (Coeficiente de Gini), no período 2001-2008, apontou a renda do trabalho como aquela que mais contribuiu (com 66,9%), enquanto o Bolsa Família e os benefícios da seguridade social, somados, representaram pouco mais de 32%. Ao passo que o consumo cresceu 22,6%, o índice de geração de renda, baseado na produtividade, cresceu 31,2%. Ou seja, não foi apenas o consumo. Registrou-se uma diferença de 38% a favor do lado da produção.

Efetivamente, a renda cresceu mais nas regiões menos desenvolvidas. Em sete (Bahia, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão), dos nove estados da Região

Nordeste, a renda domiciliar *per capita* cresceu, entre 2001 e 2009, mais de 40% (Figura 1), segundo dados da FGV. Os PIB das regiões Norte (4,7%), Nordeste (3,6%) e Centro-Oeste (4,6%) cresceram, entre 2000 e 2009, mais do que a média nacional (3,2%).

FIGURA 1 Crescimento da renda domiciliar *per capita* – 2001-2009



Fonte: CPS/FGV.

Apesar disso, a redução das desigualdades é ainda insuficiente. Mantido esse ritmo de crescimento do PIB *per capita*, a Região Nordeste somente atingiria 75% do valor médio do PIB nacional em 2074. Ademais, a fragmentação do tecido produtivo, com ilhas de dinamismo pouco integradas, do ponto de vista da estrutura produtiva tanto nacional como regional, associada à “guerra fiscal” e à ausência de um projeto nacional que envolvesse um tripé no qual a política industrial, a ciência, tecnologia e informação (CT&I) e a política regional fos-

sem integradas, criou gargalos para a competitividade e deixou ainda mais explícitas a necessidade de investimentos na infraestrutura e a incapacidade da região para gerar renda e emprego de qualidade.

Assim, o Brasil continua e continuará sendo um dos países mais desiguais do mundo. Além da questão do PIB macrorregional – as regiões Norte e Nordeste contribuem em percentual inferior ao peso populacional – o PIB *per capita* nas microrregiões demonstra uma clara concentração de municípios, nessas regiões, onde o PIB *per capita* se mostra inferior a 50% da média nacional, conforme figuras 2 e 3.

**FIGURA 2** Participação por região no total da população e do PIB brasileiro (em %), 2010

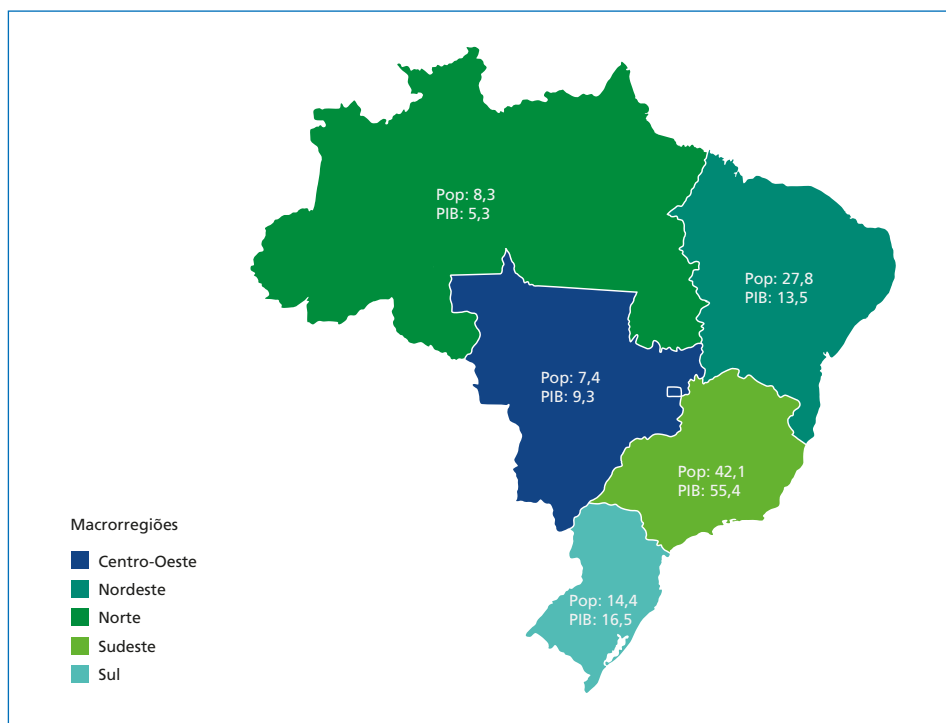
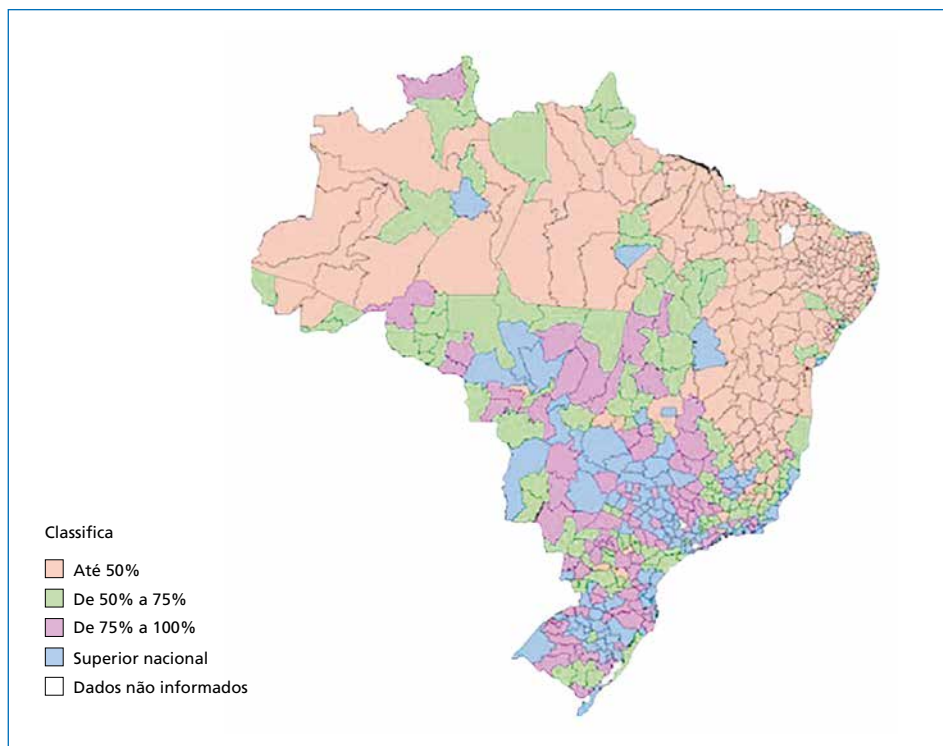




FIGURA 3 PIB *per capita* nas microrregiões

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional.

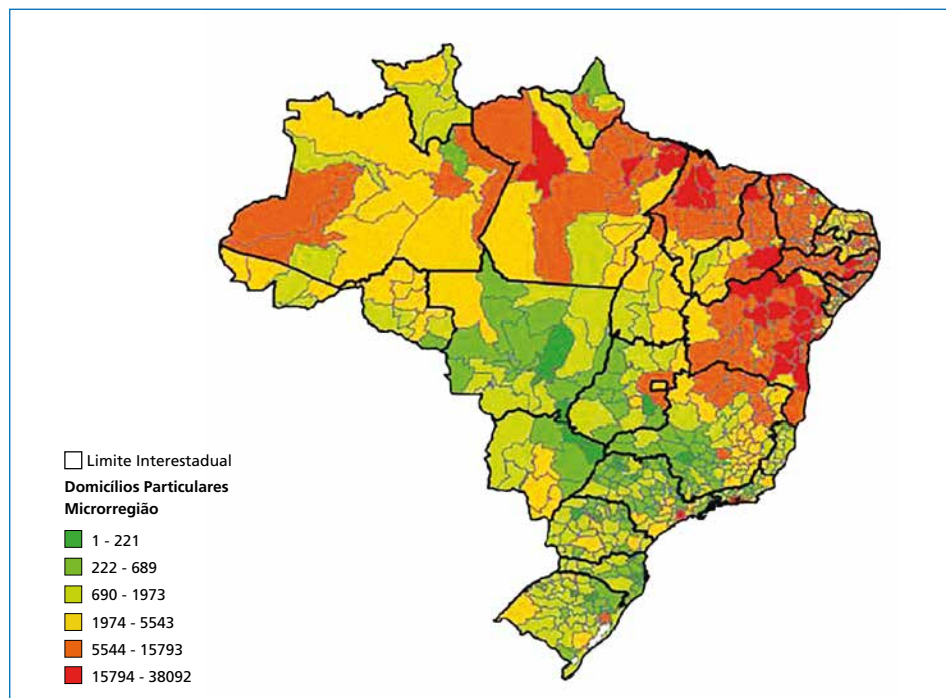
É também nas regiões Norte e Nordeste que estão concentrados os municípios onde o rendimento mensal domiciliar *per capita* é inferior a R\$ 70, ficando visível, na Figura 4, alguns pequenos bolsões, nessas regiões, nos quais existem poucos domicílios com renda tão baixa.

Diante desses desafios, o MI promoveu, pela primeira vez no país, um amplo debate sobre a necessidade de uma nova PNDR, com forte envolvimento dos estados e mobilizando a inteligência do país.

Cerca de 10 mil participantes, de diversos segmentos da sociedade e níveis de escolaridade distintos, reuniram-se sob a

coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) para discutir e estruturar as bases de uma nova PNDR, primeiramente em conferências estaduais e regionais e, por último, resultando em uma grande mobilização para uma Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, na qual as principais e mais importantes contribuições foram consolidadas e discutidas, gerando toda a base para o desenho de uma PNDR II, a ser oficialmente estabelecida pelo governo federal.

**FIGURA 4** Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de R\$ 1 a R\$ 70



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional.

É importante que essa nova PNDR seja estabelecida por meio de um instrumento legal de peso, capaz de emprestar-lhe a de-

vida legitimidade e torná-la instrumento basilar para as futuras ações dos governos, em todas as instâncias federativas, orientando, até, a elaboração da peça orçamentária e sendo rigorosamente observada pelos agentes financeiros públicos federais. Com isso, deixariam os recursos e toda a energia e força de trabalho da União de limitar-se a responder às demandas espontâneas e a ser indevidamente pautados pela força política dos estados e entes federativos mais fortes para – como deveria ser – determinar os rumos, diretrizes e prioridades do país, focado no desenvolvimento equilibrado da nação e com plena articulação entre os ministérios, empresas estatais e, sobretudo, agentes financeiros públicos.

Muitas dessas diretrizes estiveram em discussão durante as conferências realizadas, enfocando a premente necessidade da definição de uma carteira de projetos e pactos de metas, nos níveis macrorregionais e intermediários que integrassem mecanismos de financiamento dos estados e do governo federal e de parcerias público-privadas, articulados ao Plano Nacional de Educação, à estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação, ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), ao Brasil Maior, ao Novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI, ora em elaboração), à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDRU) e à Política Nacional de Turismo (PNT), nos espaços prioritários da PNDR.

Igualmente, buscou-se definir Agendas Estratégicas de Desenvolvimento (AED) sub-regionais que integrem os mecanismos de financiamentos dos estados, municípios e governo federal, sempre em linha com as carteiras de projetos e o pacto de metas, além da articulação de apoios financeiros capazes de garantir complementaridade entre as ações dos bancos públicos de desenvolvimento, hoje dissociadas em sua maior parte e, às vezes, até mesmo concorrentes entre si.

Para isso, o aprimoramento dos critérios de concessão dos financiamentos dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento tem ampliado sua seletividade geográfica e setorial, bem como as contrapartidas dos beneficiados, até estimulando a utilização de consórcio de fontes – por exemplo, a sindicalização de financiamentos de grande vulto entre os fundos regionais e o BNDES. A política de desenvolvimento setorial estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), por exemplo, passou a ser contemplada pelos fundos regionais, evitando-se, com isso, que o financiamento indiscriminado de equipamentos importados, por parte dos fundos, vazasse a política de desenvolvimento industrial operacionalizada no BNDES, claramente protetora da produção nacional.

Na verdade, as fontes de financiamento público e os fundos regionais não conversavam entre si e, também, não estabeleciam diferenciais acentuados nas condições de crédito para empreendimentos inovadores, comprometidos com práticas sustentáveis e/ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões, o que também deveria ser uma premissa para a concessão de incentivos fiscais federais, da mesma forma como definido para os fundos de financiamento, ou seja, adotando condicionalidades em função das inovações tecnológicas, práticas de sustentabilidade, formação de recursos humanos etc.

O aprimoramento de iniciativas do BNDES voltadas para o desenvolvimento regional poderia dedicar especial atenção para áreas menos desenvolvidas das regiões não atendidas por fundos constitucionais de financiamento, por exemplo, até mesmo em respeito à evolução conceitual da questão regional, em que, como dito anteriormente, o desequilíbrio não se faz representar unicamente por critérios macrorregionais. Seria o reconhecimento prático de toda a base conceitual, na qual as áreas de concentração de pobreza, independentemente da macrorre-

gião em que se encontram encravadas, mereceriam tratamento diferenciado e privilegiado em relação às aplicações do Banco.

Obviamente, o financiamento, por si só, além de não ser a única solução, pode vir a ser um problema, se dissociado de planos de desenvolvimento sustentável no entorno dos grandes projetos estruturantes. Vincular a concessão de financiamentos públicos de grandes projetos estruturantes a exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos passa a ser, portanto, uma variável tão importante quanto a viabilidade econômico-financeira, fortemente investigada e habitualmente considerada nas análises de crédito.

Do mesmo modo, os mecanismos, novos ou já existentes, de incentivos fiscais federais, além de buscar compensar a redução dos incentivos estaduais em segmentos estratégicos para o desenvolvimento regional, devem, também, considerar os méritos sociais e econômicos dos empreendimentos, bem como a questão da sustentabilidade em seu entorno.

A questão da sustentabilidade e das transformações sociais vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões sobre o desenvolvimento econômico. O economista inglês e professor de desenvolvimento sustentável da Universidade de Surrey, no Reino Unido, Tim Jackson, publicou, recentemente, o livro *Prosperidade sem crescimento*, no qual defende a tese de que o avanço do PIB não significa, necessariamente, melhoria da qualidade de vida para as pessoas. Não é de se esperar, no entanto, que o modelo capitalista experimentado atualmente – ao menos no modelo ocidental – venha a, espontaneamente, fazer com que os países desenvolvidos abdicuem de seus ganhos em favor dos emergentes, por exemplo. Mas é papel do Estado, que se pretende indutor do desenvolvimento, criar mecanismos de estímulo para a implantação de empreendimentos sustentáveis e direcionar, por meio das compensações financeiras, fiscais e orçamentárias, os investimentos públicos e também privados, de acordo com política e estratégia de desenvolvimento regional equilibrado.

Tudo isso somente será possível por intermédio de profundas mudanças, com aproveitamento das potencialidades regionais, tanto do ponto de vista macro como das microrregiões, a exemplo da ampliação das iniciativas voltadas para facilitar o acesso a serviços financeiros por parte das micro, pequenas e médias empresas, bem como aos arranjos produtivos locais, que podem ser alavancados, também, por sua inserção na cadeia de suprimentos de grandes investimentos privados.

## **DOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO PARA A NOVA PNDR**

Atualmente, a PNDR conta com, basicamente, três tipos de fundos regionais e uma normatização de incentivos fiscais como instrumentos de apoio a sua viabilização. São eles:

- » Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), FNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – previstos na Constituição Federal de 1988, art. 159, que obriga o governo federal a repassar 3% de toda a arrecadação de IPI e Imposto de Renda para aplicação nas regiões Norte (0,6%), Nordeste (1,8%) e Centro-Oeste (0,6%). Foram criados e têm seus objetivos estabelecidos nas leis 7.827/1989 e 10.177/2001, objetivando contribuir para o desenvolvimento econômico e social das referidas regiões. Têm como principais diretrizes conceder financiamentos exclusivamente aos setores produtivos, com tratamento preferencial aos pequenos e miniprodutores rurais e às pequenas e microempresas, com prazos, taxas e limites de financiamento diferenciados e/ou favorecidos.
- » Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), FDNE e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) – foram criados para assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco em infraestrutura, serviços públicos e em empreendimentos

produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas. Diferentemente dos fundos constitucionais, que trabalham com o conceito de macrorregião, o FDA alcança a denominada Amazônia Legal, que compreende, além da Região Norte, o estado do Mato Grosso e a porção do Maranhão a oeste do meridiano 44°. No caso do FDNE, seu alcance é a área de atuação da Sudene, que engloba, além dos estados nordestinos, os municípios do norte dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, nos termos do artigo 2ª da Lei Complementar 125/2007. A exemplo dos fundos constitucionais, também não financia o setor público, embora privilegie o segmento de infraestrutura, sempre financiando a parte privada, por exemplo nas concessões e/ou PPPs.

- » Fundos fiscais de investimento (Finam e Finor) – criados pelo Decreto-Lei 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e reformulado pela Lei 8.167, de 15 de janeiro de 1991, consistem em um instrumento de política pública a investir em instalações de empreendimentos considerados prioritários ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios integrantes das áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Alimentados por opções de renúncia fiscal realizadas por pessoas jurídicas, contribuintes do Imposto de Renda, que podem reduzir parte desse imposto como forma de incentivo fiscal, tiveram a aprovação de novos projetos inviabilizada por ocasião da extinção das superintendências de desenvolvimento regional (Sudam e Sudene), não sendo mais permitido o ingresso de novos pleitos, mesmo depois da recriação dessas autarquias.
- » Incentivos fiscais – consistem em uma série de benefícios concedidos às empresas que se instalem nas regiões Norte e Nordeste, dentre os quais podem ser destacados: (a) redução de até 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); (b) isenção do IRPJ para fabricantes de máquinas, equipamen-

tos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital; (c) redução escalonada de até 12,5% do IRPJ; (d) isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante; e (e) depreciação acelerada incentivada e desconto do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Embora importantes para as empresas implantadas, os incentivos fiscais têm exercido pouca influência na indução dos investimentos, principalmente pelo fato de ser, em sua maioria, necessário gerar resultados financeiros positivos para se apropriar do benefício, diferentemente de outros incentivos fiscais concedidos no âmbito da chamada “guerra fiscal”, em que os estados promoviam significativos descontos ou diferimentos nos impostos devidos (sobretudo nos de consumo), sensibilizando preços e gerando maior poder de competitividade para as empresas.

Os gastos governamentais, do exercício de 2003 a 2012, quanto à renúncia de Imposto de Renda, no âmbito da Sudam e da Sudene, segundo dados da Receita Federal, foram os descritos na Tabela 1.

**TABELA 1** Gastos quanto à renúncia de Imposto de Renda – Sudam e Sudene (em R\$ milhões), 2003-2012

Ano	Sudam	Sudene	Total – ano
2003	569,7	835,3	1.405,0
2004	926,1	1.279,1	2.205,2
2005	1.383,2	1.694,4	3.077,7
2006	1.208,6	1.591,1	2.799,7
2007	1.897,3	1.843,0	3.740,3
2008	1.815,4	2.239,2	4.054,6
2009	1.585,6	2.595,9	4.181,5
2010*	3.264,6	3.171,3	6.435,9
2011*	2.535,8	3.127,9	5.663,8
2012*	2.249,0	4.069,5	6.318,5
Total	17.435,3	22.446,7	39.882,2

Fonte: Receita Federal.  
\*Estimativa.



No que tange à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), no período de 2007 a 2012, no âmbito da Sudam e da Sudene, os números estão explicitados na Tabela 2.

**TABELA 2** Isenção do AFRMM (em R\$ milhões) – Sudam e Sudene, 2007-2012

Ano	Sudam	Sudene	Total – ano
2007	0,6	69,7	70,4
2008	1,4	173,2	174,7
2009	6,7	130,8	137,4
2010	10,6	195,7	206,3
2011	17,4	183,6	201,0
2012	18,1	281,0	299,1
Total	<b>54,8</b>	<b>1.034,0</b>	<b>1.088,9</b>

Fonte: Sistema Mercante/DICAR/Ministério dos Transportes.

A carteira dos fundos destinados ao financiamento subsidiado dos setores produtivos é que tem feito, de fato, grande diferença e exercido forte poder de sedução nas classes empresariais, afetando diretamente as decisões de investimentos estratégicos para as regiões menos favorecidas do país.

Em 30 de setembro de 2013, os referidos fundos apresentavam os números indicados na Tabela 3.

**TABELA 3** Fundos destinados ao financiamento subsidiado dos setores produtivos (em R\$ milhões)

Norte			Nordeste			Centro-Oeste	
FNO	FDA	Finam	FNE	FDNE	Finor	FCO	FDCO
13.208	5.330	1.729	38.847	8.318	1.502	17.959	-
20.267			48.667			17.959	

Fonte: Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais/MI.

As projeções apontam para uma significativa expansão dos recursos disponíveis, sobretudo nesses fundos de desenvolvimento regional, fruto das recentes mudanças perpetradas pelo MI, que tornou o FDA, o FDNE e o FDCO verdadeiros e importantes instrumentos de financiamento ao setor privado, em es-

pecial para concretização de investimentos de elevado vulto e grande capacidade transformadora.

Esses fundos tinham natureza eminentemente contábil, sendo previstos no Orçamento Geral da União e contemplando risco de crédito parcial para o Tesouro Nacional (97,5% no caso do FDA e 90% no caso do FDNE), o que gerava elevado impacto no resultado primário, a cada novo desembolso. Tal situação obrigava o governo federal a fazer uma prévia análise de cada desembolso, mesmo depois de o financiamento ser contratado, de sorte que a inexistência de espaço fiscal e as dificuldades para atingir as metas de superávit primário poderiam postergar os referidos créditos às empresas beneficiárias em até um ano.

De fato, o desenvolvimento de mecanismos de aperfeiçoamento, monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade dos fundos de desenvolvimento deve ser, e tem sido, promovido, resultando em expressiva melhoria de suas respectivas *performances*, decorrente também do trabalho desenvolvido no âmbito dos bancos públicos federais envolvidos. Mas, mesmo assim, é preciso criar novos mecanismos complementares de crédito, mais específicos e adequados para o financiamento do planejamento e a elaboração de projetos estruturadores nas regiões mais carentes. Um dos principais motivos do alcance restrito da PNDR foi exatamente a falta de mecanismos de financiamento adequados e aderentes aos conceitos então estabelecidos e que se procurou corrigir ao longo dos últimos três anos, período durante o qual ficou ainda mais evidente a necessidade de novos instrumentos mais adequados às necessidades atuais do país.

Em que pese serem instrumentos importantes e que têm cumprido relevante papel no estímulo ao desenvolvimento das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, esses fundos nem sempre estiveram perfeitamente alinhados com as diretrizes e prioridades que deveriam emanar da Política Nacional.

Inicialmente, é importante informar que havia uma enorme dispersão desses fundos e incentivos na estrutura organizacional do governo federal e, até mesmo, no próprio MI, responsável pela gestão e definição das diretrizes, orientações gerais e prioridades para aplicação dos recursos.

Na antiga estrutura organizacional do MI, os fundos constitucionais eram geridos por um departamento vinculado à SDR, exceto o Fundo Constitucional do Centro-Oeste, que ficava a cargo da Secretaria do Centro-Oeste (SCO). Por outro lado, os fundos fiscais de investimentos (Finor e Finam) estavam no Departamento de Gestão de Fundos de Investimento (DGFI), então vinculado à Secretaria Executiva do MI.

Com tanta dispersão e isolados em coordenações e diretorias sem maior força interna e com pouco acesso ao comando do ministério, era de se esperar que os agentes financeiros tomassem as rédeas da aplicação dos recursos, fazendo-o com bastante competência no comprometimento dos recursos, mas órfãos de um direcionamento estratégico mais adequado, até pela falta e estado de quase inanição das autarquias encarregadas do planejamento regional, no caso a Sudene, a Sudam e a, então ainda em fase de recriação, Sudeco.

A partir de 2011, com a implantação de mudanças organizacionais profundas na estrutura do MI, foi criada a Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) com o objetivo de agregar todos os instrumentos financeiros e de incentivos complementares à Política de Desenvolvimento Regional em um único ambiente, o que permitiu melhorias e adequações nos referidos instrumentos de financiamento, bem como um perfeito alinhamento com as políticas e orientações oriundas da SDR e com os ministérios setoriais ligados à indústria, comércio exterior e agropecuária.

Ainda por força dessa medida, o ministério conseguiu, efetivamente, exercer um papel de maior controle sobre o direcio-

namento dos recursos dos fundos regionais, orientando e acompanhando com maior rigor a aplicação dos recursos por parte dos bancos regionais e estabelecendo metas para emprego dos recursos de acordo com a PNDR, expressas e reiteradas anualmente nos conselhos deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco.

Do ponto de vista macro-organizacional, havia uma clara dissociação entre as políticas regionais, conduzidas no MI, e as políticas setoriais definidas em outras pastas, por exemplo, o MDIC e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). As políticas e prioridades dos fundos regionais feriam, muitas vezes, premissas básicas e estratégicas das pastas setoriais e vice-versa.

Como exemplo disso, podem ser citados os casos de financiamento de equipamentos importados, por parte dos fundos constitucionais, independentemente da existência de similares de fabricação nacional, quando o BNDES (agente financeiro estatal vinculado ao MDIC) não admite tal hipótese, sequer como contrapartida de recursos próprios do empreendedor. A exigência de índices de nacionalização dos projetos a serem contemplados com financiamentos do BNDES era outra importante variável absolutamente desconsiderada pelos fundos regionais.

No âmbito da agricultura, as fontes de financiamento do Plano Safra concorriam com os fundos constitucionais, que estimulavam a produção em grandes áreas, por vezes com custos inferiores ao referido plano, geralmente, voltado para mini e pequenos produtores ou, ao menos, para grandes, mas com áreas e valores limitados.

De certa forma, a atuação mais forte dos bancos de desenvolvimento regional, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), por vezes até inibia maior participação da Região Nordeste nos investimentos realizados com recursos do BNDES, retirando, reciprocamente, o caráter complementar que deveria existir entre essas fontes.

Embora fosse um dos importantes instrumentos de financiamento da PNDR, os fundos de desenvolvimento regional ofereciam elevado grau de insegurança à classe empresarial, posto que, em média, os atrasos nos desembolsos, contrariando os cronogramas das obras estabelecidos, chegavam a 242 dias. Ainda assim, o referido prazo médio era fortemente influenciado pelo desembolso mais célere, que ocorria apenas nos casos dos projetos integrantes da carteira do PAC, estes com prazo médio de desembolso, contados da solicitação por parte dos interessados, em torno de sessenta dias. Quando descontados os projetos do PAC, a média chegava a 359 dias.

Obviamente, tais recursos eram muito pouco procurados pelas empresas privadas, que preferiam optar pelos recursos dos fundos constitucionais, concorrendo, então, com as micro, pequenas e médias empresas e demandando valores médios bastante acima das reais condições de concentração de risco por parte dos bancos de desenvolvimento regional, como o BNB e o Banco da Amazônia (Basa).

Depois de inúmeras discussões com as classes empresariais, as superintendências de desenvolvimento regional e os bancos operadores – incluindo os potenciais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal –, optou-se por eliminar o verdadeiro “gargalo” que era a concentração do risco de tais financiamentos no Tesouro Nacional. Os bancos passaram, então, a assumir integralmente o risco das operações de crédito realizadas com recursos desses fundos, eliminando o impacto provocado no resultado primário.

Embora preservem sua origem orçamentária, os referidos fundos passaram a incorporar uma natureza financeira, contemplando o retorno dos valores anteriormente concedidos, que, por ocasião dos pagamentos das parcelas dos financiamentos, retornam agora para os fundos de desenvolvimento, retroalimentando-os para alavancar novos projetos.

A esse processo, deu-se o nome de “financeirização”, apesar de tais fundos preservarem sua natureza contábil e continuarem a depender de aportes orçamentários anuais, para dispor de maior volume de recursos. De todo modo, os retornos dos créditos anteriormente concedidos passam a ser obrigatoriamente contemplados, anualmente, nas peças orçamentárias da União, agora por força da Lei 12.712/2012.

O FDNE, por exemplo, antes de operação exclusiva do BNB, passou a ser intensamente utilizado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica, que, juntos, consumiram 100% dos recursos previstos para 2013.

Como consequência do processo de “financeirização”, com a incorporação dos retornos de crédito, além dos aportes anuais do Tesouro Nacional, no total, até 2020, os fundos regionais apresentarão uma carteira total de investimentos da ordem de R\$ 264,51 bilhões, dos quais cerca de R\$ 58,91 bilhões advirão dos fundos de desenvolvimento regional, agora “financeirizados”.

É, portanto, premente e imprescindível criar e implementar o FNDR integrando recursos federais e estaduais, sobretudo com o foco no financiamento de projetos básicos e executivos, capazes de habilitar prefeituras, governos estaduais e até mesmo fomentar PPPs, para obras de importância estratégica, mas de longa duração, para as quais existem, muitas vezes, recursos disponíveis para sua execução nos ministérios finalísticos, nos quais a carência de bons e adequados projetos podem induzir à distribuição inadequada e momentaneamente conveniente dos recursos orçamentários do governo federal.

## **DA IMPORTÂNCIA E PARTICIPAÇÃO DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Como banco de desenvolvimento, o BNDES vem cumprindo importante papel no financiamento dos grandes projetos nacionais. A política setorial para a indústria tem sido fortalecida pela

atuação do Banco, com financiamentos de longo prazo em condições diferenciadas, com baixos encargos financeiros e limites de financiamento capazes de alavancar projetos estratégicos.

Em que pese o excelente trabalho desenvolvido, é notória a concentração de recursos e dos financiamentos do BNDES nas regiões mais ricas do país. Estatisticamente, no entanto, a participação relativa do Banco, no financiamento do desenvolvimento regional, vem apresentando significativa evolução (Tabela 4).

**TABELA 4** Participação relativa do BNDES no financiamento do desenvolvimento regional (em R\$ milhões), 2003-2012

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2003	712,1	3.112,2	20.036,1	6.841,9	2.831,2	33.533,6
2004	1.954,1	2.737,3	21.299,2	8.682,8	5.160,5	39.833,9
2005	1.615,8	3.803,0	28.739,8	9.551,0	3.270,6	46.980,2
2006	1.625,8	4.836,2	31.414,6	9.782,6	3.658,8	51.318,0
2007	3.460,9	5.322,1	37.581,3	12.772,9	5.754,7	64.891,8
2008	4.951,8	7.627,2	51.010,1	17.407,6	9.881,3	90.877,9
2009	11.213,5	22.067,3	71.660,4	20.677,1	10.738,1	136.356,4
2010	11.748,2	17.210,8	97.971,5	30.125,6	11.366,6	168.422,7
2011	10.864,4	18.767,9	68.238,1	29.654,8	11.348,3	138.873,4
2012	13.340,0	21.048,0	72.440,0	29.065,0	20.098,0	155.991,0

Fonte: BNDES.

Nos últimos dez anos, o BNDES vem aumentando sua participação na Região Nordeste, que em 2012 correspondeu a 13,5% do volume de recursos emprestados pelo Banco, naquele exercício. Em um comparativo com a participação da região no PIB brasileiro, as aplicações do Banco equivalem ao peso da contribuição regional para esse mesmo PIB, sendo importante, no entanto, que o Nordeste venha a ser contemplado com percentual equivalente a sua concentração populacional, que gira em torno de 27,5% da população brasileira.

Muito da baixa *performance* relativa do passado se deve, basicamente, a dois aspectos: (a) concorrência dos fundos regionais, que apresentavam custos mais baixos e limites de financiamento maiores, inibindo maior procura por crédito do BNDES na região; e (b) inexistência de condições diferenciadas, nas linhas de financiamento do BNDES, para as empresas com propostas de implantação e/ou ampliação, na Região Nordeste.

Curioso observar que, até passado recente, os critérios de classificação de porte das empresas, adotados pelo BNDES e pelo BNB, eram diferentes e levaram a distorções que, de certo modo, até desestimulavam uma maior descentralização dos investimentos.

Para ser mais claro, o que ocorria é que o BNB adotava um critério próprio e bastante modesto quanto à classificação de porte das empresas, fator este que definia as prioridades, limites de financiamento e taxas de juros das operações. Uma empresa com faturamento de R\$ 50 milhões, por exemplo, na Região Nordeste, para fins de obtenção de recursos do FNE, era considerada grande empresa e, em geral, teria um limite de financiamento máximo de 65%, obtendo a maior taxa de juros do fundo constitucional.

Enquanto isso, no BNDES, o mesmo nível de faturamento classificava a empresa como de médio porte, possibilitando financiamento de até 70%, podendo chegar até 90%, de acordo com a Política de Dinamização Regional, e taxas que gravitavam em torno de 5% a.a. + Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Desse modo, até mesmo empresas industriais que estavam experimentando um período de vertiginoso crescimento das vendas na Região Nordeste, mas tinham suas unidades fabris nos estados do Sul e do Sudeste, optaram pela ampliação de suas linhas de produção nos estados mais ricos da federação, em vez de instalarem uma nova planta na própria Região Nordeste.

Ao contrário do que deveria ser o objetivo maior do desenvolvimento regional, a falta de um maior caráter de complementaridade e a própria concorrência entre os fundos regionais



e o BNDES estavam estimulando a concentração dos investimentos nas regiões Sul e Sudeste.

Somem-se a isso algumas outras peculiaridades, como o fato de o BNDES ser um banco de segundo piso e que depende da rede bancária para chegar até os tomadores de crédito, exceto quando se trata de projetos de valores elevados. Assim, o BNB, por exemplo, que poderia ser um dos maiores agentes repassadores de recursos do BNDES na região, contava com uma fonte de recursos com custos mais baratos, maior limite de financiamento e, outro agravante, com menor grau de risco e maior nível de remuneração própria. Isso porque o BNB assume apenas 50% do risco operacional dos financiamentos concedidos com recursos do fundo constitucional, enquanto ao repassar recursos do BNDES o risco é integralmente assumido pelo BNB. Afora isso, somados, o *del credere* e a taxa de administração recebidos pela operacionalização dos financiamentos podem atingir algo próximo a 6% a.a., contra até 3,57% a.a. ofertados, a título de *del credere*, pelo BNDES.

Alguns desses problemas e/ou fatores inibidores de maior participação do BNDES foram superados por meio de medidas internas adotadas pela Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do MI. É o caso, por exemplo, da uniformização dos critérios de classificação de porte, já que o FNE passou a adotar os mesmos parâmetros do BNDES. Restrições setoriais também passaram a ser impostas – como ao setor de energia, por exemplo –, deixando um espaço de atuação praticamente exclusivo para a fonte BNDES.

As modificações encetadas no FDNE também contribuíram para o aumento da parceria regional com o BNDES, em função da “financeirização” do fundo e da definição de linhas de atuação mais específicas, delimitando o espaço a ser ocupado pelo FDNE e também pelo FNE, este último estabelecendo prioridades para as micro, pequenas e médias empresas.

Restringir os financiamentos de equipamentos importados, alinhando a política dos fundos regionais com a política setorial adotada pelo BNDES, também contribuiu para a viabilização de mais financiamentos na Região Nordeste, pelo Banco, já que, por intermédio do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), passou a ofertar taxas e condições bastante atrativas para as empresas que pretendiam implantar-se no Nordeste brasileiro, e estas ainda poderiam complementar seus financiamentos, sempre nos casos de empresas de grande porte, obtendo taxas similares, no FDNE, para as demais obras e inversões, que não os equipamentos passíveis de financiamento pelo PSI. Ou seja, fez-se, de fato, valer o caráter de complementaridade – e não de concorrência – que sempre deveria permear as relações entre agentes de desenvolvimento de um governo único, preocupado com a questão do desenvolvimento regional.

Obviamente, a observância das políticas setoriais, pelos órgãos e organismos que participam da política de desenvolvimento regional e adotam-na como base de suas operações (MI, BNB, Sudene etc.), teve participação decisiva no melhor direcionamento dos recursos dos fundos regionais, bem como na intensificação da participação do BNDES na região. Entretanto, cumpre observar e fazer o devido registro da atuação do BNDES no Nordeste, onde se apresenta como parceiro constante e fundamental para a atração e viabilização de grandes investimentos regionais, como a fábrica de veículos e motores da Fiat, em Pernambuco, os estaleiros e as refinarias em Pernambuco e no Ceará, além dos grandes investimentos em mineração, ferrovias e rodovias – na logística, sobretudo – em todos os estados da Região Nordeste.

É, sem sombra de dúvidas, na maior sindicalização dos financiamentos de grande porte que o BNDES poderá expandir suas aplicações nas regiões menos desenvolvidas, com o apoio do BNB, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do

Basa, hoje principais operadores dos FDA, FDNE e FDCO, este último recém-implementado e com elevado potencial de alavancar investimentos em logística e infraestrutura para estados como Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul.

Taxas e limites de financiamento diferenciados, associados a prazos de pagamento mais longos para os projetos a serem implantados ou ampliados nessas regiões, podem não somente ajudar o BNDES a aumentar sua participação relativa em tais regiões, como também contribuir de forma decisiva para a descentralização dos investimentos privados no Brasil, minimizando, portanto, as desigualdades regionais, por meio da geração de emprego e renda e, também, da viabilização de projetos de infraestrutura cujas taxas de retorno, com as mesmas condições de crédito ofertadas no Sul e no Sudeste, não se mostram tão atrativas como investir em regiões onde esse mercado já estaria mais bem consolidado e com forte demanda espontânea.

Pode, portanto, o BNDES vir a ser o maior alavancador do desenvolvimento e dos investimentos em infraestrutura das regiões mais carentes, se absorver, de forma definitiva e engajada, a PNDR como pano de fundo para definição de todas as suas ações, incluindo o planejamento e estabelecimento das políticas setoriais, fundamentais para o crescimento mais igualitário do Brasil.

## **DA ELEVAÇÃO DA NOVA PNDR À CONDIÇÃO DE POLÍTICA DE ESTADO**

Ao ensejo, toda a discussão travada durante as conferências estaduais, regionais e nacional do desenvolvimento regional somente fará sentido se o resultado for a definição de uma PNDR que seja adotada como uma política de Estado, a ser incorporada por todos os agentes públicos, em todas as suas dimensões.

Não se deveria definir a própria peça orçamentária da União sem observar as prioridades da PNDR. Ignorar isso é o equivalente a transferir para a iniciativa privada a determinação das

prioridades dos investimentos pelo setor público e passar a ser guiado pura e simplesmente pela demanda espontânea.

O trabalho de indução deve ser buscado por todos os ministérios, autarquias, repartições públicas e agentes financeiros federais, em um trabalho e esforço complementar para criar fatores de atratividade a fim de estimular os investidores privados a se implantarem naquelas localidades em que o Estado identifica as potencialidades e para onde canalizará seus investimentos, de forma a viabilizar os arranjos produtivos e formar verdadeiros *clusters*.

É preciso que a política de incentivos fiscais e os fundos de financiamento do setor público apontem, exatamente, onde querem estimular os investimentos privados. Não se trata, aqui, de coibir a iniciativa privada, que continuará fazendo seus investimentos como quiser e bem entender, de acordo com as regras de mercado. Não se pode, no entanto, é conceder créditos a custo baixo para ampliar a concentração dos investimentos privados, em detrimento de outras regiões, onde um investimento público na logística de distribuição, em vias de acesso para escoamento de produção, e a disponibilidade de saneamento básico, internet, energia estável etc. podem ser supridos pelo setor público com uma visão de perspectiva e projeção – e não apenas atender à demanda atual.

Está se tratando de parar de correr atrás, para repor infraestrutura básica negada durante décadas, para antecipar investimentos e apontar, para o setor privado, que é lá que se vai disponibilizar uma moderna infraestrutura e vão se poder ofertar condições diferenciadas de financiamento para aqueles que, tendo potencial e condições adequadas de perpetuarem seus investimentos, optarem por colaborar com a política e orientação do poder público. Aqueles que escolherem investir onde já existe toda a condição favorável serão igualmente bem recebidos, mas deverão captar os recursos para seus investimentos de acordo com as regras do mercado e sem subsídios públicos.

Sem essa lógica, jamais serão corrigidas as desigualdades existentes, incluindo no âmbito intrarregional. Portanto, é na plena absorção da PNDR que deve ser concentrado o esforço governamental, para que se venha a ter um país mais igualitário, onde as oportunidades de emprego, renda, saúde, educação e segurança pública sejam ofertadas a todos os cidadãos brasileiros nas mesmas condições. Planejamento é, portanto, a palavra de ordem que deverá nortear as ações do governo federal, sempre em perfeita articulação com estados, municípios e a sociedade civil organizada, mas sem abrir mão das diretrizes e prioridades para o desenvolvimento regional.



13

---

**Cultura, diversidade cultural  
e desenvolvimento**

---

PAULO MIGUEZ

## RESUMO

*O artigo, compreendendo a centralidade de que desfruta a cultura na circunstância contemporânea, particularmente por conta dos enlaces que estabelece com o campo da economia e de que resulta um significativo mercado global de bens e serviços simbólico-culturais, objetiva elencar os elementos que constituem potencialidades e desafios sugeridos por uma relação entre cultura, diversidade cultural e desenvolvimento, que, evitando uma compreensão balizada pelas teorias e modelos ancorados no reducionismo economicista que marcou, e ainda marca, grande parte das políticas de desenvolvimento, pretenda avançar na direção de um modelo sustentável de desenvolvimento.*

## ABSTRACT

*Covering the centrality that culture enjoys in current circumstances, particularly because of the links established with the economy and which results in a significant global market for cultural-symbolic goods and services, this article aims to list the elements that constitute potentialities and challenges suggested in a relationship between culture, cultural diversity and development, which intends to move towards a sustainable model for development, while avoiding an understanding of theories and models based on economic reductionism that marked, and still does, most development policies.*

## A CULTURA NA CIRCUNSTÂNCIA CONTEMPORÂNEA

A cultura ocupa um lugar de destaque na circunstância contemporânea. A rigor, contudo, tal afirmação caberia perfeitamente se referida a outros momentos históricos. Ao século passado, por exemplo, cuja caracterização seria por demais incompleta se não registrasse a explosão da cultura de massa e suas múltiplas imbricações. Ou, bem mais atrás ainda, às centúrias atravessadas pelo Renascimento, cujas revoluções nas artes e nas ciências, ao escancararem o mundo à intervenção do homem, refundaram a história do Ocidente.



Todavia, tal afirmação, referida ao contexto atual, comporta uma novidade que faz a diferença. Trata-se do fato de que, na cena contemporânea, a cultura transbordou os limites de seu campo específico. Ou seja, se a modernidade teve como um de seus traços mais marcantes a emergência do campo da cultura – o “espaço social de relações objectivas”, referido por Bourdieu (1989, p. 64) –, a contemporaneidade apresenta como uma de suas características mais importantes o fato de a cultura movimentar-se para além das fronteiras do campo cultural propriamente dito, alcançando, em força, outros campos da vida social.

É nessa perspectiva que, por exemplo, Stuart Hall utiliza a expressão “virada cultural” para dar conta do que considera “a enorme expansão de tudo o que está associado a ela [cultura], [...] e o seu papel constitutivo, hoje, em todos os aspectos da vida social” [Hall (1997, p. 1)], expansão que se qualifica tanto como substantiva, quando anota a crescente centralidade da cultura “nos processos globais de formação e mudança, sua penetração na vida cotidiana e seu papel constitutivo e localizado na formação de identidades e subjetividades”, quanto como epistemológica, ao chamar a atenção para a posição constitutiva da cultura “nas humanidades e ciências sociais de hoje e as modificações na teorização e na análise” do contemporâneo [Hall (1997, p. 21)].

Na mesma linha, raciocina, também, Albino Rubim, que, chamando a devida atenção para o fato de que o espraiamento da cultura na direção de outros campos da vida social não significa, em qualquer hipótese, seu desaparecimento como campo social específico, afirma que “Na contemporaneidade, a cultura comparece como um campo social singular e, de modo simultâneo, perpassa transversalmente todas as outras esferas societárias, como figura quase onipresente” [Rubim (2007, p. 148)].

Ou seja, às tensões que historicamente balizaram as relações entre a cultura e a sociedade, agregam-se hoje, ampliando e

redefinindo tais relações, fenômenos e elementos – tais como as novas sociotecnologias da comunicação e da informação, interculturalidades, multiculturalidades, transculturalidades, hibridismos, espetacularização, turistização, localismos, globalismos, glocalismos – que, em seu conjunto, dão forma a uma miríade complexa e multifacetada de possibilidades e desafios em um jogo que é próprio do mundo.

Recorrendo à gramática das relações internacionais, pode-se dizer, portanto, que o lugar destacado de que desfruta a cultura no contexto contemporâneo sugere seu deslocamento do amplo leque das *low politics* (educação, saúde, emprego, segurança etc.) na direção das *high politics*, repertório com sua exclusiva e restrita agenda de temas considerados vitais para os Estados, como política exterior, comércio internacional, defesa e segurança.

É nessa direção que apontam, por exemplo, a premissa que informa o ponto de partida do relatório final do projeto *Pensamento Renovado de Integração*, capitaneado pelo Convênio Andrés Bello, instituição sediada na Colômbia e com atuação em muitos países latino-americanos, segundo a qual “[...] *el mundo en este siglo se contituirá no en torno a lo geopolítico, ni a lo geoeconómico, sino principalmente en torno a lo geocultural*” [Garretón (2003, p. 7)], e a afirmação da antropóloga Lourdes Arizpe de que “A cultura será sem dúvida uma das principais questões da sustentabilidade, do desenvolvimento e da governabilidade no século XXI” [Arizpe (2001, p. 13)].

Também na mesma direção, ainda que abandonando o espírito de promessa e adotando um perigoso tom de ameaça, comparece a criticada tese de Huntington (1997) sobre o “choque de civilizações”, segundo a qual, a fonte predominante dos conflitos internacionais deixará de ser de base ideológica ou econômica e passará a ser fundamentalmente cultural.

Aqui, no lugar central que ocupa hoje a cultura, a palavra-chave é, certamente, transversalidade. Ou seja, ao transitar

fora das fronteiras de seu campo singular e específico, a cultura estabelece enlaces com outras dimensões da vida em sociedade assumindo, como observa Stuart Hall,

uma função de importância sem igual no que diz respeito à estrutura e à organização da sociedade moderna tardia, aos processos de desenvolvimento do meio ambiente global e à disposição de seus recursos econômicos e materiais [Hall (1997, p. 2)].

Impõe-se, portanto, como sugere Farias (2008, p. 3, grifo nosso),

[...] como uma espécie de **fator transversal** em planos e graus diferenciados, atravessando a política, a economia e os domínios da administração e da gestão, mas também na religião, no campo jurídico e das tecnologias, das agências que definem as agendas desenvolvimentistas e entre outros setores.

Assim é que Eduardo Subirats, atento a esse fenômeno, embora destacando que a invasão desses vários domínios pela cultura obedeça a uma lógica não propriamente cultural, mas tão somente a ditames como objetividade, racionalidade e utilidade, reconhece que “toda a vida social parece convergir para o estímulo da inovação das formas e dos estilos como uma necessidade não só artística, mas, precisamente, vital” [Subirats (1989, p. 10)].

No entanto, ainda que por força desse seu caráter transversal, a cultura compareça de forma relevante em várias esferas da vida social, é nos enlaces com o campo da economia que, de forma mais acentuada, a cultura tem vindo a demandar a atenção do mundo científico-acadêmico, de instituições governamentais, de agências multilaterais, de bancos de desenvolvimento e de organizações não governamentais (ONGs).

A relação entre cultura e economia não é, obviamente, recente. Resulta do desenvolvimento capitalista e deve ser percebida a partir de dois momentos específicos. Em um primeiro momento, quando, entre os séculos XVIII e XIX, o capitalismo avança sobre a esfera da circulação dos bens culturais transfor-

mando-os em mercadorias. Ou seja, liberta das imposições históricas do mecenato e dos ditames da igreja católica, a cultura estabelece, a partir de então, uma relação direta com um público consumidor de seus produtos, os bens culturais, por meio de uma nova instância intermediadora, o mercado.

O segundo momento, a partir da metade dos “oitocentos”, quando o capitalismo ingressa em sua fase monopolista-oligopolista, corresponde à captura da cultura pela lógica mercantil-capitalista no exato instante de sua produção, ou seja, quando os bens culturais passam a ser concebidos já como mercadorias no ato mesmo de sua criação, portanto, como produtos destinados à troca e ao consumo no mercado. E é exatamente sobre esse processo de subsunção da cultura pelo capital que se debruçam Theodor Adorno e Max Horkheimer para desenvolverem a noção de “indústria cultural” [Adorno e Horkheimer (1997)], constructo teórico seminal que dá conta do fato de que a expansão das relações mercantis do tipo capitalista pelo conjunto da vida social alcançou, também, a cultura.

Rubim (2007) observa que a instalação da lógica de indústria cultural vai potencializar outro dos enlaces da cultura de extrema relevância para a caracterização da contemporaneidade. Trata-se da “tecnologização da cultura”, ou seja, da aplicação da tecnologia industrial à produção de bens simbólico-culturais, fenômeno possibilitado pelo desenvolvimento, em fins do século XIX, das técnicas de reprodução de textos, imagens e sons, processo magistralmente descrito por Walter Benjamin [Benjamin (1990)]. As novas linguagens artísticas daí decorrentes, como a fotografia e o cinema, abrem caminho para “a proliferação das mídias e, no seu rastro, das indústrias culturais” [Rubim (2007, p. 143)]. A partir de então, o público consumidor de cultura passa a ter a sua disposição, no mercado, uma cultura produzida industrialmente, pouco importando se subordinada ou não à lógica de indústria cultural, processo que cria a ambiência da cul-

tura midiática e, mais presentemente, desemboca no universo da cibercultura, este, fruto dos desenvolvimentos da tecnologia de base digital na última década do século passado.

O fato é que se a “mercantilização da cultura” já no século XIX pôs em movimento uma “economia das artes”, à entrada deste novo século, os bens e serviços simbólico-culturais dão corpo a uma “economia da cultura” que, constituída e consolidada ao longo do século passado, exhibe hoje um gigantesco mercado que é dominado por grandes conglomerados de produção e distribuição de conteúdos culturais, funciona em escala global e contabiliza cifras astronômicas.

Com efeito, os números e resultados apresentados pelo mercado da cultura impressionam a tal ponto, que alguns autores começam até a referir-se a ele como o setor quaternário da economia [Quintana (1990)]. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) global, por exemplo, as estimativas do Banco Mundial apontam para uma participação do mercado da cultura por volta de, aproximadamente, 7%, e para uma taxa média de crescimento em torno de 10% para os próximos anos, [Promovendo... (2005)]. Já do ponto de vista do comércio internacional, é a UNESCO que, apoiada em dados da UNCTAD, estima um mercado para os produtos do mundo da cultura da ordem de US\$ 1,3 trilhão [UNESCO Institute (2005)].

Os números, entretanto, não perdem a grandiosidade quando o foco desloca-se da economia global para as economias nacionais, em que pesem as diferenças conceituais e metodológicas e suas implicações quanto à definição e mensuração do que constitui o setor da economia cultural. Observe-se, por exemplo, o caso dos Estados Unidos da América (EUA), país que controla a maior parte dos negócios do mercado cultural em todo o mundo. Aí, mesmo deixando de fora vários dos setores (parques temáticos, cassinos etc.) que conformam o que os norte-americanos definem como economia do entretenimento (a *entertainment economy*,

que europeus e japoneses costumam chamar de *Mickey Mouse economy*) e concentrando a atenção nos dados divulgados pela International Intellectual Property Alliance (IIPA) – instituição que congrega as chamadas *copyright industries*, i.e., as indústrias que produzem e/ou distribuem bens que se caracterizam fundamentalmente por incorporar propriedade intelectual (indústria editorial – livros, revistas, jornais e periódicos, impressos e eletrônicos –, do audiovisual – cinema, rádio, TV, DVDs etc. –, fonográfica e do *software* – aplicações para negócios e de entretenimento) –, os números revelados são absolutamente significativos. Segundo o relatório publicado em 2011 por essa instituição [IIPA (2011)], esse setor representou, em 2010, 11,1%, do PIB norte-americano, ou seja, US\$ 1,52 trilhão, valor equivalente a 72,0% do PIB brasileiro, que, em 2012, foi de US\$ 2,22 trilhões.

São, certamente, números como esses que legitimam a inclusão da cultura no seletivo grupo das *high politics* e justificam sua presença na agenda de organizações multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que, desde 1993, vem discutindo, no âmbito das negociações multilaterais sobre a liberalização do comércio internacional, a questão dos serviços audiovisuais, segmento do mercado cultural que representa negócios da ordem dos US\$ 450 bilhões em todo o mundo [ABPITV (2008?)].

Mas as relações entre cultura e economia não se esgotam na existência de um mercado de bens e serviços simbólico-culturais. É que, retomando a ideia de transbordamento, a cultura rompeu os limites do mercado (cultural) em que seus bens e serviços são produzidos e comercializados e alcançou outros mercados “culturalizando” suas mercadorias. Assim, à “mercantilização da cultura”, vem juntar-se, contemporaneamente, a “culturalização da mercadoria”, ou seja, um fenômeno que expressa a secundarização dos aspectos estritamente físico-técnicos em favor do crescente papel de elementos simbólicos (*design*, marca,

origem etc.), portanto, “densos de conteúdo cultural” [Rubim (2007, p. 145)], na determinação do valor das mercadorias.

Observa-se, por exemplo, que em inúmeros ramos da produção econômica clássica, das indústrias do vestuário e moveleira à indústria automobilística, artistas, estilistas e *designers* se tornaram trabalhadores fundamentais pelo que agregam de valor simbólico aos bens produzidos. Sobre esse aspecto da relação entre cultura e economia, Negri e Cocco afirmam que

O que é cultural no capitalismo globalizado das redes é o trabalho em geral. Ou seja, um trabalho que se torna intelectual, criativo, comunicativo – em uma palavra, imaterial. A cultura “gera valor” (como diz o “management”) porque o que é incorporado aos produtos são formas de vida: estilos, preferências, status, subjetividades, informações, normas de consumo e até a produção de opinião pública. A mercadoria precisa ser dotada de valor cultural. O trabalho se torna, assim, ação cultural. O trabalho da cultura e na cultura se torna cada vez mais o paradigma da produção em seu conjunto [Negri e Cocco (2006, p. 3)].

Além de Antonio Negri e Giuseppe Cocco, para quem, hoje, “a cultura não tem só um expressivo peso econômico”, mas é a própria “economia como um todo [que] depende cada vez mais, em seu conjunto, das dimensões culturais” [Negri e Cocco (2006, p. 3)], outros autores têm destacado a importância que assumem na contemporaneidade os enlaces entre cultura e economia.

Frederic Jameson, por exemplo, para quem a cultura se transformou na própria lógica do capitalismo contemporâneo, afirma que

O que ocorreu é que a produção estética hoje está integrada à produção das mercadorias em geral: a urgência desvairada da economia em produzir novas séries de produtos que cada vez mais pareçam novidades (de roupas a aviões), com um ritmo de *turn over* cada vez maior, atribui uma posição e uma fun-

ção estrutural cada vez mais essenciais à inovação estética e ao experimentalismo [Jameson (1997, p. 30)].

O geógrafo David Harvey, por seu turno, identifica nas singularidades culturais de uma região ou de um produto o componente fundamental à formação do que chama de “rendimento monopólico” contemporâneo, afirmando que

a idéia de “cultura” está cada vez mais entrelaçada com as tentativas de reafirmar tais poderes monopólicos, exatamente porque alegações de singularidade e autenticidade podem ser mais bem articuladas como afirmações culturais distintas e não duplicáveis [Harvey (2005, p. 149)].

Compreende-se, assim, a rigidez com que é tratada, atualmente, a questão da propriedade intelectual, seja no âmbito do direito autoral, que regula as criações artístico-culturais, seja no que diz respeito a suas outras modalidades, como marcas e patentes, uma forma contemporânea de “rendimento monopólico” de que se beneficiam tanto os grandes conglomerados que controlam as indústrias culturais quanto os oligopólios que dominam outros setores da produção de bens e serviços, a exemplo da indústria farmacêutica ou de desenvolvimento e produção de *software*. Ou seja, a defesa intransigente da propriedade intelectual empreendida pelos grandes conglomerados traduz a busca do capitalismo por novas fontes de privilégios monopolistas, neste caso, remetida à centralidade a que foram alçados os atributos culturais que passaram a ser crescentemente incorporados nas mais distintas mercadorias. Daí, certamente, a indagação de David Harvey:

Se alegações de singularidade, autenticidade, particularidade e especialidade estão por trás da capacidade de captar rendimentos monopólicos, então em que melhor terreno é possível fazer tais alegações senão no campo dos artefatos e práticas culturais historicamente constituídos e das características ambientais especiais (inclusive os ambientes sociais e culturais construídos)? [Harvey (2005, p. 158)].



Yúdice (2004), em uma perspectiva ainda mais ampla, destaca uma nova condição prático-conceitual expressa por essa multiplicidade de enlaces estabelecidos pela cultura ao discutir a ideia de cultura como um “recurso” que é permanentemente acionado para a consecução de vários objetivos. Cultura como um “recurso” para promover a inclusão social, para requalificar centros urbanos, para estimular a geração de emprego e renda etc. “Recurso”, enfim, para ativar políticas que se ocupam do desenvolvimento.

## **A CULTURA E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO**

O protagonismo da cultura na contemporaneidade alcançou também, por óbvio, a questão do desenvolvimento. Aqui, se por um lado a relevância contemporânea da conjunção cultura e desenvolvimento pode ser creditada ao processo de transbordamento da cultura de seu campo específico, por outro, o tecimento dessa conjunção resulta também das transformações experimentadas pela própria noção de desenvolvimento a partir da metade dos anos 1970.

Com efeito, a constatação de que o modelo de desenvolvimento vigente desde o pós-guerra, assentado exclusivamente em um viés economicista, deteriorara em grau extremo as condições ambientais no planeta e, por consequência, a compreensão de que o imperativo da sustentabilidade exigia um meio ambiente saudável levaram à mobilização da comunidade internacional na direção da adoção de um conjunto de medidas voltadas para frear a degradação ambiental e proteger a biodiversidade. Marco substantivo desse processo foi a publicação, em 1975, pela fundação sueca Dag Hammarskjöld, do relatório sobre o desenvolvimento e a cooperação internacional intitulado “Que fazer”, documento que mobilizou os debates da VII Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, convocada, nesse mesmo ano, para discutir a nova ordem econômica

internacional e que se tornou um importante marco da emergência do conceito de desenvolvimento sustentável ao estabelecer que o desenvolvimento deveria “ser **endógeno** por oposição ao mimético, **auto-confiante** e autônomo no processo decisório por oposição ao dependente”, operar “a partir da **lógica das necessidades** e não do mercado (da demanda efetiva)”, refletir “diretamente sobre valores de uso sem passar pelos valores de troca, proceder **em harmonia com a natureza** e estar aberto ao **câmbio institucional**” [Sachs (2005, p. 155, grifos do autor)].

Nos anos 1990, a ideia de desenvolvimento experimenta nova e importante inflexão ao redefinir-se como

efetivação e universalização do conjunto dos direitos humanos, das assim chamadas três gerações de direitos – direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais; direitos coletivos como o direito ao meio ambiente, à infância, etc. [Sachs (2005, p. 155)].

Ou seja, observa-se que, ao longo das últimas décadas, a ideia de desenvolvimento vem procurando se distanciar do receituário que a identificava, sem mais, com a ideia de crescimento econômico. Enriquecendo-se e ganhando complexidade, o conceito de desenvolvimento tem buscado sua reinvenção em uma perspectiva pluridimensional,<sup>1</sup> que se quer, também, histórica, processual e transdisciplinar, e submetida, simultaneamente, ao duplo imperativo ético da solidariedade sincrônica, em atenção à geração presente, e diacrônica, por conta do compromisso com as gerações futuras, um desenvolvimento que seja, portanto, conforme anota Ignacy Sachs, “(socialmente) **includente**, (ambientalmente) **sustentável** [e] (economicamente) **sustentado**” [Sachs (2005, p. 155, grifos do autor)].

<sup>1</sup> O professor Ignacy Sachs sugere a expressão francesa “tout-développement” (desenvolvimento integral) que, segundo ele, é “uma maneira de reatar com uma belíssima definição do desenvolvimento proposta por Jacques Maritain e citada por Rubens Ricúpero na sua conferência “Raul Prebisch”, pronunciada na UNCTAD no dia 14 de setembro de 2004: “a promoção de todos os homens e do homem todo” (*tous les hommes et tout l’homme*) [Sachs (2005, p. 155)].

A aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais [UNESCO (2005)], em 2005, veio reforçar substantivamente o protagonismo contemporâneo da esfera cultural, gerando impactos bastante positivos para a conjunção cultura e desenvolvimento.

Registre-se que esse importante instrumento normativo internacional é o resultado de um processo de acumulação construído ao longo de mais de duas décadas de embates da cultura, em paralelo às transformações experimentadas no campo das teorias e políticas voltadas para a questão do desenvolvimento.

Nesse processo de aproximação da cultura à questão do desenvolvimento, um marco fundamental é a Conferência Mundial sobre Políticas Culturais – MONDIACULT, realizada em 1982, sob a égide da UNESCO, na Cidade do México.<sup>2</sup> Tomando como base uma compreensão ampliada de cultura, portanto, cultura como

*el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social” e que engloba, além “de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias [UNESCO (1982)].*

a conferência, em sua declaração final, esboça os primeiros contornos da compreensão acerca da relação entre cultura e desenvolvimento, afirmando, categoricamente, que a *“cultura constituye una dimensión fundamental del proceso de desarrollo”* e que o *“hombre es el principio y el fin del desarrollo”*, cabendo às políticas culturais o dever de *“rescatar el sentido profundo y humano del desarrollo”* [UNESCO (1982)].

<sup>2</sup> A realização da MONDIACULT, em 1982, representa o culminar de um processo iniciado em 1968, quando a UNESCO, em sua 15ª Conferência Geral, aprovou uma resolução convocando a 1ª Conferência Intergovernamental sobre os Aspectos Institucionais, Administrativos e Financeiros das Políticas Culturais, reunião que teve lugar em 1970, em Veneza. A seguir a esta, foram realizadas várias conferências regionais sobre o mesmo tema: EUROCULT (Helsínque, 1972); ASIACULT (Jacarta, 1973); AFRICACULT (Accra, 1975); AMERICACULT (Bogotá, 1978); e ARABCULT (Bagdá, 1981) [Kauark (2009)].

É interessante observar que, ao tratar do que chamou de *"dimensión cultural del desarrollo"*, o documento expressa uma sintonia fina com os debates que então ocupavam o terreno das teorias e políticas dedicadas à questão do desenvolvimento. Ou seja, recusando o viés economicista, ao chamar atenção para o fato de que o objetivo do desenvolvimento *"no es la producción, la ganancia o el consumo per se, sino su plena realización individual y colectiva, y la preservación de la naturaleza"*, o documento aponta para a necessidade de uma redefinição da noção de desenvolvimento como um processo equilibrado, alertando que uma mudança dessa envergadura só será possível na medida em que *"los factores culturales"* passem a integrar as estratégias de desenvolvimento e que tais estratégias tenham em conta *"la dimensión histórica, social y cultural de cada sociedad"* [UNESCO (1982)].

Em janeiro de 1988, na esteira das formulações aprovadas pela MONDIACULT, a Organização das Nações Unidas (ONU) lança a Década Mundial do Desenvolvimento Cultural (1988-1997). De acordo com Javier Pérez de Cuéllar, então Secretário-Geral das Nações Unidas, o móvel dessa importante iniciativa se deveu à compreensão de que

os esforços em favor do desenvolvimento haviam muitas vezes fracassado "porque a importância do fator humano – a teia complexa de relações, crenças, valores e motivações existente no centro de toda cultura – fora subestimada em muitos projetos de desenvolvimento" [Relatório... (1997, p. 9)].

Simultaneamente ao lançamento da Década, é criada a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, que, coordenada diretamente por Pérez de Cuéllar, conta, entre outros renomados intelectuais, com a presença de Claude Lévi-Strauss e Celso Furtado. Do trabalho da Comissão resulta um relatório intitulado *"Nossa Diversidade Criadora"*, publicado em 1996, que na mesma linha das reflexões iniciadas, em 1982, no México, reafirma

a ideia de que “O desenvolvimento divorciado do seu contexto humano e cultural não é mais do que um crescimento sem alma” [Relatório... (1997, p. 21)], o qual defende a tese de que

o desenvolvimento compreende não apenas o acesso a bens e serviços, mas também a possibilidade de escolher um estilo de coexistência satisfatório, pleno e agradável. Em uma palavra, o desabrochar da existência humana em suas várias formas [Relatório... (1997, p. 21)]

e formula uma agenda internacional com o propósito de mobilizar a comunidade internacional para o enfrentamento dos desafios envolvendo a conjunção cultura e desenvolvimento.

Encerrada a Década Mundial do Desenvolvimento Cultural e na sequência da publicação do Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, a UNESCO realiza, em 1998, em Estocolmo, a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, cujo plano de ação, focado em cinco pontos, reforça o papel das políticas culturais nas estratégias de desenvolvimento e afirma a necessidade de proteção e promoção da diversidade das culturas [Kauark (2009)].

Mas o processo que desemboca na aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005, pela UNESCO, ainda que largamente tributário tanto dos câmbios experimentados pela noção de desenvolvimento quanto da acumulação político-institucional e conceitual envolvendo a conjunção cultura e desenvolvimento, não pode ser integralmente compreendido sem que sejam referidas as negociações multilaterais sobre comércio internacional da “Rodada Uruguai” do General Agreement on Trade and Tarriffs (GATT), entre os anos 1980 e início da década seguinte, quando a Comunidade Europeia, sob forte impulso da França e com apoio do Canadá, obtém êxito na defesa da tese da “exceção cultural”, o que permitiu a retirada dos serviços audiovisuais da alçada dos acordos de livre comércio e a homologação do direito dos países

à implementação de políticas nacionais de fomento à produção audiovisual.

Os embates sobre a questão da “exceção cultural”, tema especialmente caro aos franceses desde o fim da II Guerra Mundial [Mattelart (2005)], foram travados entre a posição norte-americana,<sup>3</sup> que advogava a proibição de qualquer forma de proteção nacional (subsídios à produção, cotas de telas, barreiras alfandegárias etc.) ao cinema e a outros serviços audiovisuais sob o argumento de serem eles formas de entretenimento de base industrial – e, portanto, absolutamente iguais a carros, sabonetes etc. – e a posição da Comunidade Europeia e do Canadá, que entendia que, tais serviços, por conta de sua dimensão cultural, deveriam ser objeto de um tratamento de “exceção”, ou seja, deveriam ser objeto de políticas culturais nacionais de apoio a sua produção.

Sinal da presença da cultura no universo restrito das *high politics* pela via da agenda sobre comércio internacional, o debate sobre a “exceção cultural”, que ampliado política e conceitualmente vai dar lugar, na sequência, à tese da diversidade cultural, tem, na opinião de Divina Frau-Meigs, um caráter estrategicamente emblemático. Segundo essa estudiosa,

*El debate sobre la “excepción cultural” es una de las primeras crisis de la posguerra fría que pone a prueba la alianza entre los países de la esfera atlántica. Quizás sea eso lo que la hará pasar a la historia. Y es que, en efecto, la posguerra fría no puso en cuestión el poder político, estratégico y militar de los Estados Unidos; sin embargo, las tentativas de resistencia a la dominación norteamericana se dibujan en el eje diplomático y en el eje sociocultural. La excepción cultural constituye un ejemplo de ello: se trata de*

<sup>3</sup> A defesa da aplicação dos princípios livre-cambistas aos bens e serviços simbólico-culturais pelos EUA, tenazmente defendida durante as negociações da “Rodada Uruguai”, continuou a ser esgrimida durante o processo de negociação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, levando a que a delegação norte-americana votasse contra a aprovação do documento final aprovado em outubro de 2005.

*una estrategia de resistencia contenida, menos contra una América conquistadora que contra una América seductora, la América del síndrome HHMMS, "Harvard and Hollywood, McDonald's and Microsoft Syndrome" (Joffe). Es la primera conflagración de tamaño natural entre la idea de mundialización y la de americanización [Frau-Meigs (2006, p. 4)].*

Certamente impulsionada por fatos como esses, a discussão sobre a adoção de um marco normativo internacional que acolhesse o repertório de questões envolvendo a diversidade cultural e sua incontornável imbricação com temas como políticas culturais e desenvolvimento ganhou força e velocidade a partir do ano 2000.

Em 2001, a demanda por tal instrumento aparece nos documentos finais da reunião da Rede Internacional sobre Política Cultural (RIPC), liderada pelo Canadá e formada, então, por mais de sessenta países. No ano seguinte, a 31ª Conferência Geral da UNESCO aprova a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural [UNESCO (2001)]. Fora do âmbito estritamente cultural, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), na edição de 2004, adota como tema-título de seu Relatório do Desenvolvimento Humano, "Liberdade Cultural num Mundo Diversificado". Em outubro de 2005, em Paris, o processo é coroado com a aprovação,<sup>4</sup> pela 33ª Conferência Geral da UNESCO, da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais [UNESCO (2005)].

Entre as várias questões tratadas em seus 35 artigos, devem ser registradas, em especial: a compreensão da dupla natureza dos bens e serviços culturais, portanto, tanto sua dimensão simbólica quanto econômica; o reconhecimento do direito soberano dos estados de aplicarem políticas culturais destinadas a pro-

---

<sup>4</sup> A Convenção foi aprovada com 148 votos a favor, dois contra (dos Estados Unidos e de Israel) e quatro abstenções (da Austrália, Honduras, Nicarágua e Libéria). Deve ser ressaltado o papel desempenhado ao longo do processo pelo então Ministro da Cultura do Brasil, Gilberto Gil, no convencimento de países que relutavam em votar pela aprovação da Convenção.

toger e promover suas indústrias culturais; o entendimento de que a Convenção não deve incluir compromissos adicionais em termos de propriedade intelectual nem deve estar subordinada a outros instrumentos internacionais (por exemplo, normas da área de comércio internacional ou de regulação da propriedade intelectual); a compreensão de que a diversidade cultural necessita de mecanismos internacionais de cooperação, incluindo os financeiros; a demanda por um equilíbrio nas trocas internacionais de bens e serviços culturais; e o reconhecimento dos direitos das populações tradicionais sobre seus conhecimentos – repertório de questões que, por óbvio, dialoga intensamente com o tema do desenvolvimento.

### **POR UMA PERSPECTIVA SUBSTANTIVA PARA A RELAÇÃO CULTURA, DESENVOLVIMENTO E DIVERSIDADE CULTURAL**

Cabe agora uma indagação: qual o significado da relação entre cultura, diversidade cultural e desenvolvimento?

Certamente, de pouco interessa a essa relação, ao que ela encerra em relação a boas e novas promessas, uma compreensão balizada pelas teorias e modelos ancorados no reducionismo economicista que marcou, e ainda marca, grande parte das políticas de desenvolvimento. Aqui, evidentemente, a sedução não é pequena. Afinal, se está diante de um setor econômico, o da produção cultural, que dá forma a um mercado de bens e serviços que se caracteriza por sua escala global, pela presença de gigantescos conglomerados de produção e distribuição de conteúdos culturais, por seu extremo poder de fogo, tanto econômico quanto político-ideológico, e por números que, como já anotado, traduzem uma geração de riqueza material de grande magnitude. No entanto, se for esse o caminho a trilhar o que se verá é tão somente uma mudança do paradigma econômico-produtivo que, historicamente, vem dando sustentação ao de-



envolvimento de viés economicista. Sairia de cena a produção industrial clássica, com suas chaminés, entraria, em seu lugar, a produção de bens e serviços simbólico-culturais.

É evidente, contudo, que as imensas possibilidades econômicas presentes no campo da cultura não podem ser esquecidas pelas políticas de desenvolvimento. Entretanto, o potencial de geração de riquezas e de empregos representado pela cultura não pode ser compreendido e operacionalizado por políticas dedicadas ao desenvolvimento sem que se tenha como referência uma visão da cultura como dimensão constitutiva da vida social, sua usina geradora de riquezas simbólicas.

Ou seja, não se pode, tão somente, buscar o desenvolvimento tendo como eixo principal o crescimento econômico, nesse caso, assentado no estímulo às atividades produtivas ligadas à cultura. Muito menos deve ser a cultura tomada como um simples “catalisador” do desenvolvimento, como sugere James Wolfensohn, ex-presidente do Banco Mundial [Yúdice (2004, p. 30)]. Aqui, vale lembrar a advertência feita pelo Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento: a cultura

[...] não pode, em última instância, ser reduzida à posição subsidiária de mera promotora (ou freio) do desenvolvimento econômico. O papel da cultura não se esgota no de servir certas finalidades [...]; constitui, de forma mais ampla, o fundamento social das próprias finalidades. O desenvolvimento e a economia são, pois, aspectos da cultura de um povo [Relatório... (1997, p. 21-22)].

Todavia, não deve haver dúvidas quanto à magnitude dos desafios que decorrem da imbricação entre cultura, diversidade cultural e desenvolvimento. Em primeiro lugar, por tratar-se de um diálogo absolutamente desafiador entre o domínio do simbólico, constitutivo da sociedade humana e esfera em que trafega a cultura, e o domínio da racionalidade, ao qual pertence a ideia de desenvolvimento, portanto uma noção que é

datada historicamente, não sendo constitutiva da sociedade [Ortiz (2008)]. Em segundo lugar, por não serem poucas as dificuldades que a relação encerra: os “purismos ideológicos” e as posturas românticas que costumam frequentar o campo da cultura; o economicismo que ainda reina em força nas teorias e políticas do desenvolvimento; a incipiência do campo cultural no que concerne a seus números, indicadores e estatísticas; as barreiras disciplinares que ainda atrasam o avanço do conhecimento quanto aos enlaces contemporâneos da cultura.

Mas também não cabem dúvidas quanto ao fato de que a Convenção da UNESCO, assumindo como sua premissa básica a diversidade cultural como patrimônio comum da humanidade, sugere possibilidades para a relação cultura, diversidade cultural e desenvolvimento que, simultaneamente, tanto atendem ao imperativo de proteção demandado pela memória coletiva construída ao longo da história com a contribuição de todos os povos do mundo quanto avançam na compreensão de que tal riqueza exige políticas de promoção capazes de garantir-lhe um lugar estratégico no desenvolvimento das sociedades, uma vez que sinaliza, como apontado mais atrás, a dupla determinação, simbólica e econômica, dos bens culturais.

José Márcio de Barros, atento a essas possibilidades, e lembrando, contudo, que a relação entre cultura, diversidade e desenvolvimento “não pode ser encarada como uma questão imediata, linear e natural”, propõe, inspirado nas formulações de Edgar Morin sobre o “pensamento complexo”, uma articulação que parte do “reconhecimento do aspecto processual e dinâmico das idéias e das práticas contidas em cada um dos termos” [Barros (2008, p. 15-16)].

Para esse estudioso, o ponto de partida da articulação entre cultura, diversidade e desenvolvimento deve ser o reconhecimento de que a cultura expressa três dimensões básicas e complementares que são, necessariamente, indissociáveis: “sua dimensão

humanizadora e educativa, sua dimensão coletiva e política, sua dimensão produtiva e econômica” [Barros (2008, p. 18)].

Em segundo lugar, e como forma de superar o romantismo ingênuo que desperta a ideia de diversidade cultural e o inócuo celebracionismo com que (ainda) é recebida a aprovação da convenção da UNESCO, Barros (2008, p. 18) sugere que se reconheça a diversidade cultural não como um “mosaico harmônico”, mas sim como um “conjunto de opostos, divergentes e contraditórios”, exatamente por conta de ser, a diversidade cultural, “cultural e não natural”, portanto, resultado dos jogos e trocas que sujeitos individuais e coletivos realizam com base em suas diferenças e, também, em suas desigualdades e tensões. Aqui, a perspectiva proposta por Barros (2008) é que a questão da diversidade cultural deixe de ser tão somente uma constatação antropológica a exigir um inventário de formas e manifestações culturais e se constitua, já agora por conta das possibilidades abertas pela Convenção da UNESCO, como uma resposta e um projeto efetivo.

A seguir, José Márcio Barros debruça-se sobre o terceiro dos termos da conjunção, o desenvolvimento (“humano”, acrescenta o autor), procurando identificar o lugar que aí cabe à cultura e sua diversidade de expressões. Partindo da compreensão de que ao “desenvolvimento humano sustentável” é indispensável a articulação equilibrada dos quatro tipos de capital presentes em uma sociedade, em um país ou em uma comunidade – o capital natural, formado pelos recursos naturais disponíveis; o capital construído, gerado pela intervenção humana; o capital humano, determinado pelas condições de vida da população ligadas à alimentação, à saúde e à educação; e o capital social, formado pelos valores e atitudes compartilhados que dão sustentação às relações de confiança e de cooperação entre os atores sociais –, Barros (2008) conclui, acertadamente, que a cultura se revela como protagonista do processo de desenvolvimento posto que

sua presença é fundamental ao acionamento das quatro modalidades de capital, particularmente no que concerne ao capital social, ao qual a cultura, com sua rica diversidade de repertórios, oferece-se como o território privilegiado dos jogos identitários, da modelagem dos comportamentos e da construção dos valores de uma sociedade.

Daí que a cultura deva ser assumida não como mais uma ferramenta capaz de impulsionar o desenvolvimento – como “catalisadora” do desenvolvimento, como propõe o ex-presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn – mas, sim, como a própria argamassa dos pactos celebrados entre os vários atores sociais que servem de lastro legitimador das políticas de desenvolvimento, portanto, como o elemento-chave que deve marcar presença em todos os centros de decisão governamental, cortando, de maneira transversal, o conjunto das políticas públicas que se ocupam do desenvolvimento.

Juntando os termos cultura, diversidade cultural e desenvolvimento, na perspectiva aqui apresentada, obtém-se uma equação que se organiza como possibilidade de um devir marcado por um “crescimento autossustentado” que articula passado, presente e futuro de maneira diacrônica e transformadora; que tenha a capacidade de harmonizar a dimensão simbólica e a lógica de mercado com um sentido mais afeito às trocas e à cooperação e colaboração e menos aos objetivos da acumulação de riquezas; que realize a interação entre patrimônio natural e patrimônio cultural; e que aponte para um ideal de pluralismo cultural, portanto, para uma sociedade que, assegurando o direito à diferença, impeça que esta se traduza em desigualdades.

Portanto, uma relação entre cultura, diversidade cultural e desenvolvimento que pretenda avançar na direção de um modelo sustentável de desenvolvimento torna imperativa a necessidade da criação de condições propícias ao aumento da diversidade das manifestações culturais e a promoção da inclusão, simultanea-

mente cultural, social e econômica, de novos e múltiplos agentes criadores. É o caso, aqui, de compreender, como sugeriu o professor Celso Furtado, que uma “política de desenvolvimento deve ser posta a serviço do processo de enriquecimento cultural” [Furtado (1984, p. 32)] das sociedades. É o caso, assim, da necessidade de recusar-se, firmemente, a adoção de uma visão meramente instrumental da relação entre cultura e desenvolvimento, cuja tendência é reforçar e proteger os interesses dos agentes culturais já estabelecidos (os grandes conglomerados das indústrias culturais), em favor do acionamento das oportunidades que se abrem quanto à expansão do espaço de criação e de circulação de manifestações culturais, com evidentes ganhos econômicos, mas, também, com ganhos propriamente culturais, com a produção e a circulação ampliadas de repertórios simbólicos capazes de oferecer alternativas às produções simbólicas dominantes, incluindo-se aí diferentes modelos de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- ABPITV – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORAS INDEPENDENTES DE TELEVISÃO. *Apresentação – conteúdo audiovisual no mundo e no Brasil*. São Paulo, [2008?]. Disponível em: <<http://www.telebrasil.org.br/painel/52/palestras/7/fernando-de-souza-dias.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2009.
- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. 254 p.
- ARIZPE, L. (org.). *As dimensões culturais da transformação global: uma abordagem antropológica*. Brasília: UNESCO, 2001. 320 p.
- BARROS, J. M. Cultura, diversidade e os desafios do desenvolvimento humano. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Diversidade cultural: da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008, p. 15-23.
- BENJAMIN, W. A obra de arte na época de sua reprodutividade técnica. In: LIMA, L. C. (org.). *Teoria da cultura de massa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p. 209-240.
- BOURDIEU, P. A gênese dos conceitos de *habitus* e *campo*. In: \_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel; São Paulo: Bertrand Brasil, 1989. p. 59-73. (Memória e Sociedade).

CANCLINI, N. G. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000. 385 p.

CUÉLLAR, J. P. (org.). *Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento da UNESCO. Nossa diversidade criadora*. Campinas: Papirus; Brasília: UNESCO, 1997. 416 p.

FARIAS, E. Culturas na dinâmica da economia simbólica: um estudo sobre a Fazenda Machadinho em Quissamã. *Latitude*, Maceió, v. 2, n. 1, p. 44-63, 2008.

FRAU-MEIGS, D. "Excepción cultural", políticas nacionales y mundialización: factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo. *Quaderns del CAC*, n. 14, sep.-dic. 2002. Edição especial: Globalización, industria audiovisual y diversidad cultural. Disponível em: <<http://www.audiovisualcat.net/publicaciones/Q14franca.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2006.

FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. 128 p.

GARRETÓN, M. A. (org.). *El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración*. Santiago: Fondo de Cultura Económica/Convênio Andrés Bello, 2003.

HALL, S. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 15-46, jul.-dez. 1997.

HARVEY, D. A arte de lucrar: globalização, monopólio e exploração da cultura. In: MORAES, D. (org.). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 139-171.

HUNTINGTON, S. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997. 455 p.

IIPA – INTERNATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ALLIANCE. *Copyright industries in the U.S. economy: the 2011 report*. Washington D.C., International Intellectual Property Alliance, 2011. Disponível em: <[http://www.iipa.com/copyright\\_us\\_economy.html](http://www.iipa.com/copyright_us_economy.html)>. Acesso em: 20 out. 2013.

JAMESON, F. *Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1997. 431 p.

KAUARK, G. *Oportuna diversidade: a participação do Ministério da cultura do Brasil durante a negociação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009, 187 p.

MATTELART, A. *Diversidade cultural e mundialização*. São Paulo: Parábola Editorial, 2005. 168 p.

NEGRI, A.; COCCO, G. O monstro e o poeta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 3, 3 mar. 2006. Tendências/Debates. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0303200609.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2008.

ORTIZ, R. Cultura e desenvolvimento. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/index>>. Acesso em: 12 ago. 2008.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: liberdade cultural num mundo diversificado*. Lisboa: Mensagem, 2005. 286 p.

PROMOVENDO A ECONOMIA CRIATIVA – RUMO AO CENTRO INTERNACIONAL DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS (CIIC). Salvador, 2005. *Apresentações...* Brasília: Ministério da Cultura, 2005. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/foruns\\_de\\_cultura/economia\\_da\\_cultura/industrias\\_criativas/index.html](http://www.cultura.gov.br/foruns_de_cultura/economia_da_cultura/industrias_criativas/index.html)>. Acesso em: 23 jan. 2007.

QUINTANA, I. Políticas culturales en las grandes ciudades. In: BORJA, J. et al. (org.). *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Editorial Sistema, 1990. p. 521-548.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, G. M. *Teorias e políticas da cultura*. Salvador: EDUFBA, 2007. Parte 2, Conformações da cultura contemporânea, p. 140-148.

SACHS, I. Desenvolvimento e cultura. Desenvolvimento da cultura. Cultura do desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, v. 12, n. 33, p. 151-165, abr.-jun. 2005.

SUBIRATS, E. *A cultura como espetáculo*. São Paulo: Nobel, 1989. 157 p.

UNESCO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Declaración de México sobre las Políticas Culturales*. Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales. México D.F., 26 jul.-6 ago. 1982. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/culture/es/files/12762/11295424031mexico\\_sp.pdf/mexico\\_sp.pdf](http://portal.unesco.org/culture/es/files/12762/11295424031mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2006.

\_\_\_\_\_. *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*. Adoptada por la 31ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. París, 2 nov. 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2006.

\_\_\_\_\_. *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Aprobada por la 33ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. París, 20 oct. 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2006.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. *International flows of selected cultural goods and services, 1994-2003: defining and capturing the flows of global cultural trade*. UIS, Montreal, 2005. 99 p.

YÚDICE, G. *A conveniência da cultura – usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. 615 p.



14

---

**Uma nova agenda para o semiárido  
do Nordeste**

---

HYPÉRIDES PEREIRA DE MACEDO

## RESUMO

*O trabalho resgata alguns elementos históricos dos primeiros esforços para estudar a região do semiárido nordestino. Destaca, nessa retrospectiva, as principais soluções para enfrentar o problema das secas na região. Ao mesmo tempo, comenta brevemente sobre os programas que marcaram as ações federais no sertão nordestino. Na sequência desse enfoque inicial, procura relatar as novas teses implementadas na região com base em um diagnóstico mais técnico no âmbito de um ambiente mais institucionalizado. Conceitos mais sustentáveis são discutidos nessa etapa. No fim do trabalho, é apresentada uma abordagem sobre novos conceitos e propostas em curso na região, envolvendo a temática da convivência com a seca no plano da gestão técnica, ambiental e institucional. Nesse contexto, projetos, como a integração de bacias, adutoras regionais e práticas de conservação de solo e combate à desertificação, são objeto de uma discussão que envolve a nova política de água implantada no país.*

## ABSTRACT

*This essay recalls some historical elements from the first efforts to study the Northeast semiarid region. It highlights, in this retrospective, the main solutions to the droughts in the region. At the same time, it briefly comments on the programs that have marked the federal efforts in the northeast hinterland. Following this initial focus, it seeks to list the new theses implemented in the region based on a more technical diagnosis within a more institutional environment. More sustainable concepts are discussed at this stage. The end of the paper presents an approach to new concepts and proposals underway in the region, involving the issue of living with drought in terms of technical, environmental and institutional management. Within this context, projects such as the integration of basins, regional pipelines, soil conservation practices and combating desertification are the subject of a discussion involving the new water policy that was implemented in Brazil.*

## DE SECA E OUTRAS COMISSÕES

A Comissão Científica de Exploração que esteve no Nordeste, mais especificamente no Ceará, de 1859 a 1861, não encontrou

um quadro crítico, pois foram anos bem regulares, o que pode ter dificultado seu diagnóstico sobre a seca.

A comissão estava dividida em cinco seções: botânica, a cargo de Francisco Freire Alemão, que era também o presidente da expedição; geológica e mineralógica, sob o comando de Guilherme de Capanema; zoológica, tendo à frente Manuel Ferreira Lagos; astronômica e geográfica, aos cuidados de Giacomo Raja Gabaglia; e etnográfica e narrativa de viagem, confiada a Antonio Gonçalves Dias.

Aproveita-se o ensejo desta escrita para resgatar duas referências importantes dessa comissão, não desprezando tantos outros relatos. A primeira de um documento de Capanema (1878), com a descrição sobre o zelo do nordestino no trato da água:

Quanto a água, sigam o exemplo dos campistas que bebem a água lodacenta do Paraíba e bebem-na cristalina e saborosa; para isso depositam em grandes talhas e aí a deixam repousar uns poucos dias; outros que dispõem de espaço, em baterias de potes que lhes permitem beber água de quatro, seis e mais meses, e há quem chegue a guardá-las anos, e ofereça um copo dessa água velha como artigo de luxo [Capanema e Gabaglia (2006, p. 32-33)]

Naquela época, já surgia o embrião da cisterna de placa dos dias de hoje, que veio finalmente para substituir o pote de água.

A segunda referência é do botânico Freire Alemão, em 1859, que foi quem talvez tenha cunhado a melhor definição sobre a natureza da região. E se esta tivesse sido mais bem explorada, a política contra as secas que se seguiu teria sido mais racionalizada:

Destituído de grandes serranias, que em seu ventre acumulam largo depósito d'água, o Ceará não tem um só rio que valha esse nome. Durante a estação das chuvas, copiosas e diárias, borbulham por toda a parte inúmeras ribeiras, que juntando-se dão lugar a caudalosas e medonhas torrentes; estas ao acento do estio somem-se. Só pelas serras permanecem pequenos arroios, que apenas descem

às vargens e são absorvidos [Secretaria de Recursos Hídricos (1992, cap. 4)].

O senso observador desse naturalista recaiu sobre formação cristalina da geologia da região e o porquê de seus rios serem intermitentes. Sua afirmativa casa com o novo esforço regional de manter a umidade no solo, por meio da recomposição vegetal, de cortinas de retenção da erosão, das barragens subterrâneas e da recuperação de áreas degradadas. Tudo isso na visão de uma política de combate à desertificação, que Alemão (1859) preconizou.

Não somente essa comissão mas principalmente as duas posteriores – uma do Instituto Politécnico presidido pelo Conde D’Eu, em 1877, que teve como uma das sugestões a construção de um canal ligando o rio São Francisco ao Jaguaribe; a outra de 1881, que recomendou a criação de uma instituição voltada ao combate da seca – defenderam a construção de açudes, e até deram início à emblemática barragem imperial de cedro no Ceará.

A partir dessas comissões, consolidou-se definitivamente o açude como instrumento de combate à seca.

Essa obra é bem característica da influência da ocupação árabe no sul de Portugal, o Alentejo. Conforme o Novo Dicionário de Língua Portuguesa Aurélio Buarque de Holanda, “açude, do árabe, *as-sudd* s.m. 1. Construção destinada a represar água em geral para fins de irrigação” [Ferreira (1981, p. 7)].

## DE AÇUDE E OUTRAS INVENTIVAS

“O mulungu do bebedouro cobria-se de arribações. Mau sinal, provavelmente o sertão ia pegar fogo” [Ramos (2010, p. 109)]. Essa trágica previsão da sabedoria popular, recolhida da obra de Graciliano, *Vidas secas*, define os primeiros capítulos da saga de uma família sertaneja.

O assunto, porém, inspirado no folclore, adquiriu força literária, adentrou nas instituições científicas, para culminar em preocupações de governo. O tratamento da questão ganhou

sua expressão mais antiga e clássica: “polígono das secas”.<sup>1</sup> Esse mesmo conceito geográfico evoluiu para uma concepção mais científica e nova: “trópico semiárido”.<sup>2</sup> O tema é profundo. A discussão é quase secular. Nessa luta, o homem e a natureza trocam experiências há muito tempo, ora no exame da modificação do espaço físico, ora na observação do fato natural determinístico, tentando conciliar, em uma ação perene, o capricho da pluviometria com a exigência vegetal.

O processo humano de ocupação territorial da região seca, definido pela conquista e posse da terra, uso do solo e busca da fonte segura de água, soube estabelecer as primeiras formas de subsistência. Surgiram, quase naturalmente, novas providências para a vida no sertão: a “cacimba”; a “vazante”; a “nascente”; o “açude”. A inventiva do sertanejo encontrou meios para absorver outras práticas, como o poço, o cata-vento e até a roda d’água.

Foi o engenheiro que trouxe a barragem ou o grande açude. Aconteceu aí, o primeiro e grande confronto da história da seca no Nordeste – o barramento e o rio agindo em um esforço comum. Metade homem, metade natureza. Um erguendo o maciço, o outro propiciando o lago. Assim, o açude integrou-se ao meio. Tornou-se quase ecológico, compondo vivamente a paisagem semiárida ao lado da “caatinga”.

A política de construção de açudes preconizada pela ação federal deu início ao que se poderia chamar de “Ciclo da Água” no Nordeste, ao longo de todo o século XX. Nesse ponto, começa uma discussão tantas vezes combatida, porém nunca desprezada, encampando três aspectos importantes:

» a água como centro da política contra as secas;

<sup>1</sup> Área da região semiárida do Nordeste, envolvendo nove estados, incluindo o norte de Minas, criada pela Lei de 7 de janeiro de 1936, cujo traçado foi definido pelo Decreto-Lei 9.857, de 13 de setembro de 1946.

<sup>2</sup> Conceito geoclimático liderado pelo CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research) e adotado pela Embrapa/CPATSA – Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido, Petrolina/PE.

- » o sistema fluvial como centro do planejamento hídrico;
- » a açudagem no plano de uma solução distributiva.

Nessa época, também coexistia uma pródiga discussão no campo científico, abordando questões as mais complexas, e já apontava soluções que vão desde a transferência de bacias até a produção de nuvens. O açude (Figura 1), sendo uma vocação do próprio relevo do país, já se impunha na realidade geográfica do Nordeste como a solução mais permanente.

FIGURA 1 Açude vazante



Foto: Acervo do autor.

O açude, portanto, dominou o foco das políticas públicas do Nordeste. A melhor síntese conceitual dessa obra foi registrada pelo engenheiro Vinícius de Berredo, em 1951.

O açude, nas condições especiais do Nordeste e na plenitude de suas funções intrínsecas, é água para alimentação do homem e dos rebanhos, é campo de pesca, é centro de produção nas vazantes, é reservatório de acumulação de água para irrigação sistemá-

tica, é obra de regularização de regime, de defesa contra as cheias e fonte potencial de energia [Lisboa (1984, p. 58)].

Ainda sobre a tese da açudagem, vale a pena citar mais um estudioso da região, o engenheiro Genésio Martins, 1974: “Quem duvida dos benefícios que traz à fazenda o açude é quem nunca se dignou pôr os pés no sertão ressequido e não teve ocasião de ficar estarrecido com o oásis que se cria em derredor” [Secretaria dos Recursos Hídricos (1992, cap. VIII)].

As sistemáticas dos trabalhos nos campos da cartografia, geologia, solos, piscicultura, hidrologia, mecânica de materiais e equipamentos hidráulicos etc. foram desenvolvidas na região. A pouca infraestrutura local e o atraso das populações sertanejas dificultaram sobremaneira a internalização dos benefícios dessas tecnologias só possíveis pela ação direta do governo federal, por meio do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Apesar de tudo isso, a região desenvolveu uma tecnologia própria de projetar e construir barragens. Executou obras de barramento de rios no nível dos padrões de países desenvolvidos.

Surge, na década de 1930, a primeira tentativa de sistematização técnica dos elementos hídricos da região. Com base nos dados hidrométricos coletados entre 1912 e 1930, os técnicos do DNOCS conseguem realizar notável síntese hidrológica empírica racional, formulando a primeira expressão para estimativa dos volumes dos cursos d’água no semiárido nordestino.

A necessidade de água em pontos dispersos do sertão nordestino levou o governo a estimular a implantação de açudes particulares no sistema de cooperação. Esse modelo estabeleceu as bases da primeira norma de relação entre o setor público e o proprietário rural.

Essa forma de incentivo governamental foi responsável pela construção de muitos açudes distribuídos em toda a zona seca. A grande contribuição desses barramentos pode ser medida

como reserva hídrica das propriedades, garantindo, nos meses secos e até nos anos de pouca chuva, a manutenção do rebanho e os cultivos de vazante.

Para compreender melhor esse benefício para o sertanejo, é importante definir o termo “vazante”, nome dado a uma faixa de terra localizada em torno do espelho d’água dos açudes, constituída por uma parte seca e uma parte úmida sujeita às variações do nível da barragem. Constitui, portanto, uma zona de produção de alimentos e forrageiras, com acesso à água, e representa um modelo típico de sobrevivência das populações situadas no perímetro úmido dos açudes.

Esse modelo foi executado, principalmente, nos açudes públicos. Tanto a superfície da bacia hidráulica como uma faixa de área seca em torno da bacia eram desapropriadas e pagas aos proprietários dessas áreas. O programa teve uma sistemática de cooperação implantada, principalmente a partir da década de 1930. O “vazanteiro” era o termo usado para denominar as pessoas que exploravam as vazantes dos açudes na forma de arrendamento.

Sobre o tema, nada melhor do que as palavras do engenheiro agrônomo Paulo Guerra, 1983: “Na seca, o flagelado agricultor que chega aos açudes primeiro pede uma ‘vazante’ onde possa plantar; depois pede emprego. Em último caso pede esmola” [Secretaria dos Recursos Hídricos (1992, cap. VIII.)].

Nessa primeira fase de institucionalização da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), depois Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), hoje DNOCS, passa-se a construir, de modo sistemático e racional, açudes, canais e drenos e a perfurar poços. Essas atividades eram orientadas por equipes de engenheiros e cientistas, nacionais e estrangeiros, que, embora de reduzida expressão numérica, enfeixaram em importantes publicações os resultados dos estudos realizados, em uma contribuição imprescindível à memória científica e técnica da região.



## DE IRRIGAÇÃO E TANTOS MODELOS

Ainda, nessa primeira fase, merece destaque no campo jurídico-institucional a Lei Eptácio Pessoa (n. 3.965, de 1919), que previa a construção de obras necessárias à irrigação, por administração ou contrato, e criava uma caixa especial para finalizá-las.

O aproveitamento dos açudes públicos, reclamado pela sociedade nordestina para desenvolvimento da irrigação, estimulou a criação, no âmbito do governo federal, dos “Postos Agrícolas”, estrutura criada para administrar a distribuição da água dos açudes, feita por meio de sinuosos canais que contornavam as várzeas do rio localizado a jusante de cada barramento.

O maior impulso à irrigação foi, sem dúvida, propiciado pelo DNOCS em uma política de cooperação com os particulares das várzeas irrigáveis nos moldes seguintes:

- » o governo construía a infraestrutura de irrigação – barragem, canais e drenos – e fornecia a água liberada do açude;
- » o “cooperando”, nome dado ao irrigando privado, pagava a água com uma taxa simbólica e recebia, em intervalos regulares, orientação sobre uso da água e técnicas agrícolas, mudas selecionadas e máquinas na forma de aluguel.

Apesar de algum resultado positivo, os postos agrícolas não prosperavam em função de alguns fatores negativos, a saber:

- » critério topográfico para irrigação, em lugar da vocação do solo;
- » estrutura fundiária inadequada, agravada pela subdivisão hereditária, que resulta em minifúndios não rentáveis;
- » incapacidade empresarial do patronato rural;
- » falta de autonomia da administração do posto agrícola (mesmo quando bem administrado) para fazer cumprir as recomendações técnicas por parte dos particulares;
- » finalmente, os limites da malha fundiária prejudicavam a concepção de um projeto de irrigação, em sua plenitude geográfica.

Com o advento do Estatuto da Terra, em 30 de novembro de 1964, Lei 4.504, e da Lei 4.593, que disciplinava as desapropriações para a obra de combate às secas do Nordeste, de 20 de dezembro de 1964, o DNOCS, principal órgão da região, com atuação marcante no Ceará, passou a dispor de um poderoso instrumento para desenvolver projetos de irrigação (Figura 2). A desapropriação possibilitou ampliar o espaço físico dos projetos até os limites exigidos por seu planejamento técnico.

FIGURA 2 Irrigação – várzea perenizada



Fonte: Acervo do autor.

Nessa época, os estudos, projetos e obras tiveram andamento em todo o Nordeste. Foi o período dos chamados Planos Diretores das principais bacias do Nordeste, das Missões Internacionais e dos Consórcios com empresas estrangeiras de consultoria.

A tecnologia brasileira era considerada até então sem experiência para enfrentar o problema.

A maior dificuldade para o desenvolvimento da irrigação e que não permitiu seu avanço de forma eficiente foi sempre a questão fundiária. Somente com o advento do Estatuto da Terra, já na década de 1960, é que essa barreira foi enfrentada, mesmo assim, de forma limitada e incipiente. Só então os “campos de irrigação” do governo saíram da fronteira fundiária para os limites geográficos dos projetos de engenharia. A desapropriação permitiu a implantação de um projeto tecnicamente completo, evoluindo, assim, para um novo modelo de iniciativa pública, o Perímetro Irrigado. Essa nova estrutura introduzida na região no fim da década de 1960 apresentou melhores condições para implantação de uma estrutura física mais adequada ao solo.

A mudança política produziu, também, um novo modelo social na região: a colonização na agricultura irrigada, estabelecendo as bases da chamada “propriedade familiar”. O projeto contemplou, ainda, uma infraestrutura urbana de habitação, escola, serviços e produção. Surgem, então, as primeiras cooperativas de irrigantes para produção e comercialização, com os serviços de revenda de sementes e outros insumos, implementos agrícolas, crédito rural, armazenamento e venda da produção.

Por outro lado, o governo exerceu o direito de tutela sobre a seleção do colono, assentamento, plano agrícola, manutenção do projeto, operações de crédito e venda dos produtos. A gerência do projeto exercida pelo Estado, que em princípio deveria administrar uma transição para autonomia do projeto, terminou por transferir vícios de ineficiência e a desmotivação do serviço público para o conjunto do projeto, na sombra do paternalismo.

Ao lado dos perímetros públicos, que inegavelmente desenvolveram o processo de irrigação na região como detentores de tecnologia, recursos humanos qualificados e serviços de apoio, multiplicaram-se os projetos privados, aproveitando a água dispo-

nível no leito dos trechos perenizados dos rios. O aproveitamento a fio d'água, diretamente da corrente fluvial regularizada a partir do açude, continuava a ser utilizado por particulares sem qualquer tipo de concessão, licença ou controle da ação governamental.

## **A REFORMA “AGUÁRIA”**

Passados cem anos de obras contra as secas no Nordeste, a região deu, na década de 1990, um passo definitivo para a execução de uma política de recursos hídricos no âmbito dos estados.

Para tanto, cada estado nordestino implementou um elenco de medidas concretas visando à consolidação do sistema de gerenciamento das águas territoriais (Figura 3).

Como providências básicas, foram definidos, por meio de um projeto de lei regulamentando a Constituição Estadual, dispositivos para a montagem do aparato jurídico-institucional, disciplinando o uso, a oferta e a preservação dos recursos hídricos.

Com essa atitude inovadora, os estados assumiram um papel importante no Nordeste, no âmbito do planejamento e controle hídrico, diante de uma política secularmente conduzida por organismos federais. Por outro lado, essa decisão pressupõe, também, integração de esforços nas diversas esferas do poder e definição de competências nos níveis federal, estadual e municipal.

Finalmente, no nível estadual, foi dado o primeiro passo no controle das obras hidráulicas, no disciplinamento do uso das fontes hídricas e no resgate social das águas públicas.

A água, por sua própria natureza, como paradigma maior do estado líquido, tendo volume determinado, e não tendo forma definida, não pode ter uma função estática, necessitando em sua dinâmica adaptar-se e ajustar-se a novos espaços e a novos caminhos. Sua automobilidade, sua possibilidade de movimentação multidirecional pressurizada, sua força de fluir naturalmente produzindo energia são características de seu destino migrante, como a própria saga do povo nordestino.

A “política contra as secas” foi substituída por uma “política de gestão das águas”.

FIGURA 3 Reforma “aguária”



Foto: IBI – Engenharia Consultiva.

A década de 1990 foi um marco na política de água para o mundo. A partir da ECO 92, a água passou a ser objeto de fóruns mundiais, despertando uma consciência voltada para a gestão dos recursos hídricos. Nesse contexto, a Constituição Brasileira, que já tinha privilegiado a água como um bem público, extinguiu o conceito de águas particulares e separou definitivamente o recurso hídrico da posse da terra. A nova Lei Federal 9.433/97, combinada com a Lei 9.984/2000, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), consolidou em todo o país a política de gestão das águas e o instrumento cartorial mais poderoso do setor hídrico, a outorga de direito do uso da água e a licença para obras

hídricas. O ambiente propiciado para esses diplomas legais induziu o Nordeste a avançar também no setor, criando um aparato jurídico-institucional para implementar o gerenciamento dos recursos hídricos.

Montesquieu, em sua obra *O espírito das leis*, foi talvez o primeiro pensador a lançar as bases da teoria naturalista do Estado, quando afirmou que a legislação dos povos, os costumes, a cultura de um país têm muita relação com suas montanhas, vales, rios, clima e outros elementos naturais de sua paisagem geográfica.

Inseridos no contexto do semiárido, tanto as secas como os açudes contribuíram para escrever parte do destino de seu povo e uma parcela importante de sua atividade primária ao longo dos últimos séculos.

A região, nos últimos anos, vem implementando um importante esforço para promover um avanço significativo na política de desenvolvimento dos recursos hídricos, objeto central de um programa de convivência com a seca. Ao lado do forte e planejado projeto de infraestrutura hídrica, estabeleceu um aparato jurídico-institucional para permitir a implantação de ambicioso plano de oferta e disciplina do uso da água no território.

Na tradição brasileira de modo geral e à semelhança de outras regiões do mundo, o problema do direito de uso da água sempre alcançou a vara da justiça sob a prerrogativa do conceito jurídico da posse da terra. Apesar de o Código de Água do Brasil ter sido elaborado no começo dos anos 1930, sua regulamentação compreendeu tão somente um conjunto de decretos, portarias e normas dirigidas para o setor hidroelétrico, ficando ao largo desse processo os demais tipos de uso da água bruta, destinados ao abastecimento industrial, irrigação, pesca, lazer etc.

## **O VALOR LÍQUIDO DA ÁGUA BRUTA**

A nova Lei Nacional de Água, ao regulamentar o conceito constitucional promovendo o recurso hídrico como um bem privati-

vo da União, altera a relação histórica entre a terra e a água, sepultando definitivamente as regras cartoriais de antigos *datum* que demarcavam linhas de acesso das propriedades aos cursos d'água. Normas tradicionais que remontam aos tempos das capitanias hereditárias e que, se ainda servem de referência no balizamento da posse da terra, pouco ou nada significam com respeito ao uso da água.

Essa legislação, inspirada nos princípios da ECO 92, aponta para o futuro e define novos paradigmas para a sociedade brasileira, introduzindo profundas mudanças, principalmente no Nordeste, onde as relações socioeconômicas são bastante diferenciadas de outras regiões do planeta.

No oeste americano, a corrida do ouro atraiu banqueiros e investidores para financiar o sistema de abastecimento das minas, com vistas à lavagem dos materiais das jazidas, de modo que destacasse a preciosa "pepita" dourada. Essa atitude original de caráter privatista comum nos tempos dos "cowboys" das "diligências" levou em conta ao longo do tempo a necessidade do contrato de posse d'água por aqueles que pretendiam promover algum empreendimento mineral na região.

A expressão americana "o oeste é uma terra onde a vida foi escrita pela água"<sup>3</sup> mostra muito bem o que aconteceu quando o governo e particulares resolveram investir em oferta d'água, construindo grandes barragens, canais e áreas de irrigação. A água terminou por consolidar-se como um título valioso, com transação na carteira de negócios da região.

Tal como no oeste dos Estados Unidos, no sertão nordestino, predomina "a lógica do deserto": a água como indutora das atividades produtivas primárias, promotora da fronteira agrícola e da própria subsistência da vida no território.

---

<sup>3</sup> Poeta americano, nascido no Colorado, Thomas Hornsby Ferril (1896-1988).

Para o semiárido do Nordeste brasileiro, será possível imaginar um modelo diferente do oeste americano, baseado em suas próprias condições regionais. O Cariri Cearense, no século passado, estabeleceu um mercado privado das fontes naturais da Chapada do Araripe com registros em cartório da posse de certa medida de água denominada "telha".

Se a água vem do sertão para abastecer, na base da tarifa plena, grandes conglomerados urbanos, complexos industriais e turísticos no litoral, ou por força do programa de integração de bacias, esses centros de consumo estão na ponta dos canais e adutoras, então será possível introduzir no mercado de água bruta um mecanismo de fortalecimento do setor rural.

A irrigação é uma atividade que poderá se beneficiar desse mecanismo. Mas a agricultura irrigada deverá ser planejada utilizando a estratégia do balanço de área plantada. Assim, a superfície cultivada será dividida entre culturas permanentes e espécies vegetais temporárias de ciclo curto. Nas crises climáticas, o irrigante poderá reduzir o plantio de produtos rotativos e negociar sua economia d'água no mercado. Modelo semelhante é utilizado em algumas regiões da Austrália.

A Outorga de Direito pelo Uso de Água conferida ao setor rural poderá permitir ao agricultor nos anos secos negociar seu título de água diretamente com empresas, ou por meio das companhias que ofertam água bruta aos usuários que desenvolvem atividades essenciais e que não podem dispensar ou reduzir o consumo d'água.

No entanto, com a integração hídrica, a água do canal passará a valer o preço de tarifa urbano-industrial, valor esse capaz de propiciar o ressarcimento ao sertanejo pela prática de redução de área ou economia d'água no mais ávido e dispersivo dos usos: a irrigação.

Essa inovação institucional poderá também estimular o homem do campo a adotar novas técnicas e métodos mais eficien-



tes com perdas d'água cada vez menores, servindo de instrumento pedagógico para uma nova cultura no sertão. Poderá ainda propiciar a transferência de um setor mais concentrador em bens de capital para outro com intenso uso de mão de obra e menor acumulação de renda.

A cobrança pelo uso da água bruta será direcionada aos que podem e produzem com o insumo hídrico, de modo a garantir a água para os que não podem pagar.

## A COLCHA DE RETALHO

A base física do território nordestino apresenta características próprias, vocações bem diferenciadas e estruturas específicas de assentamentos humanos, que se refletem nos costumes da população, na qualidade de vida das comunidades e, sobretudo, nas práticas peculiares de subsistência. Esse componente geoeconômico, desde que induzido adequadamente pela ação governamental, assegura uma resposta mais eficiente, propiciando à base social nela situada maiores benefícios de curto e de médio prazos.

A zona semiárida cristalina é, portanto, uma colcha de retalhos na qual cada peça que integra o pano tem tonalidade, consistência e dimensão bem diferentes e marcantes. Nesse aspecto, existe um processo de zoneamento natural formando áreas heterogêneas vicinais, e muitas outras análogas, porém dispersas no território.

Quando o solo agricultável se junta com a água, formam-se ilhas de resistência para as famílias sertanejas e uma base sustentável de crescimento socioeconômico.

Em relação a essa temática da base física heterogênea do território do Nordeste semiárido, assim se manifestou o professor e engenheiro Gouveia Neto (1988): "A caleidoscópica conformação de sub-região no semi-árido nordestino dificulta o diagnóstico do receituário desenvolvimentista" [Secretaria dos Recursos Hídricos (1992, cap. VIII)].

Enquanto o Centro-Sul se caracteriza por ser uma região homogênea de geologia sedimentar, em que as estradas e a rede elétrica são margeadas por plantações extensas de soja, milho, café e laranja; o semiárido do Nordeste é uma região basicamente heterogênea, onde somente a caatinga xerófila improdutiva enfeita o lado das rodovias (Figura 4).

FIGURA 4 Rodovia no sertão



Foto: Acervo do autor.

A infraestrutura promove uma espécie de desencontro do planejamento. A rodovia na cumeada do terreno, portanto, está situada no divisor de água, zona predominantemente de embasamento rochoso e sem possibilidade de água. A energia ao lado da rodovia não propicia maiores benefícios, uma vez que percorre uma área sem solo agricultável e, como tal, é uma linha de postes sem transformador algum. O boqueirão do açude é, em geral, zona de rocha e nem sempre é região de mancha de solo irrigável.

Portanto, em uma base física multidiversa, característica decorrente da base geológica cristalina, o semiárido vive a lógica do ferreiro da maldição – quando tem o ferro, falta o carvão:

- » reserva água onde não há solo;
- » implanta energia onde não há água;
- » faz estrada onde não há produção.

Um projeto quase espontâneo desse modelo já existe no sertão, superando esse contraponto. Isso, porém, só acontece em áreas sustentadas com o binômio solo e água, mesmo sem um programa específico do governo ou qualquer linha de crédito seletivo. São exemplos naturais dessa tese as comunidades lineares, cujas habitações são enfileiradas em série, ao longo das manchas de solo aluvial dos rios perenizados. Tal modelo é uma realidade atual nas grandes várzeas e zonas de tabuleiros do Nordeste (Figura 5).

Esse tipo de mancha de solo, com disponibilidade de água, sistemas viário e elétrico, é capaz de concentrar resultados socioeconômicos. Essas “avenidas rurais”, “quase chinesas” e ao mesmo tempo “rurbanas”,<sup>4</sup> dispõem de pomares irrigados, quintais frutíferos, habitações agradáveis e grande facilidade para alocação de estruturas sociais complementares e pequenos investimentos produtivos. Lá, informam as autoridades municipais, a mortalidade infantil tem seu índice mais baixo. São, portanto, bases adequadas para integrar políticas públicas, principalmente educação e saúde, criando condição para o desenvolvimento sustentado.

O programa dos eixos canalizados de integração será indutor desses modelos demográficos lineares cujos eixos, ao cruzarem, no nível do terreno, solos de sedimento irrigáveis, promoverão o manejo de pessoas para suas margens, desenvolvendo as “estradas-parques” consolidando o projeto dessas “avenidas rurais”.

---

<sup>4</sup> Expressões criadas pelo autor no capítulo IX, p. 84, em seu livro *O poço e o Pomar na Terra da Luz*.

FIGURA 5 Tabuleiro homogêneo



Foto: Acervo do autor.

## DE SERTÕES E OUTRAS VEREDAS

O sertão do Nordeste registra uma das mais altas densidades populacionais do país. O número ultrapassa o nível dos 30%. Uma população difusa e distribuída em uma área inóspita, e semidesértica, transforma o sertanejo em um personagem vulnerável, dependente do governo, sem alternativa de renda em face da carência dos recursos naturais de certas zonas do território cearense.

As rodovias, por sua vez, atraíram para suas margens inúmeras famílias induzidas pelas ofertas e promessas do clientelismo político: a TV, a energia, a parabólica, a ambulância da prefeitura, o ônibus e até o carro-pipa. Como o projeto da estrada segue a linha de cumeada do terreno, essas pessoas moram na espinha

da base rochosa cristalina, portanto, sem água e sem solo, em uma zona totalmente insustentável.

Vivendo nessas condições, tais famílias terão pouquíssimas chances de alcançar uma renda mínima. Nos períodos de seca, elas somente sobreviverão se o governo criar oportunidade de trabalho ou ação de assistência socioeconômica direta, como cestas básicas, emprego emergencial etc. E assim, em todo período crítico, o problema se repete, uma vez que um trabalho nessas áreas não consegue transformar a natureza e melhorar a qualidade de vida do sertanejo.

Ao longo de mais de um século, o poder público ainda não conseguiu estabelecer um projeto de emprego e renda para famílias atingidas pela seca que tivesse uma avaliação positiva ou qualquer resultado capaz de reduzir, na próxima seca, o drama dessas populações que moram em áreas críticas do território: comunidades em planaltos pedregosos, áreas salinizadas de várzea ou massapê rachado, depressões lacustres em zonas de solo raso e periferia de cidades pequenas e pobres.

Toda essa dispersão de recursos públicos origina-se na sazonalidade e descontinuidade das ações de governo, decorrentes, sobretudo, da incerteza dos eventos de seca, que torna improdutivo o emprego nas frentes de emergência dos anos críticos, marcados pela improvisação e paternalismo crônico. São postos de empregos que viciam e deseducam o homem do sertão e promovem a descrença no trabalho como processo de progresso do homem, cristalizando na cabeça do sertanejo a cultura do conformismo e da inércia.

O descaso no enfrentamento da crise e o caráter dos programas desenhados pelos governos são tão antigos e ultrapassados, que o desabafo do desembargador Felipe Guerra, em 1903, parece ter eco até hoje:

O bode e o burro têm dado mais vida ao sertão, têm concorrido mais para o seu progresso e têm ampara-

do mais nas calamidades do que todos os maus governos que têm abandonado aos seus próprios recursos a população sofredora das últimas secas [Guerra (1981, p. 26)].

A região precisa amadurecer para um processo de convivência com as crises climáticas. Nas regiões temperadas do Hemisfério Norte, durante vários meses não se produz uma folha, um fruto e uma flor e a população já aprendeu a conviver com isso há muito tempo. Na latitude brasileira, não há a imagem da gravura clássica da “Carroça de Feno” do famoso paisagista inglês John Constable. O sertanejo não se prepara com alimento para o gado. E, como este não vota e nem tem título de eleitor, é a primeira vítima da seca.

Um tripé de ações poderá surtir algum efeito positivo no enfrentamento desse fenômeno tão recorrente. São três novas iniciativas que vão se somar a tudo o que se vem fazendo ao longo de mais de cem anos:

- » a integração de bacias;
- » os projetos hidroambientais;
- » as adutoras regionais.

Ao lado desses três programas, o mais importante e que permeia todos eles é a gestão dos recursos hídricos já consolidada na política capitaneada pela Agência Nacional de Águas (ANA).

## A INTEGRAÇÃO DE BACIAS

A água no semiárido nordestino apresenta uma situação especial em face do comportamento irregular do clima da região. A geologia da maior parte do território da região, entretanto, determina as condições de esgotamento rápido da água no solo, emprestando aos rios do Nordeste um caráter intermitente e gerando uma base física bastante heterogênea.

Esses elementos naturais, por si só, justificam o processo de integração das bacias. A busca necessária para regularizar a

água no solo define com objetividade uma política racional de reservação, transferência e integração dos recursos hídricos. Isso significa dizer que a garantia de atividades vitais como a interação da água com o solo para a produção agrícola e o abastecimento do complexo urbano industrial será tanto maior quanto mais integrados os recursos hídricos territoriais. Em uma região com alta taxa de evaporação, somente uma gestão integrada que possa movimentar adequadamente a água no território, por meio de canais, adutoras e perenização de leitos naturais, ampliará os benefícios dos recursos hídricos e dará mais sinergia aos açudes, reduzindo as perdas por evaporação e propiciando maior eficiência na operação dos reservatórios.

Esse novo projeto busca transformar o Nordeste em uma grande bacia, geminando vales, revertendo cursos d'água, transpondo divisores, misturando rios e reabastecendo açudes em plena seca. Nova geografia hidrográfica será desenhada na superfície da região. A natureza do relevo regional é fator favorável para que um conjunto de eixos, transferindo a água por caminhos diferentes dos naturais, possa garantir, desde a fonte até o ponto de consumo, o recurso hídrico necessário à implementação dos empreendimentos que vão desenvolver o semiárido brasileiro e melhorar a vida de seu povo.

Em uma região onde ao longo do ano a evaporação média é três vezes maior que a média da chuva, cabe ao homem determinar a forma de o volume d'água disponibilizar-se no território, expondo-o em leitos profundos com espelhos reduzidos. Os canais são exemplos desse modelo dinâmico e eficiente. A água integrada é aquela que o homem usa e o sol não bebe.

## O ESTEPE

A integração do rio São Francisco é um socorro hídrico posto na fronteira dos estados do Nordeste e funciona como um pneu sobressalente de um carro. Um automóvel só precisa de quatro

pneus para se locomover. Porém, não faz uma viagem longa sem um estepe. Esse manancial sobressalente de reserva do rio São Francisco permitirá um uso mais eficiente das águas locais. Ao longo do tempo, os açudes são operados em função da média regularizada, como se fosse o salário de um caixeiro viajante. Este ganha de forma variada por mês, mas somente gasta a média do que ganha, senão fica devendo. O operador do açude do Nordeste trabalha igualmente. E quem trabalha com a média é medíocre. Portanto, o volume da reserva da transposição vai mudar essa lógica. Os açudes da região passarão a operar na máxima dimensão, pois os administradores de água perderão o medo de secá-los antes da próxima seca.

FIGURA 6 Canal de integração



Foto: Acervo do autor.



A perenização dos cursos d'água poderá advir também dos eixos de integração (Figura 6). Os canais de integração cruzam em seu trajeto inúmeros cursos d'água, entre rios, riachos e pequenos córregos, que poderão se transformar em novos braços da perenização de leitos naturais do território. Além dos rios perenizados pelos açudes, haverá novos leitos naturais perenizados pelos canais.

Mencionar a expressão "eixos de integração" não significa uma referência ao Projeto São Francisco. Vários estados do Nordeste, e o Ceará foi pioneiro, já bebem água de sistemas de integração interna, por meio da interligação de suas próprias bacias territoriais. A capital cearense Fortaleza é um exemplo.

A seca de 2012 reflete com muita clareza uma situação mais confortável para os estados que cultivaram uma política racional de açudes estratégicos, ampliada com açudes médios, distribuindo melhor a água no território, ampliada com adutoras e canais de integração de bacias. Pontualmente, para suprir uma minoria dispersa da população, complementou o sistema com poços, dessalinizadores e cisternas, reduzindo sua vulnerabilidade nos anos críticos. Há regiões onde falta o principal: a água, até mesmo para abastecer os "carros-pipa". Enquanto em outras, o maior reflexo da estiagem é a produção agrícola nas áreas aonde a irrigação não chegou.

Outra consequência grave é a sobrevida do rebanho e, nesse caso, as reservas de água são fundamentais. Pecuaristas médios e grandes, para os padrões do Nordeste, não usam mais o criatório na forma extensiva, utilizam um manejo combinado com forrageira irrigada e fenagem. Sem essa prática, a mortalidade retornaria aos níveis do fim do século passado, quando a região perdia quase metade de seu rebanho nos anos de seca.

## **O POBRE E A PEDRA**

Conservar o solo para manter a umidade do terreno é a base da vida vegetal. Se a água é a fonte da vida no planeta, o solo

é o gerente da natureza – forma mais objetiva de combater a seca é evitar a erosão do solo, pois é dele que a planta consegue extrair a água e os nutrientes necessários para seu crescimento.

O processo de desertificação no semiárido começa com o desmatamento promovido pelo homem. Em seguida, o vento e a água da chuva carregam o solo, retirando-lhe os sais minerais, a matéria orgânica e outros elementos químicos. Empobrecendo o solo, reduz-se, cada vez mais, a produtividade dos cultivos.

A erosão pode chegar até ao descobrimento da base rochosa do terreno, impedindo, assim, o crescimento de qualquer tipo de planta.

A região deve formular projetos ambientais de conservação de solo, recuperação de áreas degradadas, por meio de terraços e cortinas de retenção de erosão, recomposição de flora, visando políticas de combate à desertificação.

A mitigação dessas dificuldades localizadas e dispersas no território começou a ser pensada ainda nos anos 1990, quando surgiu a experiência inovadora na região voltada para os bolsões cristalinos e desertificados – um programa de obras hidroambientais que visa basicamente manter a umidade no local. Já existem algumas experiências exitosas na Paraíba, no Rio Grande do Norte e no Ceará. O programa preconiza uma prática bem simples de barramentos construídos com pedras soltas arrumadas na forma de arco horizontal. São pequenos muros construídos nas grotas que antecedem os riachos. Essas cortinas de pedra retêm a erosão e formam uma camada de solo acumulado pelas chuvas e que guarda a umidade no subsolo, criando pontos verdes em pleno sertão, pois há uma irrigação natural de forma submersa das plantas.

Esse modelo contempla vários benefícios, dos quais o principal é manter a umidade no terreno, recuperando a camada de solo e controlando a erosão e os sais; outro benefício é recompor a área degradada, criando uma manta de solo para produção de

baixo custo, pois a água permanece isenta de evaporação dentro do substrato dessa mancha de terra formada pelo escoamento de água da chuva. Outra variação desse modelo é a barragem subterrânea e os terraços nas encostas do terreno. Ademais, representa um forte componente ambiental no meio antrópico, pois se trata de uma obra feita à padiola e à mão, mais simples do que a cisterna e comum nos grotões pedregosos do sertão, onde a população é mais carente e prevalece o binômio: pobre e pedra. O projeto incorpora também um aspecto cultural, pois o emprego criado nesse programa transforma o sertanejo muitas vezes “predador” em “conservador” da natureza, construindo com as próprias mãos seu modelo de sustentabilidade. Trata-se ainda da melhor forma para combater desertos, permitindo ao homem do campo melhorar sua vida e a natureza a seu redor. Essa ação poderá ser implementada mediante um programa permanente que não necessariamente dependa da seca ou tenha afinidade com ela.

Essa ação social nos campos da educação e da saúde será capaz de estruturar um projeto de renda combinado com um posto de trabalho para substituir o emprego emergencial utilizado nos anos críticos da seca.

Uma condição básica para o êxito desse projeto é que ele se torne uma ação permanente, sendo ampliado apenas nos anos de seca.

Outro ponto estratégico do projeto é que o produto do trabalho do homem seja em benefício de sua própria promoção e que a obra executada por ele represente necessariamente uma mudança em sua qualidade de vida.

Infelizmente, nem sempre programas e ideias sobrevivem a governos sucedâneos, quando muito, são engavetados. Muitas dessas ideias ficaram apenas na experiência-piloto. Como a convivência com a seca é permanente, projeto voltado a melhorar essa convivência deve ser uma tarefa também permanente nos períodos secos do ano.

## O CAÇADOR DE CARRO-PIPA

Nessa altura da estiagem, a melhor prática é a capilaridade do sistema hídrico. Nesse caso, a construção de adutoras (Figura 7) é, sem dúvida, o mais poderoso instrumento para atenuar a crise, por meio dos rios perenizados ou dos açudes interanuais, que são inúmeros.

FIGURA 7 Adutora



Foto: IBI – Engenharia Consultiva.

Essas mesmas adutoras poderão buscar água nos canais que são os braços da integração de bacias. Elas são, portanto, os dedos das mãos para alcançar comunidades e sedes urbanas localizadas em áreas críticas no aspecto da geologia e do solo. São, ainda, a melhor solução de “caça ao pipa d’água”. Os dados

mostram que uma zona será notadamente confortável em suprimento de água quando sua densidade de adutora venha alcançar 30 km de extensão para cada 1.000 km<sup>2</sup> de território. Esse modelo já demonstrou sua eficácia e na região já existem grandes sistemas adutores que ultrapassam centenas de quilômetros.

O maior mérito do Projeto São Francisco no plano de infraestrutura é a interligação com os grandes sistemas de adutoras no interior dos estados. Estes serão as mãos com dedos longos para atingir os mais distantes lugares do território e as mais altas fronteiras das bacias receptoras do Nordeste setentrional. Somente assim é possível subir o rio Pajéu e voltar para o riacho do Navio, como diria a canção de Gonzaga.

Em relação à seca, insistir no improvisado do varejo emergencial é imobilizar o avanço cultural do sertanejo e consagrar a profética expressão de Tomasi di Lampedusa: “É preciso que tudo mude para tudo ficar do mesmo jeito”.<sup>5</sup>

## UM ATO DE FÉ

Quem olha para o sertão do Nordeste pensa na fé das romarias pelos santos e milagreiros.

Contempla com esperança a resistência e o poder de recuperação da Caatinga, tão agredida pelo sertanejo. Sabe-se muito bem da força alimentadora da “babuge” para o gado quando das primeiras chuvas, enfim, o desabrochar e renovar de toda a natureza no abençoado e decantado “inverno”. São aspectos bem próprios que dão lugar a uma paisagem quase incompatível com o conceito de região semiárida, permitindo ao nordestino praticar o desafio da agricultura e nunca ser um conformado pastor de ovelhas.

De tanto ver as variadas estampas do sertão natural, tabuleiros, várzeas, mangas, crôas, capoeiras, brejos e baixios, o

<sup>5</sup> Expressão popularizada da obra *Il gattopardo* (*O leopardo*), publicado postumamente pela Editora Feltrinelli, 1957, e imortalizada pelo filme de mesmo nome de Luchino Visconti, 1963.

nordestino acredita ser esse mosaico multidiverso o segredo no qual o sertanejo, em um futuro não muito distante, descobrirá a solução misteriosa e mágica para a convivência com a seca.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. *História das secas*. Ceará: Instituto do Ceará, 1953. p. 17-18.
- BAYMA, A. C. *Irrigação mecânica no Nordeste*. Rio de Janeiro, 1942. 123 p.
- BERREDO, V. *Obras contra as secas*. Rio de Janeiro: DNOCS, 1950. In: CONFERÊNCIA, Instituto de Engenharia de São Paulo, 8 fev. 1950.
- BRAGA, A. P. G. et al. Geologia da Região Nordeste do estado do Ceará. Projeto Fortaleza. *Geologia Básica*, n. 9, mapas. Brasília, 1981. 123 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*; 1995, out., 231 p. (Projeto áridas).
- BRASIL. Secretaria dos Recursos Hídricos. *A nova política de águas do Ceará*, 1992.
- CAMPOS, J. N. B. *A procedure for reservoir sizing on intermitent rivers under hight evaporation rate*. Tese (Doutorado) – Colorado State University, Fort Collins, USA, 1987.
- CAPANEMA, G. S. C.; GABAGLIA, G. R. *A seca no Ceará: escritos de Guilherme Capanema e Raja Gabaglia*. 226 p. Ceará: Museu do Ceará – Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, 2006.
- CARVALHO, O. *A economia política do Nordeste (secas, irrigação e desenvolvimento)*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem (Abid); Campuz, 1988. 479 p.
- CAVALCANTE, I. N.; REBOUÇAS, A. C. Caracterização hidrogeológica de terrenos cristalinos com manto de intemperismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PERFURADORES DE POÇOS, 6; SIMPÓSIO DE HIDROGEOLOGIA DO NORDESTE; 7.; Natal, 1989. *Anais...* Natal: Associação Brasileira de Águas subterrâneas, 11 p., 2. ed., 1989.
- DUQUE, J. G. *Solo e água no polígono das secas*. 5. ed. Mossoró: Esam, 1980. 273 p. (Coleção Mossoroense, 142).
- RAMOS, G. *Vidas secas*. 114. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- GUERRA, F.; GUERRA, T. *Secas contra a seca*. Rio de Janeiro: Tip. Cruz Coutinho, 1990. 313 p.
- GUERRA, P. B. *A civilização da seca*. Fortaleza: DNOCS, 1981, 324 p.

HARGREAVES, G. H. *Potential Evapotranspiration and Irrigation Requirements for Northeast Brazil*. Utah State University, EUA, 1974.

LISBOA, M. R. A. O problema das secas. *Boletim DNOCS*. Rio de Janeiro, n. 20, v. 6, p. 42-55, 1959.

LISBOA, M. R. A. et al. *DNOCS – pensamento e diretrizes*. Fortaleza: DNOCS, 1984. 132 p.

MACEDO, H. P. *A chuva e o chão na terra do sol*. São Paulo: Maltesa, 1996. 162 p.

\_\_\_\_\_. *O poço e o pomar na terra da luz*. Fortaleza: Secult, 2002.

NASCIMENTO, F. S. *Recursos hídricos do nordeste semi-árido*. Fortaleza: Secretaria de Cultura do Estado do Ceará, 1984, 200 p.

POMPEU, C. T. *Regime jurídico da política das águas públicas: polícia de qualidade*. São Paulo: Cetesb, 1976, 150 p.

SÁ JÚNIOR, F. O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das atividades de subsistência. *Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 3, p. 89-147, jan. 1973. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/estudos\\_cebrab\\_3\\_o\\_desenvolvimento\\_da\\_agricultura\\_nordestina.pdf](http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/estudos_cebrab_3_o_desenvolvimento_da_agricultura_nordestina.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2007.





# 15

---

## **Mercado de trabalho no Nordeste – 2000-2010: avanços e desafios**

---

LEONARDO GUIMARÃES NETO

## RESUMO

*O texto inicia estabelecendo o confronto entre a dinâmica econômica e o mercado de trabalho do Nordeste, procurando destacar as grandes transformações ocorridas entre 2000 e 2010. Aborda, em seguida, o dinamismo ocorrido no emprego e no rendimento, nas relações de formalidade/informalidade, no nível de instrução, na distribuição do rendimento das pessoas ocupadas e no emprego segundo faixa etária. Finalmente explicita os grandes desafios que a região terá de superar para garantir melhorias substanciais nas relações de trabalho e nas condições de vida da população regional.*

## ABSTRACT

*The text begins by establishing the confrontation between economic dynamics and the labor market in the Northeast Region, seeking to highlight the major changes that have occurred between 2000 and 2010. The article then addresses the dynamics that took place in employment and income, in the relations of registered and unregistered work, in the level of schooling, in income distribution of employed persons, and in employment according to age groups. Finally, it reveals the major challenges that the region will have to overcome to make substantial improvements in labor relations and standards of living for the regional population.*

## INTRODUÇÃO

O objetivo das considerações que seguem é o de examinar o papel que o mercado de trabalho desempenhou para a melhoria das condições de vida, no Nordeste, no período que vai de 2000 a 2010.

A indagação que vai orientar a análise que se pretende realizar a seguir é se a evolução do mercado de trabalho nordestino, nesse período, favoreceu ou não a melhoria das condições de vida na região. Nessa reflexão, busca-se identificar quais os desafios para que ocorra a referida melhoria.

Com esse propósito, o trabalho está estruturado em três momentos:

- a. Primeiramente, apresenta-se uma caracterização do mercado de trabalho nordestino, considerando os **traços mais**

**gerais** em duas fases distintas da evolução das relações de trabalho: (i) a fase que vai da segunda metade dos anos 1980 até o fim do século passado; e (ii) a fase, mais recente, que vai de 2000 a 2010.

- b. Em seguida, para essa última fase, faz-se uma **análise** mais detida, na qual é desenvolvido o exame dos temas que seguem: (i) a dinâmica do mercado de trabalho regional; (ii) a formalidade/informalidade; (iii) o rendimento do trabalho; (iv) o nível de instrução da população ocupada; e (v) o trabalho infantojuvenil.
- c. Finalmente, identificam-se os grandes **desafios** que devem ser considerados quando se pretende avançar a fim de consolidar relações de produção que garantam melhorias substanciais das condições de vida da população da região.

Isso significa que esse exame tem seu início com a explicitação sumária das condições do mercado de trabalho em dois momentos. O primeiro caracteriza-se pelo reduzido crescimento da economia e por um processo no qual estavam presentes indicadores relacionados com a contínua precarização das relações de trabalho. Esse período correspondeu ao que Furtado (1992) identificou como o da “construção interrompida”. Em seguida, delineiam-se o momento mais recente em que ocorreu a retomada da economia e um processo caracterizado por avanços nas relações de trabalho na região.

A descrição sumária desses dois momentos é seguida pela análise mais detida do mercado de trabalho de 2000 a 2010, considerando-se temas e questões que permitam identificar os avanços ou permanência/continuidade na evolução mais recente das relações de trabalho.

Segue uma parte mais conclusiva, na qual se pretende caracterizar, na evolução futura do mercado de trabalho, quais os maiores desafios que devem ser enfrentados.

As razões pelas quais é privilegiado, como tema, nesta análise, o mercado de trabalho e, em particular, o mercado de trabalho do Nordeste nessa fase recente, devem-se, em primeiro lugar, ao fato de que a região vem passando por grandes transformações que necessitam ser compreendidas em suas várias dimensões, notadamente no que se refere às relações de trabalho. Essas transformações estão associadas à retomada do crescimento, ao processo de inserção de parcela significativa da população no mercado de bens e serviços e, em particular, à redução dos níveis de pobreza no país e na região, segundo estudos de várias instituições, notadamente Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-Rio).

Além disso, o mercado de trabalho é, reconhecidamente, uma instituição na qual se definem, nas economias capitalistas, em grande parte, os níveis de renda e sua distribuição, o acesso das pessoas aos bens e serviços produzidos no mercado. Em síntese, entender a dinâmica e as relações que ocorrem no interior do mercado de trabalho constitui um passo relevante na compreensão da evolução das condições de vida da população e de seu bem-estar.

## **CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MERCADO DE TRABALHO**

Antes de examinar de forma pormenorizada o mercado de trabalho no período que vai de 2000 a 2010, pretende-se fazer uma sumária incursão, no contexto econômico e no mercado de trabalho, no momento que precedeu a década referida, de forma a destacar as características mais marcantes do período que vai da segunda metade dos **anos 1980 ao fim dos anos 1990**. Em seguida, ainda de forma sintética, mostram-se alguns dos aspectos relevantes do contexto e do mercado de trabalho da década de **2000 a 2010**. Isso permite que o exame mais detido a ser realizado no terceiro item se concentre no mercado de trabalho

do Nordeste, de forma mais detalhada, estabelecendo algumas comparações com o mercado de trabalho nacional, buscando identificar as grandes tendências que as informações recentes, notadamente as produzidas pelos dois últimos censos demográficos, possibilitam distinguir.

### Da segunda metade dos anos 1980 aos anos 1990

No período que vai do início da segunda metade dos anos 1980 ao fim dos anos 1990, foram desenvolvidos muitos estudos relacionados com o mercado de trabalho no Brasil e na região que tinham como objetivo não só entender o retrocesso ocorrido nas relações de trabalho, mas também identificar propostas e ações que fossem capazes de influir na retomada dos níveis de emprego e na melhoria das relações de trabalho.<sup>1</sup>

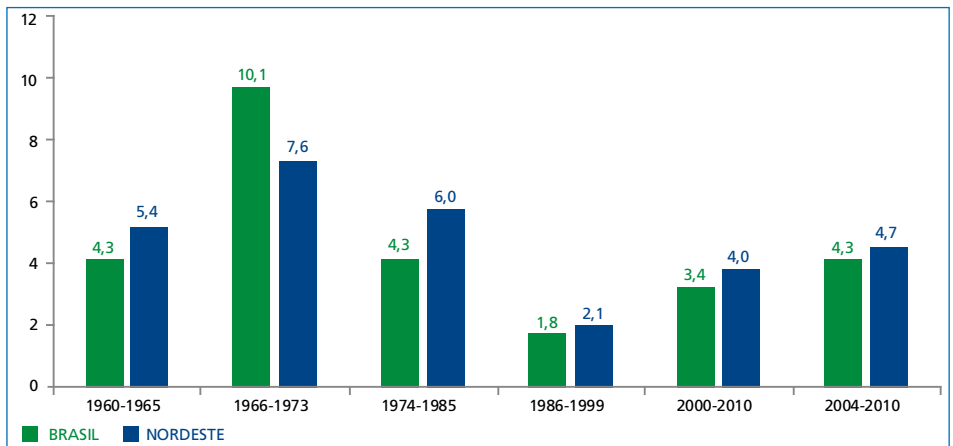
O entendimento do mercado de trabalho, no referido período, exige a compreensão do contexto econômico e dos grandes obstáculos que influíram no reduzido crescimento da economia e em suas relações com os níveis de emprego. Entre o início da segunda metade dos anos 1980 (1986) e o fim dos anos 1990 (1999), a economia nacional cresceu a uma taxa de 1,8% ao ano, e a economia regional a uma taxa anual de 2,1%, valores próximos ao do aumento da população. Esse momento ocorre depois de uma fase de relativo crescimento das economias brasileira e nordestina, impulsionadas pelos investimentos realizados, na segunda metade dos anos 1970, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), e por sua continuidade nos anos que se seguiram, de agravamento da crise fiscal e financeira do Estado, acompanhada de intenso processo inflacionário e de vários planos anti-inflacionários, ortodoxos e heterodoxos.

O Gráfico 1, elaborado com base em estimativas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de várias instituições –

<sup>1</sup> Examinar: Baltar (1996); Carleial e Valle (1997); Dedeca e Baltar (1997); Pochmann (1998); Guimarães Neto (2002); e Sudene e Dieese (1999).

FGV, Ipea, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, permite situar o período aqui examinado e o que segue, que abrange os anos 2000 a 2010. Há um destaque para alguns períodos precedentes para ilustrar o processo de desaceleração das economias brasileira e nordestina após a fase mais intensa de implantação e consolidação da base industrial nos anos 1960 e 1970.

**GRÁFICO 1** Brasil e Nordeste: taxas anuais de crescimento em diferentes períodos da história econômica recente, 1960-2010



Fontes: FGV, Ipea, Sudene e IBGE.

O primeiro período (1960-1965) corresponde, simultaneamente, a uma fase de intensa substituição de importações e crescimento industrial e à crise política que deu lugar ao regime militar. O segundo momento, denominado “milagre econômico”, sob o regime militar, resultou em taxas significativas de crescimento da economia baseado na intensificação do processo de industrialização; e o terceiro (1974-1985) representou um esforço de continuidade da expansão econômica anterior – já em um contexto de desaceleração e crise da economia mundial – por meio da implantação do II PND. Esse plano é seguido de

uma tentativa de implantação de outro plano, em um ambiente no qual marcaram presença a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e os problemas decorrentes da grande dívida externa.

Os anos 1986-1999, fase da construção interrompida, constituem o somatório de problemas e de tentativas de soluções que podem ser assim resumidas [Kon (1999)]: (i) associada à crise fiscal e financeira do setor público e à dívida externa, essa fase está marcada pela intensificação do processo inflacionário que passou a constituir, juntamente com o pagamento da dívida externa e o equilíbrio das contas públicas, o centro da preocupação das políticas e planos que se seguiram; (ii) passando pelo Plano Cruzado (1 e 2), de 1986, pelo Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Brasil Novo (1990) e seus desdobramentos e pelo Plano Real (1994), a ênfase predominante era a busca da estabilização dos preços; (iii) a partir do Plano Brasil Novo e com mais ênfase no Plano Real, as propostas passaram a ser mais abrangentes, envolvendo não só a estabilização dos preços e a reforma monetária, mas um conjunto de propostas de desregulamentação, privatização e abertura comercial e econômica, no caminho que começava a ser trilhado na Inglaterra por Margareth Thatcher (1979) e nos Estados Unidos por Ronald Reagan (1980);<sup>2</sup> (iv) associada à abertura comercial e econômica e à desregulamentação vale o destaque para o intenso processo de reestruturação produtiva, com impactos significativos sobre as cadeias produtivas e sobre o mercado de trabalho em todo o país.

Resultou da influência do contexto externo adverso, da vulnerabilidade crescente da economia nacional às crises internacionais centradas em determinados países ou conjunto de países e das políticas específicas adotadas pelo governo brasileiro, uma taxa média de crescimento muito reduzida e a quase estagna-

---

<sup>2</sup> Para o exame do Programa Nacional de Desestatização, integrante do Plano Brasil Novo, consultar Moraes (1999). No que se refere ao Plano Real, ver Lacerda (1999). Consultar também Belluzzo e Almeida (2002).

ção da demanda – associada aos baixos níveis de remuneração e do emprego e à ausência de investimentos públicos e privados –, não obstante o sucesso, a partir do fim da primeira metade dos anos 1990, no combate à inflação com o Plano Real.

O que caracterizou o mercado de trabalho nessa fase foi seu intenso processo de desestruturação, no qual suas principais características, segundo várias análises realizadas, são a precarização das relações de trabalho, com a elevação significativa da informalidade das relações de trabalho, o aumento do desemprego, a redução do assalariamento em relação à expansão dos trabalhadores por conta própria, além da diminuição da remuneração dos trabalhadores, como se fez referência anteriormente.<sup>3</sup>

Vale, para ser retomado adiante, o registro do fato de que foi justamente nessa fase que aumentaram significativamente as discussões sobre o combate à pobreza das quais participaram parlamentares brasileiros, estudiosos da academia e de instituições de pesquisa e organismos internacionais, entre eles alguns da Organização das Nações Unidas e outras entidades multilaterais, como o Banco Mundial.

## De 2000 a 2010

A partir de 2000 a economia brasileira e, em seu interior, a nordestina iniciam um processo de recuperação, de acordo com as informações já apresentadas no Gráfico 1. Na comparação com o crescimento anterior, as taxas anuais de 2000 a 2010 praticamente duplicaram. No entanto, cabe registrar que o crescimento dessa década consolida-se a partir de 2004, mesmo quando se leva em conta o impacto da crise internacional, na economia brasileira, em 2009: a economia nacional, entre 2004 e 2010, expandiu-se a uma taxa média anual de 4,3%; e a economia nordestina a 4,7% ao ano.

---

<sup>3</sup> Ver: Baltar (1996); Carleial e Valle (1997); Guimarães Neto (1997); e Pochmann (1998).



A retomada das economias nacional e regional está associada à estabilização dos preços – conseguida a duras penas e com os efeitos colaterais associados ao Plano Real –, à retomada dos investimentos públicos e privados, à disseminação do crédito às empresas e às famílias, ao aumento real, de forma significativa, do salário mínimo e, secundariamente, às políticas sociais de transferências de renda para populações em situação de pobreza ou extrema pobreza. A demanda e o consumo das classes de menor renda, no contexto de um processo de redução dos níveis de concentração de renda, constituíram componente importante nessa retomada da economia, em particular, no Nordeste.

Em um ambiente de crescimento, mesmo com taxas razoáveis, associado a um processo de inclusão social de extensas camadas da população, os indicadores do mercado de trabalho mudaram a trajetória, na comparação com a fase anteriormente examinada. Em lugar de precarização do trabalho, um processo bem claro de formalização do emprego; em lugar do aumento do desemprego, uma absorção sistemática da força de trabalho. Em vez do declínio do rendimento da população ocupada, ocorre a elevação de sua remuneração. Esses aspectos serão examinados de forma detalhada a seguir.

## **AS TENDÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO DO NORDESTE: 2000-2010**

Nesta parte do estudo, serão consideradas as tendências que se referem ao dinamismo do mercado de trabalho regional, as relações formais ou informais de trabalho, os níveis de instrução, os níveis de rendimento das pessoas ocupadas e o trabalho infantojuvenil.

### **O dinamismo do mercado de trabalho**

O dinamismo do mercado de trabalho do Nordeste pode ser percebido quando se estabelece a comparação, entre outras, do crescimento da população economicamente ativa e o da popu-

lação ocupada. A primeira considerada uma aproximação com a oferta de trabalho da população em idade de trabalhar em determinado período, e a segunda – a população ocupada – uma aproximação com a demanda de trabalho por parte das unidades de produção ou da sociedade, em geral.

De acordo com a Tabela 1, o crescimento da população ocupada ocorreu, no período considerado, a uma taxa de 2,4% ao ano, bem maior que a taxa anual constatada pela população economicamente ativa, de 1,7%. Resultou, então, uma taxa negativa da população desocupada, que passou de 3,1 milhões de pessoas, em 2000, para 2,3 milhões, em 2010.

Esse dinamismo da ocupação do qual resultou a redução do número de pessoas desocupadas esteve associado, no período, ao crescimento do nível de rendimento da pessoa ocupada, que, em análise *per capita*, expandiu-se a uma taxa anual de 2,5%, um incremento, sem dúvida, significativo, pois representou um crescimento da massa de rendimentos do total das pessoas ocupadas, nos anos considerados, a uma taxa anual de 5%.

**TABELA 1** Nordeste: dinâmica do mercado de trabalho, 2000-2010

Posição na ocupação e rendimento	Taxa anual de crescimento (%)	
	Brasil	Nordeste
População em idade ativa	1,7	1,6
População economicamente ativa	1,9	1,7
População ocupada	2,8	2,4
População desocupada	(4,9)	(3,1)
Rendimento da pessoa ocupada	1,1	2,5

Fonte: IBGE.

As informações mostram que o dinamismo do mercado de trabalho regional ocorreu no contexto de uma expansão do mercado de trabalho brasileiro, simultaneamente a ela. De fato, a taxa anual registrada para a população ocupada no Brasil (2,8% ao ano) foi um pouco maior que a do Nordeste (2,4% ao ano), todavia o nível de rendimento da pessoa ocupada foi bem

menor. Além disso, a população desocupada no país apresentou uma redução mais significativa que no Nordeste.

No que se refere ao crescimento do rendimento, a maior parte dos analistas aponta como um de seus determinantes mais relevantes a política adotada de aumento real do salário mínimo, que prevaleceu durante toda a década. Cabe considerar que, no caso do Nordeste, o salário mínimo tem uma grande importância como referencial da remuneração do trabalho, e esse fato pode ter influenciado, em grande parte, o crescimento mais intenso do rendimento do trabalho na região que no Brasil, em seu conjunto.

Em resumo, da perspectiva do dinamismo do mercado de trabalho, considerando-se a expansão da ocupação e a diminuição da desocupação e, ao lado disso, levando-se em conta o crescimento do rendimento da pessoa ocupada, pode-se afirmar que ocorreu, no período, avanço significativo no mercado de trabalho, sendo positiva sua contribuição para a melhoria das condições de vida da população.

### Formalidade e informalidade do mercado de trabalho

O tema da formalidade/informalidade será examinado, a seguir, em três perspectivas: (i) da classificação da posição das ocupações, segundo definição adotada pelo IBGE, com o exame de sua evolução no período, (ii) da adoção de um critério de ocupação formal e informal, para verificar a evolução da população segundo essas categoriais e (iii) do exame da disseminação da informalidade na estrutura produtiva da região.

Na Tabela 2, são apresentadas as pessoas ocupadas no Nordeste segundo as posições na ocupação. O exame sumário das categorias adotadas (empregados, com ou sem carteira, e funcionários; conta própria; empregador; não remunerado que ajuda o chefe ou integrantes do domicílio; pessoa que trabalha para a produção do próprio consumo) oferece indícios de

avanços na direção de maior formalização da população ocupada. De fato, quando se analisa, na categoria de empregado, a parcela da população ocupada que tem carteira assinada, que é um contingente importante no total das pessoas ocupadas, constata-se que essa categoria apresenta um crescimento que se traduz em uma taxa anual de 5,5%, ou seja, mais que o dobro do crescimento do total da população ocupada (2,4%). Seu contingente passa de 3,9 milhões de pessoas, em 2000, para 6,6 milhões, dez anos depois. Essa tendência à formalização é confirmada pelo menor crescimento (1%) da categoria de conta própria, na qual têm presença marcante as pessoas ocupadas sem proteção social.

**TABELA 2** Nordeste – população ocupada segundo posição na ocupação, 2000-2010

Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal	2000	2010	Taxa anual de crescimento (%)
Total	16.384.648	20.854.301	2,4
Empregados	9.313.627	13.344.396	3,7
Empregados – com carteira de trabalho assinada	3.853.639	6.553.319	5,5
Militares e funcionários públicos estatutários	885.340	1.080.008	2,0
Empregados – sem carteira de trabalho assinada	4.574.648	5.711.069	2,2
Conta própria	4.305.273	4.778.007	1,0
Empregadores	305.693	269.516	(1,3)
Não remunerados que ajudam ao chefe ou a membros do domicílio	1.088.841	502.644	(7,4)
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	1.371.214	1.959.739	3,6

Fonte: IBGE.

O mesmo pode ser dito de outra categoria, a das pessoas não remuneradas que trabalham para os chefes ou membros da família. Nesse caso, entre 2000 e 2010, sua redução correspondeu a uma taxa negativa de -7,4% ao ano. Seu contingente passou de aproximadamente 1 milhão de pessoas para 502,6 mil pessoas, no período.

Na contramão dessa tendência à formalização, está o contingente de trabalhadores vinculados à produção para o pró-

prio consumo, que passou de 1,4 milhão para aproximadamente 2 milhões, registrando um crescimento anual de 3,6%.

Diante dessa evolução diferenciada das pessoas ocupadas segundo posição na ocupação, vale estabelecer um critério que permita a classificação das ocupações, embora aproximada, entre trabalhadores formais e informais. O critério adotado, que é uma mera aproximação, como os demais critérios adotados, consiste em considerar formais as seguintes categorias de pessoas ocupadas: empregados com carteira assinada, funcionários públicos e militares, conta própria e empregador com cobertura previdenciária. São consideradas pessoas ocupadas informais: empregados sem carteira assinada, conta própria, empregador sem cobertura previdenciária, trabalhador não remunerado e trabalhadores vinculados à produção para o próprio consumo. Na Tabela 3, são exibidos os resultados com base na adoção desses critérios.

**TABELA 3** Estimativa do grau de informalidade do mercado de trabalho e de sua evolução, 2000-2010

Faixa etária	Em mil pessoas		Distribuição (%)		Taxa anual de crescimento (%)	Diferença 2010-2000
	2000	2010	2000	2010		
Formal*	5.312,8	8.472,0	32,4	40,6	4,8	3.159,2
Informal**	11.071,9	12.382,3	67,6	59,4	1,1	1.310,4
<b>Total</b>	<b>16.384,7</b>	<b>20.854,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2,4</b>	<b>4.469,6</b>

Fonte: IBGE.

\* Formal: empregado com carteira, funcionário público e militar, conta própria e empregado com cobertura previdenciária.

\*\* Informal: Empregado sem carteira, conta própria e empregado sem cobertura na previdência, não remunerado e trabalhador na produção para o próprio consumo.

Chama a atenção, na Tabela 3, o crescimento intenso do contingente que, segundo o critério adotado, foi classificado como formal, que registrou uma expansão de 4,8% ao ano, exatamente o dobro do crescimento verificado para o total da população ocupada. Enquanto isso, as pessoas ocupadas informalmente registraram uma expansão de 1,1% ao ano. Esse fato significa,

sem dúvida, um avanço na formalização que pode ser expresso pela participação de 32,4% das pessoas ocupadas formais em 2000 e por sua participação, em 2010, que alcança 40,6% no total das pessoas ocupadas. O processo de formalização pode ser mais claramente percebido por meio dos dados da última coluna da referida tabela. A diferença entre os contingentes de pessoas ocupadas, em 2010, comparativamente aos existentes em 2000, mostra que, dos 4,5 milhões de empregos adicionais existentes, em 2010, cerca de 3,2 milhões foram considerados formais, pelo critério adotado, e apenas 1,3 milhão foram classificados como informais.

Não obstante essas cifras, o avanço obtido com esse processo de formalização no período deve ser qualificado. De fato, quando se considera a dimensão do contingente informal no mercado de trabalho do Nordeste em 2010, o que se constata é que a cifra alcança 12,4 milhões de pessoas, ou seja, aproximadamente 60% (59,4%) do total de pessoas ocupadas (20,9 milhões), no referido ano.

Um simples exercício ilustra as dificuldades e o esforço necessário para a redução do grau de informalidade ainda presente no mercado de trabalho nordestino. Se, com base nas tendências apresentadas por meio dos dados da Tabela 3, adotar-se como hipótese – de certo modo, otimista – (i) que o crescimento de seu mercado de trabalho formal continuará nos próximos anos com as taxas médias constatadas para 2000-2010, isto é, que a taxa de crescimento anual das pessoas ocupadas formalmente continue sendo 4,8% e, ademais, (ii) que o total das pessoas ocupadas no Nordeste prossiga, no futuro, a uma taxa de 2,4% ao ano, o total das pessoas ocupadas com relações formais de trabalho somente passaria a representar metade das pessoas ocupadas (grau de informalidade de 50%) no ano 2019.

Cabe o exame da presença dessa informalidade/formalidade na estrutura produtiva da região em 2010, considerando os

setores ou atividades produtivas mais relevantes. Isso pode ser feito por meio das informações da Tabela 4. Nela, foram selecionados alguns segmentos produtivos e algumas posições na ocupação que permitissem uma percepção sumária da disseminação da informalidade nas relações de trabalho no Nordeste.

**TABELA 4** Nordeste: pessoas ocupadas segundo segmentos econômicos e posições na ocupação selecionados, 2010

Setor de atividade	Total	Em percentuais (%)				
		Total	Com carteira assinada	Sem carteira assinada	Conta própria	Para o próprio consumo
<b>Total</b>	20.854.296	100,0	36,6	27,4	22,9	9,4
<b>Agricultura</b>	5.040.150	100,0	6,7	21,5	28,3	38,9
<b>Indústria</b>	3.485.575	100,0	46,0	27,3	24,4	-
Indústria de transformação	1.702.832	100,0	50,7	23,0	23,3	-
Construção	1.501.176	100,0	37,2	33,4	27,8	-
<b>Serviços</b>	11.333.702	100,0	46,4	30,6	20,1	-
Comércio, reparação de veículos	3.471.580	100,0	35,3	23,5	35,5	-
Transporte, armazenagem e correio	741.258	100,0	41,7	21,8	35,5	-
Alojamento e alimentação	669.302	100,0	36,0	28,7	29,1	-
Serviços domésticos	1.393.279	100,0	20,4	79,6	-	-

Fonte: IBGE.

Considerando-se, no último ano do censo demográfico, o total dos ocupados, constata-se que 36,6% estão na condição de empregados que tinham carteira assinada, 27,4% não a tinham, 22,9% estavam constituídos de conta própria e 9,4% de trabalhadores voltados para a produção do próprio consumo. Essas três últimas categorias de posição na ocupação mostram a heterogeneidade da informalidade, que abrange, de forma diferenciada, um grande contingente de população, como se constatou na Tabela 3. Na verdade, para ter uma noção dos diferentes tipos de informalidade, podem ser levados em conta,

nessa situação, tanto os empregados de uma empresa formal não registrados como os empregados dependentes de um empregador cujo empreendimento ou unidade de produção não foi formalizado, ou, ainda, um trabalhador por conta própria que não tem proteção social ou os trabalhadores que se ocupam na produção de bens e serviços voltados para seu próprio consumo e que também não dispõem de proteção social. Não estão incluídos na Tabela 4, mas poderiam integrar essa relação de informalidades, os trabalhadores sem remuneração que ajudam o chefe ou membro da família que exercem atividade econômica principal do domicílio.

As informações da referida tabela mostram como essas proporções de tipos de formalidade ou informalidade variam de um setor ou segmento produtivo para outro. Quando se examina o setor agropecuário, o que se constata de imediato é a quase ausência de empregados com carteira assinada, que representam apenas 6,7% do total; ou seja, dos 5 milhões de pessoas ocupadas desse setor, somente 338 mil pessoas ocupadas tinham carteira assinada. A grande proporção de pessoas ocupadas, no setor agropecuário, que poderiam ser classificadas como informais compreende os que trabalham para o próprio consumo, quase 40% do total (exatamente 38,9%); seguem, nesse setor, os que trabalham por conta própria (28,3%) e, finalmente, os empregados sem carteira assinada (21,5%).

O segmento produtivo que mais avançou na contratação de empregados com carteira assinada foi o da indústria de transformação, que, em 2010, representava metade (50,7%) dos empregados nessa categoria. Não obstante esse avanço, registra-se que a soma dos empregados sem carteira (23%) e trabalhador por conta própria (23,3%) alcança mais de 46%. No interior do setor industrial, vale ressaltar que a atividade da construção civil ocupa como empregado com carteira assinada somente 37,2% do total.



Também o setor serviços, como pode ser observado na Tabela 4, mostra-se bastante heterogêneo quanto às ocupações que demanda e quanto à presença ou não de categorias ocupacionais que podem ser classificadas como informais. Nos serviços domésticos, apenas 20,4% do total das pessoas ocupadas tinham carteira de trabalho assinada pelo empregador, o que representava menos da metade da média apresentada pelo total do setor de serviços (46,4%); nas atividades comerciais (incluindo, nessa categoria, a reparação de veículos), que ocupavam, no Nordeste, em 2010, cerca de 3,5 milhões de pessoas, 35,3% eram empregados com carteira assinada e os demais estavam constituídos de empregados sem carteira (23,5%) e trabalhadores por conta própria (35,5%).

Os dados do censo demográfico de 2010 mostram, em primeiro lugar, uma grande heterogeneidade tanto das situações de informalidades como das formas de combinações dessas situações no interior de cada setor ou segmento produtivo; em segundo lugar, a disseminação na estrutura produtiva das categorias de ocupação que podem ser consideradas informais; isto é, elas não estão presentes apenas em segmentos ou setores específicos, mas são encontradas em quase todas as atividades que compreendem a estrutura produtiva da região.

São evidentes as implicações desses fatos para o desenvolvimento de ações voltadas para reduzir o grau de informalidade ou aumentar o nível de proteção das pessoas ocupadas em situações de informalidade. Não parecem adequadas concepções de propostas gerais e abrangentes para todas as formas e situações encontradas na região, nesse particular. Seguramente, o conhecimento mais detido e pormenorizado das situações, em toda sua heterogeneidade quanto aos setores/segmentos produtivos, quanto à especificidade da ocupação e quanto à localização, deve ser considerado nas ações que sejam propostas. As informações do censo demográfico permitem o exame dessa questão

em suas várias dimensões: setor/segmento produtivo, situação específica de formalidade/informalidade e identificação do local onde está presente o fenômeno.

### Nível de instrução da população ocupada

Os indicadores relacionados ao nível de instrução da população ocupada repetem o que se constatou para os indicadores anteriormente examinados: ocorreram avanços, tanto no Nordeste como no Brasil, entre 2000 e 2010. No entanto, os dados mais recentes mostram, para o Brasil (quando comparado com o contexto internacional) e para o Nordeste (quando comparado com os indicadores brasileiros), que os desafios são ainda significativos quando a questão é o nível de instrução da população ocupada.

**TABELA 5** Brasil e Nordeste – nível de instrução da população ocupada (%), 2001-2002 e 2009-2011

Brasil e Nordeste	Brasil		Nordeste	
	2001-2002	2009-2011	2001-2002	2009-2011
<b>Percentual das pessoas segundo ano de estudo</b>				
Sem instrução e menos de 1 ano	11,6	9,2	23,9	17,6
1 a 3 anos	13,9	7,0	20,6	10,4
4 a 7 anos	29,3	20,1	25,4	20,6
8 a 10 anos	16,0	17,3	10,6	15,0
11 a 14 anos	21,7	34,6	15,3	29,1
15 anos ou mais	7,1	11,7	3,8	7,3
Não determinado	0,4	0,1	0,4	0,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Número médio de anos de estudos</b>				
10 a 14 anos	3,6	4,5	2,7	4,1
15 a 17 anos	6,1	7,5	4,4	6,4
18 a 19 anos	7,6	9,1	5,6	8,2
20 a 24 anos	8,0	9,9	6,2	9,0
25 anos ou mais	6,6	8,2	4,8	6,8
<b>Total</b>	<b>6,7</b>	<b>8,4</b>	<b>4,9</b>	<b>7,0</b>

Fonte: IBGE.

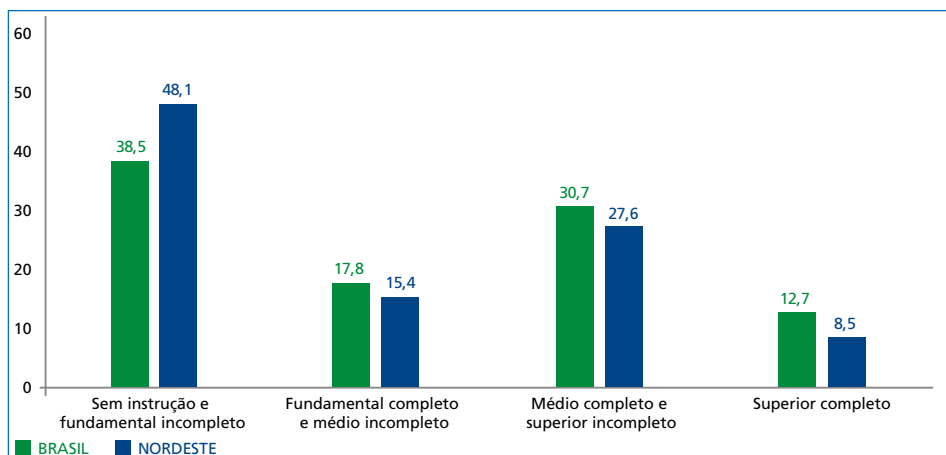
O que se constata, para o Nordeste, considerando o número total de anos de estudos para a população ocupada, é que (de acordo com o IBGE – Pnad) a média de 2001-2002 passou de 4,9 anos para sete anos em 2009-2011. Para o Brasil, o número médio de anos de estudos do total da população ocupada passou de 6,7 anos para 8,4 anos. Embora com nível menor de anos de estudos nos anos mais recentes, os avanços foram mais intensos no Nordeste (42,8% no período) – que partiu de uma base menor – que no Brasil (25,3%), conforme dados da Tabela 5. Esses avanços ocorreram com maior intensidade nas médias de anos de estudos da população jovem.

Quando se passa para o percentual das pessoas ocupadas segundo anos de estudos, observa-se, na referida tabela, que existem diferenças marcantes entre o Brasil e o Nordeste, embora as informações registrem diminuição com o passar dos anos. As pessoas ocupadas que, em 2001-2002, não tinham instrução ou com menos de um ano de estudo representavam 23,9%, no Nordeste, e passaram, em 2009-2011, para 17,6%. Os percentuais eram, no Brasil 11,6% e 9,2%, respectivamente. Trata-se, em ambos os casos, de indicadores de baixo nível de instrução que se tornam mais críticos quando se levam em conta as transformações em curso nos processos de trabalho e as crescentes exigências de qualificação. No caso do Nordeste, as informações do último censo, relacionadas com a condição de saber ler e escrever das pessoas ocupadas, em 2010, mostram que três milhões de pessoas, representando 14,3% do total dos ocupados, não sabiam ler nem escrever.

As informações do Gráfico 2, relativas às pessoas ocupadas segundo os cursos realizados (sem instrução e fundamental incompleto, fundamental completo e médio incompleto, médio completo e superior incompleto e superior completo) registram que quase metade (exatamente 48,1%, isto é, 10 milhões de um total de 20,9 milhões) era considerada sem instrução ou com o fundamental incompleto. A participação brasileira, nesse caso,

era de 38,5% e abrangia um total de pessoas ocupadas da ordem de 33,2 milhões. Quanto ao ensino superior completo, em 2010, as pessoas ocupadas, com essa qualificação, alcançavam 8,5%, no Nordeste, e, no Brasil, 12,7%.

**GRÁFICO 2** Brasil e Nordeste – população ocupada por nível de instrução (%), 2010



Fonte: IBGE.

Em pleno século XXI, a educação de qualidade, tudo indica, não chegou à grande parcela dos trabalhadores brasileiros, notadamente os das regiões periféricas, como o Nordeste.

### Rendimento das pessoas ocupadas

No período considerado, ocorreu um aumento significativo do rendimento das pessoas ocupadas no Brasil e, principalmente, no Nordeste. Já se assinalou que o rendimento por pessoa ocupada cresceu, na região, entre 2000 e 2010, a uma taxa anual de 2,5%. Quando, no entanto, se trata do total do rendimento auferido pelo conjunto das pessoas ocupadas, a expansão anual é de 5%, passando de um total de R\$ 12,1 bilhões, em 2000, para R\$ 19,7 bilhões, em 2010.

As informações da Tabela 6 mostram as taxas maiores para o Nordeste, em comparação com o Brasil, no tocante aos rendimentos (por pessoa ocupada e para o total), e o aumento da participação do Nordeste em relação aos rendimentos do trabalho no Brasil. De fato, no que se refere ao rendimento da pessoa ocupada, a participação da região passa, nos anos considerados, de 61% para 70,3%. Quanto ao total dos rendimentos, a participação nordestina passou, nos rendimentos do trabalho no Brasil, de 15,2%, em 2000, para 17%, em 2010.

**TABELA 6** Brasil e Nordeste: rendimento das pessoas ocupadas, 2000-2010

Abrangência geográfica	Em R\$ de 2010		Taxa anual de crescimento (%)
	2000	2010	
<b>Rendimento mensal por pessoa ocupada (R\$ 1,00)</b>			
Brasil	1.207,5	1.344,7	1,1
Nordeste	736,1	945,6	2,5
Participação Nordeste/Brasil (%)	61,0	70,3	-
<b>Total dos rendimentos das pessoas ocupadas (R\$ bilhões)</b>			
Brasil	79,6	116,1	3,8
Nordeste	12,1	19,7	5,0
Participação Nordeste/Brasil (%)	15,2	17,0	-

Fonte: IBGE.

Nota: Em valores de 2010. Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Em síntese, repete-se o avanço da região, dessa vez associado não só ao aumento significativo do nível de emprego, já comentado, mas também aos rendimentos pagos nesse mercado de trabalho dinâmico. Não se pode deixar de enfatizar a contribuição da elevação do salário mínimo em termos reais, entre 2000 e 2010. Além disso, vale repetir, é em torno do valor do salário mínimo que se situa parcela relevante da remuneração da população ocupada na região.

Esse dinamismo dos rendimentos das pessoas ocupadas no Nordeste, maior que o verificado no Brasil, em seu conjunto, não foi suficiente, evidentemente, para evitar que o mercado de trabalho nordestino caracterize-se pelo baixo nível de remuneração.

neração das pessoas ocupadas. De fato, na Tabela 7, que apresenta a distribuição das pessoas ocupadas segundo o nível do rendimento referenciado ao salário mínimo, percebe-se que, na região, do total das pessoas ocupadas (e que recebiam algum rendimento), 51,2% tinham como remuneração valores de até um salário mínimo, que, em 2010, era de R\$ 510,00, ou seja, pouco mais da metade das pessoas ocupadas recebiam até o mínimo estabelecido pela legislação. No Brasil, segundo a Tabela 8, o percentual das pessoas nessa condição situava-se próximo a um terço (mais exatamente 32,7%).

**TABELA 7** Nordeste – população ocupada segundo classes de rendimentos, 2010

Rendimento nominal mensal	Número de pessoas	Distribuição (%)	
		Simples	Acumulada
<b>Total</b>	<b>20.854.301</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>
Até um salário mínimo	10.683.895	51,2	51,2
Mais de um a dois salários mínimos	4.224.914	20,3	71,5
Mais de dois a três salários mínimos	1.121.876	5,4	76,9
Mais de três a cinco salários mínimos	923.082	4,4	81,3
Mais de cinco a dez salários mínimos	708.995	3,4	84,7
Mais de dez salários mínimos	364.661	1,7	86,4
Sem rendimento	2.826.878	13,6	100,0

Fonte: Elaboração da Consultoria Econômica e Planejamento (Ceplan), com base em dados de IBGE.

**TABELA 8** Brasil – população ocupada segundo classe de rendimentos, 2010

Rendimento nominal mensal	Número de pessoas	Distribuição (%)	
		Simples	Acumulada
<b>Total</b>	<b>86.353.839</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>
Até um salário mínimo	28.212.947	32,7	32,7
Mais de um a dois salários mínimos	28.210.975	32,7	65,3
Mais de dois a três salários mínimos	9.173.675	10,6	76,0
Mais de três a cinco salários mínimos	7.134.366	8,3	84,2
Mais de cinco a dez salários mínimos	5.304.693	6,1	90,4
Mais de dez salários mínimos	2.621.347	3,0	93,4
Sem rendimento	5.695.835	6,6	100,0

Fonte: Elaboração da Ceplan, com base em dados de IBGE.

Se ao percentual dos que recebem rendimento e só alcançam o nível de um salário mínimo soma-se o percentual das pessoas ocupadas que não recebem rendimento – que correspondem, no Nordeste a 13,6% do total das pessoas ocupadas –, a cifra total dos ocupados que (com ou sem remuneração) se situam até o nível de um salário mínimo alcança 64,8% (Tabela 7). No Brasil, a proporção, nesse particular, é de 39,3% (Tabela 8).

Vale o registro do fato de que do total das pessoas ocupadas, classificadas no Brasil como sem rendimento, que alcançavam, em 2010, cerca de 5,7 milhões, aproximadamente 2,8 milhões, ou seja, metade (mais exatamente 49,1%) residia no Nordeste.

Com esses indicadores, não há como negar o reduzido nível de remuneração das pessoas ocupadas no mercado de trabalho nordestino, inclusive em sua comparação com a média nacional, não obstante (i) o dinamismo registrando quanto ao crescimento do rendimento real entre 2000 e 2010 e (ii) o processo de redução das diferenças entre o rendimento médio das pessoas ocupadas na região relativamente à media nacional, conforme dados da Tabela 6.

### O trabalho de crianças e jovens

O governo em suas diversas esferas vem desenvolvendo políticas voltadas para a redução da participação de crianças e jovens no mercado de trabalho, com o objetivo de manter esse contingente da população nas escolas. Dentre os programas, cabe destacar programas de erradicação do trabalho infantil, de transferência de renda para as famílias em situação de pobreza, ampliação da jornada escolar, bolsas para estudantes, mudanças na legislação para proibir a exploração do trabalho infantil, além de outros.

O que se faz a seguir é o exame dos dados dos dois últimos censos demográficos, a fim de constatar a evolução da presença da referida faixa da população no mercado de trabalho. Os dados da Tabela 9 apresentam a população ocupada do Nordeste,

segundo as faixas etárias nos dois anos do censo demográfico, com destaque para a evolução ocorrida recentemente.

O que se constata é que o crescimento da população ocupada a uma taxa anual de 2,4% ocorre desigualmente quando são consideradas as diferentes faixas etárias. As pessoas ocupadas mais jovens, notadamente, as de dez a 14 anos e as de 15 a 19 anos reduziram sua participação e registraram taxas negativas. De fato, na primeira das faixas referidas (de dez a 14 anos), há uma redução de sua participação relativa de 3% (2000) para 1,9% (2010), e sua taxa anual foi negativa (-2,1% ao ano). Na segunda faixa (15 a 19 anos), a redução da participação relativa é similar (de 10,2% para 6,5%) e a taxa de redução anual é idêntica (-2,1%) à da faixa anterior.

**TABELA 9** Nordeste – população ocupada segundo faixas etárias, 2000-2010

Faixa etária	População ocupada		Distribuição (%)		Taxa anual de crescimento (%)
	2000	2010	2000	2010	
<b>Total</b>	<b>16.384.648</b>	<b>20.854.301</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2,4</b>
10 a 14 anos	491.440	396.890	3,0	1,9	(2,1)
15 a 19 anos	1.667.792	1.352.120	10,2	6,5	(2,1)
20 a 29 anos	4.621.142	5.703.899	28,2	27,4	2,1
30 a 39 anos	4.103.766	5.363.256	25,0	25,7	2,7
40 a 49 anos	2.901.430	4.197.065	17,7	20,1	3,8
50 a 59 anos	1.684.030	2.498.545	10,3	12,0	4,0
60 a 69 anos	681.066	997.917	4,2	4,8	3,9
70 ou mais	233.982	344.608	1,4	1,7	3,9

Fonte: IBGE.

Em relação às faixas da população ocupada que apresentam maior número de anos, a partir de vinte anos, ocorrem taxas de crescimento positivas e crescentes, que alcançam o ponto máximo (4% ao ano) na faixa de cinquenta a 59 anos.

Nesse comportamento, podem ser considerados três determinantes distintos. Um demográfico, associado ao envelhecimento da população, que se traduz na redução do crescimento e do



peso relativo da população nas faixas etárias de menor número de anos e no aumento do crescimento e do peso relativo da população mais idosa. Esse fato deve ter influenciado nos diferenciais das taxas de crescimento da população ocupada por faixa etária anteriormente examinada. Outro determinante está associado à demanda de trabalho proveniente das unidades de produção ou ao próprio mercado de trabalho em suas escolhas quanto à idade, qualificação e experiência da força de trabalho. Nesse caso, a preferência orientou-se para as faixas etárias acima dos trinta anos de idade. Finalmente, não podem ser esquecidos os impactos das políticas voltadas para a redução da população infantil ou juvenil no mercado de trabalho e sua maior vinculação às instituições de ensino.

Nesse último caso, os dados da tabela mostram que o contingente de dez a 14 anos passou de 491 mil, no primeiro ano, para 397 mil, em 2010. Ou seja, uma redução de 94 mil pessoas. No que se refere à faixa seguinte, de 15 a 19 anos, a redução foi de 316 mil. Sem dúvida, uma redução significativa, mas que resultou na presença de um número ainda importante de pessoas jovens no mercado de trabalho.

É relevante saber a que tipo de atividades produtivas esses contingentes de crianças e jovens estão vinculados, em que parte do território da região ocorre a utilização dessas pessoas e, finalmente, que meios podem ser utilizados para integrá-los às instituições de ensino. As informações censitárias recentes, seguramente, podem ser de grande utilidade, ao lado de estudos que têm sido desenvolvidos por agências internacionais, por instituições de pesquisa e pela academia.

## OS DESAFIOS

A identificação dos grandes desafios do mercado de trabalho nordestino na superação de seus grandes problemas, apontados no exame precedente das grandes tendências, deve considerar,

em primeiro lugar, questões mais gerais associadas ao comportamento futuro da economia regional e à dinâmica do mercado de trabalho, e, em segundo lugar, as questões mais específicas, anteriormente examinadas.

### Pré-condições: continuidade de dinamismo da economia e do mercado de trabalho

No que se refere às primeiras questões, não se pode deixar de considerar que a superação dos grandes desafios depende da pré-condição associada à continuidade da dinâmica da economia regional e de seu mercado de trabalho. Sem um aumento que permita uma demanda crescente da força de trabalho, pelas unidades produtivas, todos os demais problemas presentes no mercado de trabalho dificilmente encontrarão espaços para sua superação. No início deste texto, fez-se uma sumária caracterização do mercado de trabalho vigente na fase anterior a 2000, na qual sua precarização e sua incapacidade de inserção de grandes contingentes da força de trabalho em uma ocupação regular constituíam a característica fundamental de sua evolução. Foi, não se pode esquecer, nesse período de vigências de relações precárias de trabalho e de taxas significativas de desemprego, que passou a ser discutida parte relevante das ações de combate à pobreza e de transferências de renda para as parcelas mais vulneráveis da população, em entidades multilaterais como o Banco Mundial, na academia e no parlamento brasileiro. Ou seja, ações capazes de reduzir os impactos negativos que um mercado de trabalho pouco dinâmico provocava na população e na força de trabalho que não conseguia inserir-se regular e adequada na atividade produtiva.

Essas pré-condições de dinamismo da economia e do mercado de trabalho têm maior relevância quando se considera o contexto atual vivido pelo país, no qual a crise apresenta desdobramentos cada vez mais complexos e a competição torna-se cada vez mais

acirrada com economias emergentes e desenvolvidas buscando nos mercados externos, sobretudo naqueles que mantiveram algum dinamismo, apoio para a retomada de suas economias.

É evidente que, quando se faz referência à dinâmica da economia e do mercado de trabalho como pré-condição para superação dos grandes desafios apresentados pelo mercado de trabalho no Nordeste, não se parte do pressuposto de que qualquer tipo ou “estilo” de crescimento – para usar uma expressão da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – importa. A referência é a uma expansão ou dinâmica do mercado de trabalho similar à que ocorreu nos anos aqui considerados (2000 a 2010) da qual resultou, como assinalado por vários analistas, não só um processo de desconcentração da renda (redução do índice de Gini), mas também uma intensa inserção da mão de obra disponível no mercado de trabalho.

### A presença marcante da informalidade

O exame das tendências relacionadas com a informalidade das relações de trabalho na região mostrou não somente sua grande dimensão, que alcançou em 2010, depois de um avanço significativo da formalização das relações de trabalho, entre 2000 e 2010, quase 60% (59,4%), como sua presença em quase todos os grandes setores e atividades que integram a estrutura produtiva da economia regional. Some-se a isso a grande heterogeneidade que caracteriza o conjunto de relações de informalidade, compreendendo formas distintas de relações, que deverão exigir ações diferenciadas e adequadas às situações encontradas, com o efetivo encaminhamento de sua superação.

### Baixo nível de rendimento das pessoas ocupadas

As informações analisadas, sobre os rendimentos das pessoas ocupadas no Nordeste, mostraram que os avanços foram con-

sideráveis no intervalo dos dois últimos censos demográficos. A massa de rendimento registrou uma expansão de 5% ao ano, maior que a taxa constatada para o Brasil. Não obstante, quando são somadas as pessoas que trabalham e não recebiam rendimento (13,6%) e as pessoas cujos rendimentos situavam-se até um salário mínimo (51,2%), em 2010, o total de pessoas nessas condições chegava, no conjunto das pessoas ocupadas na região, a representar 64,8%, o que é um indicador do baixo nível de remuneração prevalecente nesse mercado de trabalho. No Brasil, o percentual chega a 39,2%. Isso, seguramente, tem entre seus determinantes não só a relação assimétrica de poder entre empregadores e empregados, como a baixa produtividade de algumas atividades, ou a grande presença da informalidade e os níveis de instrução e qualificação da força de trabalho. Portanto, como o desafio anterior, tem um grau de complexidade que exige uma ação multifacetada na abordagem voltada para sua superação.

### Reduzido nível de instrução

Persistem os baixos níveis de instrução da população, não obstante os avanços, sobretudo em relação à população ocupada mais jovem. De fato, como se assinalou, não só aumentou o número de anos de estudos da população ocupada total de 4,9 para sete anos, entre 2000 e 2010, como isso se deu mais intensamente na população mais jovem que trabalha, notadamente de 15 a 24 anos. Mas não se pode deixar de considerar que, em 2010, no total da população ocupada no Nordeste, aproximadamente 48% não tinham instrução nem o fundamental completo. Nesse grupo, estavam incluídos 14,3% do total dos ocupados que não sabiam ler nem escrever.

Contribuiu para essa situação uma dupla deficiência do sistema de ensino. De um lado, o fato de que sua abrangência, no contexto da disseminação e busca de universalização que vem sendo

perseguida pelos governantes, não alcançou toda a população, incluindo parcelas que estão em idade de frequentar o ensino fundamental ou médio. De outro lado, deficiências referentes à qualidade do ensino, uma das razões do abandono por parte da população mais jovem. A disseminação e os esforços para universalizar a educação básica têm sido, nas diversas esferas governamentais, realizados, a exemplo do que ocorre em outras políticas sociais básicas, com perda significativa da qualidade dos serviços oferecidos, do que resulta que, mesmo com o ensino fundamental, muitos egressos do sistema têm dificuldade de ler e interpretar textos e resolver problemas aritméticos simples.

Essa questão torna-se um desafio ainda maior no momento em que a região passa por transformações relevantes em sua estrutura produtiva, com o surgimento e consolidação de empreendimentos que passam a exigir mão de obra com maior nível de qualificação e grau de instrução que não se encontra, facilmente, na região.

### Desafio do trabalho infantil e juvenil

A redução constatada nos trabalhos infantil e juvenil no Nordeste de 2000 para 2010 não significou um avanço significativo na erradicação do trabalho infantojuvenil. Estão presentes em vários segmentos produtivos, notadamente, na agropecuária e no setor serviços dos centros urbanos, centenas de milhares de trabalhadores jovens que não frequentaram ou abandonaram as escolas. Também aqui são vários os fatores determinantes dessa presença de menores no mercado de trabalho: a pobreza extrema das famílias; a qualidade do ensino; a percepção de que a educação não é capaz de alterar substancialmente, no contexto em que está submetida a família, a vida das pessoas; e, por vezes, a sazonalidade da atividade produtiva da família, que exige, em determinadas fases, intensa mobilização da força de trabalho da família.

## Outros desafios

Além desses desafios, muitos outros, que não foram aqui abordados, poderiam ser considerados e analisados. Devem ser feitas algumas referências sumárias a seu respeito:

- a. Um desafio que não deve ser esquecido, que em algumas sub-regiões do Nordeste tem grande importância nas relações de trabalho, é o da sazonalidade do emprego. Nas zonas canavieiras e em outras partes do Nordeste em que predominam essas flutuações na ocupação da força de trabalho, geralmente vinculadas à atividade agropecuária, o que se verifica é uma fase de intensa utilização da força de trabalho ser seguida de momentos nos quais a quase totalidade dos trabalhadores é desativada sem alternativa de ocupação que possa garantir, minimamente, sua subsistência. Isso se traduz não só em redução significativa de seus rendimentos, na média anual, como na ausência de cobertura que possa assegurar a garantia de renda para o trabalhador e seus dependentes. Vale lembrar que, em muitas atividades urbanas (serviços e indústria), tais flutuações estão presentes e constituem determinante relevante na persistência de pobreza e da informalidade.
- b. Outro desafio reside na alta rotatividade da mão de obra regional, por vezes mais intensa que a que ocorre em média no mercado de trabalho brasileiro, que supera de modo significativo os padrões internacionais [Banco Central do Brasil (2011)].<sup>4</sup> Esse fenômeno alcança, em geral, as pessoas ocupadas de menor nível de rendimento, os trabalhadores de menor qualificação e os mais jovens. Além disso, em sua evolução no país e na região, vem mostrando crescimento significativo na última década. São mencionadas, nas análises realizadas sobre a alta rotatividade

---

<sup>4</sup> Ver também Silva Filho (sem data).

da mão de obra, além dos impactos negativos sobre o rendimento e a qualificação da força de trabalho, as dificuldades associadas à concretização de programas e políticas empresariais vinculadas ao aumento da produtividade e ao processo de inovação que exige a continuidade e persistência de vínculos duradouros no mercado de trabalho.

- c. Deve ser mencionado, também, o desafio que representa a inserção da mulher no mercado de trabalho. Estudos mostram que ocorreu, recentemente, a redução de hiatos que dizem respeito à forma de inserção das mulheres relativamente aos homens no mercado de trabalho em numerosos países. No entanto, tais hiatos persistem e as distâncias são, ainda, grandes quando se referem ao nível de remuneração, à taxa de desemprego e à inserção em trabalhos mais qualificados e em funções de direção, não obstante os avanços significativos que tiveram as mulheres quanto à escolaridade [Lavinias e Veiga (2011)].

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças constatadas no mercado de trabalho nordestino entre 2000 e 2010 foram radicais quando se estabelece a comparação com o que ocorreu nas décadas anteriores, notadamente entre a segunda metade dos anos 1980 e a década de 1990. Nos anos 2000-2010, o que se constata é o avanço do nível de emprego, a disseminação do processo de formalização da força de trabalho e o aumento significativo do nível de rendimento do trabalho.

Tais mudanças e transformações, embora não tenham superado os grandes desafios que ainda se apresentam no mercado de trabalho da região, como se assinalou anteriormente, abrem espaços para políticas e ações governamentais que dificilmente poderiam ser implantadas em uma situação na qual o avanço da precarização das relações de produção, o aumento significativo

do desemprego e a redução sistemática do rendimento do trabalho estivessem presentes.

O fato de ter predominando nos anos 1990 a adoção de políticas voltadas para a pobreza, e não para as relações de trabalho, tem sua razão nas dificuldades para implantar políticas centradas em um mercado de trabalho pouco dinâmico e submetido a um claro processo de desestruturação, no contexto de uma economia quase estagnada. Embora deva ser registrado que não houve, mais recentemente, ausência de medidas ou políticas voltadas para o mercado de trabalho, a fim de tornar mais inclusiva a expansão ocorrida na década 2000-2010, a ênfase dada nas políticas sociais foi centrada na pobreza e na identificação das populações em situações consideradas vulneráveis, notadamente da perspectiva do nível da renda domiciliar.

Uma orientação de políticas orientadas para os atuais desafios do mercado de trabalho da região, além de não ser incompatível com as políticas voltadas para a redução da pobreza nem com as políticas de disseminação e aumento da qualidade dos serviços sociais básicos, teria, sem dúvida, um papel da maior relevância na consolidação de um desenvolvimento com inclusão de importantes segmentos da sociedade. Para isso, a política social adequada ao presente momento vivido pelo Brasil e pelo Nordeste não pode deixar de considerar: (i) a consolidação da atual política voltada para a superação da pobreza, (ii) a ampliação e o fortalecimento de ações governamentais orientadas para os desafios atuais do mercado de trabalho (informalidade e ausência de proteção social da parcela significativa da força de trabalho, baixo nível de remuneração, baixo nível de instrução e qualificação da mão de obra, presença do trabalho infantojuvenil, entre outros) e (iii) a disseminação dos serviços sociais básicos entre os trabalhadores e suas famílias, notadamente os serviços de educação e formação profissional de qualidade.



## REFERÊNCIAS

BALTAR, P. E. A. Estagnação, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade – Revista do Instituto de Economia da Unicamp*, Campinas, n. 6, 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Rotatividade do Emprego no Brasil. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*, Brasília, v. 5, n. 1, jan. 2011.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da queda – a economia brasileira da crise da dívida ao impasse do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARLEIAL, L.; VALLE, R. (org.). *Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Hucitec/ABET, 1997.

DEDECA, C. S.; BALTAR, P. E. A. Mercado de trabalho e informalidade no Brasil nos anos 1990. *Estudos Econômicos*, São Paulo, USP, v. 27, 1997.

FURTADO, C. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GUIMARÃES NETO, L. As economias regionais e o mercado de trabalho no Brasil dos anos de 1990. In: KON, A. (org.). *Unidade e fragmentação – a questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2002.

KON, A. (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LACERDA, A. C. Plano Real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa. In: KON, A. (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAVINAS, L.; VEIGA, A.; Guerreiro, M. Estratégias femininas para conciliar trabalhos remunerados e trabalhos domésticos no século XXI. *Revista Abet*, São Paulo, Abet, v. X, n. 2, jul.-ago. 2011.

MORAES, A. C. Plano Brasil Novo. In: KON, A. (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

POCHMANN, M. *O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: uma análise regional*. Campinas: Cesis/Unicamp, 1998.

SILVA FILHO, L. A. *Mercado de trabalho e rotatividade no emprego industrial no Nordeste*. Natal: Urca e UFRN, s.d.

SUDENE; DIEESE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. *As grandes tendências da economia e do mercado de trabalho no Nordeste nas duas últimas décadas*. Recife, fev. 1999.



# 16

---

## **Baterias Moura – a saga de uma empresa pernambucana**

---

PAULO SALES

## RESUMO

*A história da Baterias Moura é um case de sucesso bonito de ser ver, ouvir e sentir. É uma história de muita energia que relata a saga do pernambucano Edson Mororó Moura, que, ao lado de sua esposa, Maria da Conceição Moura, desafiou todas as adversidades para realizar um sonho aparentemente enlouquecido: fabricar e vender baterias de qualidade em uma cidadezinha perdida no Agreste Pernambucano. A empresa, fundada em 1957, hoje é composta por seis fábricas – cinco no Brasil e uma na Argentina – que fornecem baterias para as maiores montadoras do mundo. Possui uma rede própria de distribuição, a Rede Baterias Moura (RBM), que é formada por mais de 65 unidades espalhadas pelo Brasil e atende a mais de 23 mil clientes, mensalmente, em todo o território nacional.*

## ABSTRACT

*The story of Baterias Moura (a famous car battery producer) is a case of success that is worth seeing, hearing about and feeling. It is a story full of energy that tells the saga of the Pernambuco-born Edson Mororó Moura, who, along with his wife, Maria da Conceição Moura, took on all the hardships to make a dream come true: to manufacture and sell quality car batteries in a forlorn town in the arid zone of the state of Pernambuco. The company, founded in 1957, currently has six factories – five in Brazil and one in Argentina – that supply batteries for the largest car manufacturers in the world. It has its own distribution network, Moura Batteries Network (RBM), which has more than 65 branches throughout Brazil and serves more than 23,000 clients every month, across the national territory.*

Ano de 1957 – a realidade era árida em Belo Jardim. Localizado a 184 km da capital, o município não detinha muita estrutura para os habitantes, muito menos para uma indústria. Sem água encanada nem luz elétrica, os engenheiros químicos Edson e Conceição levavam a vida como qualquer outro casal. Ela era professora de matemática e ele, empregado de uma fábrica de doces. E foi justamente nessa fábrica que surgiu a ideia de montar a Acumuladores Moura. Um dia, uma conversa com um colega de trabalho e uma decisão: fabricar baterias para carro.

Para alguns, um sonho inalcançável, para outros, uma ousadia sem tamanho ou apenas loucura. Afinal, à época, Recife – cidade mais desenvolvida do estado de Pernambuco – tinha menos de quinhentos veículos em circulação e, em Belo Jardim, onde a fábrica foi montada, a frota de carros se resumia a um veículo. Conforme sua metáfora do besouro: “Dizem que o besouro voa porque não conhece as leis da aerodinâmica. Ele tem uma forma totalmente imprópria para voar, tem asas delicadas e um corpo grande para o tamanho delas”, Edson seguiu em frente e deu um passo adiante.

Decisão tomada e, a partir daí, muito estudo, pesquisa, e iniciou-se a produção no quintal da residência do casal. Quando ainda não conseguia produzir uma bateria com qualidade e preço competitivo, o empreendedor investiu em negócios paralelos. Logo, além de produzir baterias, passou também a vender componentes do produto, como caixa de ebonite e separadores de PVC. Também chegou a comercializar chumbo para espingardas de caça, negócio que permitiu a contrapartida necessária a um projeto que fora aprovado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para importar equipamentos e alocar a empresa como fabricante de baterias, que era o sonho e objetivo inicial.

O BNB, por volta de 1961, aprovou o projeto de expansão da velha fábrica de baterias, que tinha sido construída, praticamente, a partir de peças usadas de automóvel e também de toras de madeira dura, como a baraúna. Em 1966, a Sudene e o BNB também consentiram financiamento, que possibilitou ampliação e modernização da fábrica, englobando construção de prédios e aquisição de equipamentos novos.

Com o tempo, a Moura foi galgando seu espaço no cenário nacional. Avançou nos aspectos tecnológicos e em seu processo de produção, amadurecendo assim sua estratégia de mercado,

sua gestão e cultura organizacional, superando as crises e ultrapassando os obstáculos que iam surgindo. Passo a passo, dia a dia, a Moura foi ganhando notoriedade em todo o Brasil.

Apesar do sucesso notório nos dias de hoje, assim como a história de muitas outras empresas de diferentes segmentos, a da Moura também foi marcada por momentos de crise. Em 1974, os negócios não iam bem e os filhos Edson, Sérgio e Pedro e o genro Paulo Sales ingressaram na empresa. Naquela época, a dificuldade centrava-se no seguinte: a praça mais densa economicamente no Nordeste era o Recife, que já estava completamente dominado pelas filiais das empresas de baterias de São Paulo e fechado para novas marcas.

Enquanto isso, a Moura estava localizada em Belo Jardim, longe da capital, com estrutura, tecnologia e mão de obra precárias. Essa realidade e a dificuldade de entrar no mercado recifense impunham obstáculos ao êxito nas operações. Decisão tomada, a segunda geração mudou-se para o interior na tentativa de reverter a fragilidade financeira em que a empresa se encontrava.

No fim da década de 1970, uma inovação no modelo de negócio da companhia modificou a realidade duvidosa. A Moura implantou a RBM, um padrão de distribuição diferenciado, que funcionava agregando sociedade aos gerentes das filiais, que distribuíam os produtos da marca. Com isso, os empresários conseguiram aumentar a motivação e o comprometimento dos gestores dessas unidades. Em apenas dois anos, a companhia estava equilibrada financeiramente. Durante os anos seguintes, a RBM foi crescendo e ampliando a capilaridade da marca Moura pelo Brasil. Nos dias atuais, a RBM ainda é um marco para o negócio. É composta por 68 distribuidores que comercializam 55% das baterias fabricadas para aproximadamente 23 mil clientes ao mês em todo o país. Além disso, a Moura conta com unidades independentes que atendem a alguns países da América do

Sul e da Europa. Com a rede de distribuição própria, a empresa desenvolveu diferenciais competitivos: presença da marca em todo o território nacional e garantia de assistência técnica com agilidade e alta qualidade de serviço a seus consumidores, independentemente da localização geográfica.

Em paralelo à virada comercial, a empresa passou a ingressar o portfólio de fornecedores da Fiat, o que alavancou o nome da marca, fazendo-a ter notoriedade, e abriu outras portas. Deu à Moura um selo notório de qualidade e agregou à cultura organizacional o viés da busca contínua pela inovação e pelo desenvolvimento tecnológico, ressaltando a persistência como estimulante para as conquistas projetadas.

A década de 1980 foi virtuosa para o negócio do ponto de vista financeiro e operacional, mas também foi marcada por equívocos estratégicos que levaram a empresa novamente ao declínio. O grupo se viu diante de uma realidade na qual a empresa era composta, em sua totalidade, por 12 negócios diferentes, com administração independente e ramos de atuação distintos. No início da década de 1990, a segunda geração reinventou o negócio mais uma vez e concentrou a atuação no segmento de baterias, redistribuindo função e atividades do fundador, dos três filhos e do genro.

O foco escolhido parece ter sido certo. Até os dias atuais, a empresa coleciona, com muito orgulho, inúmeros prêmios de melhor fornecedor elétrico concedido pelas montadoras, entre elas, Volkswagen, Ford, Fiat, Mercedes-Benz. Com a Moura bem nas montadoras, no mercado de reposição e com reputação extremamente positiva, a empresa passou a investir na valorização de sua marca com o então piloto Emerson Fittipaldi como garoto propaganda.

Ainda na década de 1980, o fato de a Moura ter sido a empresa pioneira na fabricação de baterias para carro a álcool valorizava a marca. Esses veículos demandavam uma bateria com uma

densidade de carga muito elevada, o que a Moura sabia fazer muito bem, graças à tecnologia obtida por meio de parceiros tecnológicos – parcerias em que a empresa investe até os dias atuais.

A partir desse marco de uniformização de atuação, começou a surgir o sucesso da combinação do livre, criativo, ousado e persistente espírito de empreendedor de Edson com o sensato, focado e competente espírito gestor dos integrantes da segunda geração da família Moura – os filhos e o genro. Uma fórmula indispensável para deixar claro o objetivo comum de todos: manter o negócio funcionando com uma fonte permanente e inesgotável de energia. Iniciou-se, então, o investimento em processos voltados para uma gestão equilibrada. No intuito de galgar desenvolvimento e profissionalizar os gestores, a Moura implementou o Programa de Qualidade Total nas fábricas. Posteriormente, foi implantado o Sistema Moura de Gestão (SMG).

Com o misto dos jeitos empreendedor e gestor, a Moura foi se sobressaindo aos novos paradigmas e aos choques de competitividade e conseguiu notoriedade, liderança nacional e reconhecimento mundial no segmento de baterias automotivas. Mercado estável, a empresa começou então a galgar novos passos. Em 2000, iniciou a produção de baterias industriais. Primeiramente, vieram as tracionárias e, posteriormente, as estacionárias. A ousadia, desejo antigo do fundador Edson Mororó, elevou a Moura ao patamar de oferecer solução de bateria para as mais diversas aplicações: empilhadeiras, uso em telecomunicações, tratores, trens, metrô, barcos, motocicletas, entre outros. Hoje, o mercado de baterias industriais corresponde a 5% do faturamento da empresa e, em um futuro breve, a estimativa é de que essa representatividade cresça para 25%.

A segunda geração, que compartilhava a gestão da empresa desde 2008, assumiu totalmente os negócios no ano seguinte, quando Edson se pôs doente e veio a falecer. Perda inigualável para toda a empresa, que, com a bênção do fundador, passou a



ser gerida por meio de sistema de copresidência: Paulo e Sérgio na presidência e Edson como presidente do Conselho. A gestão estruturada contribuiu para que a empresa continuasse sua trajetória de ascensão.

Com foco contínuo na perenidade dos negócios, a segunda geração formou o Conselho de Administração ainda em 2009. Composto por Conceição Moura, pelos membros da segunda e terceira geração da família, além de um conselheiro externo, o grupo reúne-se mensalmente para estudar oportunidades de diversificação empresarial e os negócios conduzidos pela Moura, levando em consideração as premissas e o objetivo de longevidade do negócio e mantendo os valores éticos e a cultura Moura sempre presentes.

A cultura Moura é um tema prioritário para a alta gestão da empresa. Devidamente formalizada, é composta por crença, missão, valores e princípios que regem os passos da empresa. Para todos, é um guia de gestão e tem entre suas funções nortear atitudes, pensamentos e tomadas de decisões, fomentando um comportamento único e sustentável.

O mercado argentino, já conhecido pela Moura há 16 anos, ganhou mais atenção. Em 2012, a empresa instalou uma fábrica no país, o que possibilitou a fabricação e estimulou a exportação de baterias para os mercados vizinhos, ampliando a presença da marca nos países da América do Sul.

Nesses 56 anos de trajetória, a Moura cresceu muito. Hoje é composta por seis fábricas – quatro em Belo Jardim (PE), uma em Itapetininga (SP) e outra no distrito de Pilar (Argentina). Gera aproximadamente 4 mil empregos diretos, dos quais quase 2 mil em Belo Jardim. Nos últimos cinco anos, a empresa gerou aproximadamente oitocentos empregos, 83% destes na cidade do Agreste Pernambucano. Considerada ainda uma cidade pequena (cerca de 80 mil habitantes), Belo Jardim tem economia representativa para o estado de Pernambuco. De

acordo com a última pesquisa, realizada em 2010 pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe/Fidem), sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios pernambucanos, o município ocupou a 13ª posição no *ranking*, registrando R\$ 784,64 milhões.

Hoje, a empresa pernambucana tem como carro-chefe as baterias automotivas, produzindo mais de 7 milhões de unidades ao ano, e fornece o produto para as maiores montadoras do mundo, tanto no Brasil como na Argentina. Responde atualmente por cerca de 50% das vendas de baterias para as principais montadoras do país. A cada dez carros produzidos no Brasil, cinco saem com bateria Moura. Na Argentina, esse número também é significativo; de cada dez, quatro saem com Moura. No segmento de reposição, a companhia detém participação de cerca de 30% do mercado nacional.

Eleita duas vezes pelo *Valor Econômico* a empresa de melhor desempenho no Brasil, a Moura vem crescendo a uma taxa média de 10% ao ano. Muito desse resultado é fruto de investimentos estruturais e em tecnologia.

Em 2013, inaugurou a maior fábrica de baterias industriais da América do Sul. Na área de 22.000 m<sup>2</sup>, serão produzidas baterias de grande porte, regulação de frequência da rede elétrica, infraestrutura de telecomunicações, locomotivas e veículos elétricos de carga e logística, tais como empilhadeiras e rebocadores elétricos. O espaço também irá abrigar a linha de produção de baterias para motocicletas. Toda a infraestrutura estimada irá projetar o grupo Moura a fornecer baterias de moto para as maiores montadoras do mundo – assim como já acontece com as baterias automotivas –, além de potencializar a empresa para atender ao mercado de reposição e exportação do segmento.

No tocante à tecnologia, a Moura continua investindo em parcerias com outros fabricantes de baterias de referência mundial, que possibilitam uma inovação pioneira no mercado bra-

sileiro. Em paralelo, vem investindo no Instituto de Tecnologia Edson Mororó Moura (ITEMM). Sem fins lucrativos, o instituto tem o objetivo de exercer, criar e apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.

O instituto irá reunir engenheiros e academia, que estarão focados na realização de pesquisas em acumulação de energia, visando a veículos elétricos; fontes sustentáveis de geração de energia; mobilidade urbana e elétrica; baterias avançadas, no intuito de apresentar produtos e soluções ao mercado.



17

---

**Uma janela de oportunidade  
para o Nordeste**

---

RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO

*O que tenho em mente é a liberdade real, não apenas formalidades, mas sim o tipo de vida que as pessoas têm a possibilidade de conquistar, o que elas podem fazer com suas vidas e de qual tipo de ajuda elas precisam do Estado para essa liberdade substancial. A questão mais básica que os economistas deveriam se perguntar é: o que podemos fazer para criarmos uma sociedade decente, em que as pessoas têm mais liberdade para alcançar as vidas que elas teriam orgulho e felicidade de ter.\**

Amartya Sen (Prêmio Nobel de Economia)

## RESUMO

*Nos últimos dez anos, reduziu-se o hiato de desenvolvimento entre o Nordeste e as regiões mais prósperas. O ponto que se pretende destacar no artigo é que o crescimento recente pode ter gerado importantes efeitos de causalção cumulativa, abrindo uma janela de oportunidade para mudar a realidade econômica e social da região. A argumentação desenvolvida apoia-se também na ideia de que a chamada armadilha de renda média aparece em termos diferentes entre as regiões brasileiras, diante da ampla disponibilidade de mão de obra nas áreas mais pobres. Finaliza-se com a apresentação de alguns dos principais pontos que a agenda de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste deve contemplar.*

## ABSTRACT

*There is little doubt that over the past decade the development gap between the Northeast and the wealthier regions has decreased. It is important to highlight that the recent growth may have caused significant effects of cumulative causation, opening a window of opportunity to change the economic and social reality of the region. The arguments developed also support the notion that the so-called middle-income trap appears differently among Brazil's regions, due to a greater labor supply availability in poorer regions of the country. The chapter concludes with a presentation of suggested policy themes that regional development policy for the Northeast should contemplate.*

## INTRODUÇÃO

Em seminário comemorativo pelos cinquenta anos do BNDES, em 2002, no painel dedicado ao tema “distribuição de renda –

---

\* Tradução livre do autor de Sen (2012).

redução das disparidades regionais”, palestrantes e debatedores não se mostraram muito otimistas em relação às perspectivas de convergência nos níveis de desenvolvimento das regiões brasileiras. Diniz (2002), depois de apresentar as principais transformações no setor agrícola e no setor industrial que tiveram impacto na reconfiguração espacial da estrutura produtiva nos 15 anos precedentes, concluiu que as transformações em curso naquele momento eram todas desfavoráveis às possibilidades de desenvolvimento das regiões mais pobres: a abertura comercial e a consolidação do Mercosul; a mudança na concepção do Estado e o papel do processo de privatização de empresas; e as mudanças na tecnologia, com a liderança das tecnologias de informação e da comunicação e seus impactos relativos à reestruturação das cadeias produtivas globais.

Impactavam negativamente de forma muito acentuada o Nordeste, que na década anterior havia sido beneficiado apenas pela realocização das atividades intensivas em trabalho, como a fabricação de calçados e têxteis, mas que, pelas suas características, geravam poucos efeitos interindustriais. Os benefícios se limitavam aos postos de trabalhos criados e seu efeito multiplicador de consumo. A exceção a esse perfil seriam os investimentos no entorno dos polos de Camaçari, Pecém e Suape, nas três principais áreas metropolitanas da região. Esses novos determinantes do desenvolvimento regional brasileiro eram, em conjunto, desfavoráveis para as regiões mais pobres e, de forma muito especial, para o Nordeste.

Concluía pela tendência da reaglomeração da atividade industrial nas regiões que possuíam melhor base econômica, especialmente de estrutura industrial e de oferta de serviços e infraestrutura de conhecimento, as regiões Sudeste e Sul.

O professor Cano (2002), em sua participação no painel, por sua vez, enfatizou que a crise dos anos 1980, que levou ao enfraquecimento do papel do estado e que culminaria com a adoção de políticas neoliberais nos anos 1990, concorreu para a reconcentração econômica nas regiões mais ricas. Propõe o abandono da abordagem liberal e apresenta uma agenda que prioriza o fortalecimento de empresas com potencial exportador, redução das disparidades regionais via desconcentração das atividades econômicas, mas considerando também o lado social, com metas para as áreas sociais, e avanço em ciência e tecnologia para reduzir a dependência nacional.

Ainda nos anos 1990, Leonardo Guimarães mostrava que o processo de desconcentração espacial nas décadas de 1970 e 1980, além de ter sido restrito, parecia perder fôlego na década em curso [Guimarães Neto (1995)].

O roteiro pessimista previsto para as disparidades regionais no Brasil, comum na década de 1990 e no início da década de 2000, não se confirmou na forma delineada por esses importantes estudiosos do desenvolvimento regional brasileiro.

Há poucas dúvidas de que nos últimos dez anos reduziu-se o hiato de desenvolvimento entre o Nordeste e as regiões mais prósperas, ou seja, de que a região apresentou taxas de crescimento econômico acima da média das regiões que têm PIB *per capita* e renda média mais elevadas, configurando um processo de convergência do nível de desenvolvimento em relação à média das demais regiões.

Apesar de a redução das disparidades ter sido significativa e de ter havido algumas mudanças estruturais na economia do Nordeste, o processo é relativamente lento e ainda não se avista momento em que a região passe a apresentar indicadores econômicos e sociais próximos aos das regiões mais prósperas.

Um aspecto problemático é que a convergência vem sendo mais acentuada nas variáveis associadas à renda, ao consumo e



ao emprego do que nas de produção, produtividade e possivelmente de infraestrutura tangível e intangível para o desenvolvimento sustentado.

Para buscar entender por que a evolução das economias regionais não seguiu o *script* previsto, é necessário redirecionar o olhar para os fatores que propiciaram o movimento recente de convergência.

A mesma trajetória que mostrou para o Brasil uma evolução mais rápida no consumo, na renda e no emprego do que na produção e no investimento, refletiu-se especialmente na direção de maior crescimento das primeiras variáveis nas regiões mais pobres do que nas mais ricas.

Todavia, também nas variáveis de produção e de infraestrutura e de escolaridade, mesmo evoluindo mais lentamente do que nas de renda, emprego e consumo, o Nordeste vem apresentando melhorias em ritmo mais acentuado aos das regiões mais ricas, Sudeste e Sul.

Argumenta-se, no presente capítulo, que o movimento de convergência deve perdurar nas próximas décadas, porquanto os fatores que o iniciou e sustentou devem continuar atuando. Ainda que a convergência tenha sido conduzida mais pelas políticas públicas de cunho social do que proporcionada por fatores tipicamente econômicos, a expansão recente pode ter engendrado importantes efeitos de retroalimentação.

O ponto que se pretende destacar é que o crescimento recente pode ter gerado importantes efeitos de causalção cumulativa, seja em virtude da ampliação do tamanho de mercado, seja por conta da formação de novos ativos tangíveis e intangíveis, abrindo uma janela de oportunidade para mudar a realidade econômica e social da região.

A ampliação recente do mercado de consumo no Nordeste e os avanços ainda que relativamente restritos em seu capital social básico abrem um período de oportunidades para, de um

lado, promover seu soerguimento econômico e social, capaz de reduzir consistentemente as carências da população e, de outro lado, induzir um movimento de convergência de níveis de desenvolvimento em relação às regiões mais prósperas.

Há ainda que serem consideradas as forças associadas à própria expansão da economia no país, que pode encontrar na região uma fronteira de expansão tanto em relação à mercado, quanto de força de trabalho e de disponibilidade de recursos produtivos imóveis ou semimóveis (não facilmente trasladados para as regiões mais prósperas).

A abordagem leva em conta, portanto, o potencial de desenvolvimento regional propiciado pelos mecanismos de autorreforço entre crescimento do tamanho de mercado e pela geração de externalidades não pecuniárias, remetendo tanto aos clássicos do desenvolvimento como Myrdal (1972) e Hirschman (1958) quanto aos modelos que relacionam os retornos crescentes de escala e as forças regionais centrípetas e centrífugas de Fujita, Krugman e Venable (1999) e Krugman (1990; 1998).<sup>1</sup>

A argumentação desenvolvida no capítulo apoia-se também na ideia de que a chamada armadilha de renda média se coloca em termos diferentes entre as regiões brasileiras, diante da ampla disponibilidade de oferta de mão de obra nas áreas mais pobres do país.

Enquanto nas regiões mais prósperas o crescimento do produto depende em maior grau de ganhos de produtividade do trabalho associado à incorporação de inovações, nas regiões mais pobres persiste um grande contingente de trabalhadores subocupados ou ocupados em atividades de produtividade muito baixa, o que propicia um espaço de crescimento econômico ainda amplo por meio da incorporação desse contingente ao mercado formal. Diante do baixo grau de formalização do trabalho na região, há

---

<sup>1</sup> Ver também Melo (2001).

um importante potencial de crescimento associado à absorção de mão de obra em atividades de produtividade relativamente mais elevada em diversos setores de atividade.

Argumenta-se que a realocização de atividades intensivas em trabalho nas últimas duas décadas para as regiões mais pobres, tanto nos segmentos industriais como nos de serviços, em parte repercutiu essa diferença regional no mercado de trabalho. E aponta-se que esse movimento deve perdurar nas próximas décadas, concorrendo para elevar a produtividade média da economia regional, com um efeito importante no crescimento da renda média. É razoável mesmo supor que esse fator deva ganhar maior proeminência no futuro próximo do que no passado recente, na medida em que a pressão no mercado de trabalho no Brasil deve elevar o custo da força do trabalho.

De uma forma muito simplificada, é possível considerar que, enquanto a oferta de trabalho nas regiões mais prósperas se torna cada vez menos elástica, o Nordeste dispõe de uma oferta de trabalho muito ampla, muito mais elástica aos salários vigentes, e esforços moderados em qualificação profissional poderão mantê-la relativamente elástica por muitos anos. Isso não significa, todavia, que a região, que conta com atividades relativamente sofisticadas em seus principais centros urbanos, não deva apostar em atividades de elevado conteúdo tecnológico, e sim que, diante do excedente estrutural de mão de obra ainda muito amplo, é necessário compatibilizar, como de resto no conjunto do país, mas em grau ainda maior, a expansão de atividades intensivas em trabalho capazes de incorporar esse contingente, com o estímulo às atividades de conteúdo tecnológico mais elevado que tais centros urbanos têm possibilidade de hospedar e desenvolver.

O presente artigo pretende examinar alguns dos fatores que proporcionaram o ciclo recente de transformação da economia do Nordeste, apresentar alguns dos principais resultados em relação à convergência econômica e social do Nordeste compa-

rados à média do Brasil e indagar sobre os limites do ciclo de transformação recente.

Argumenta-se que o crescimento econômico do Nordeste, nos últimos dez anos, abriu uma janela de oportunidade para que a região estreite de forma significativa o largo hiato de desenvolvimento que acumulou historicamente em relação às regiões mais ricas. Cabe registrar, todavia, que o impulso de convergência refluíu depois da eclosão da crise financeira em 2008, em parte por conta da desaceleração do próprio ritmo de crescimento econômico do país, quase congelando as posições relativas em alguns indicadores.

Finaliza-se este texto com a apresentação de alguns dos principais pontos que a agenda de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste deveria contemplar.

## CONVERGÊNCIA

Nos últimos dez anos, reduziu-se o hiato de desenvolvimento entre o Nordeste e as regiões mais prósperas, ou seja, avançou-se em um processo de convergência. A redução das disparidades se manifestou nos indicadores de renda, de emprego, de produção, de saúde e de escolaridade.

Ainda que as disparidades permaneçam muito acentuadas, o Nordeste responde hoje por uma parcela maior da renda, do emprego formal, dos alunos cursando o terceiro grau etc. comparativamente a uma década atrás, enquanto os níveis de renda média, PIB *per capita*, produtividade industrial e de escolaridade da região estão menos distantes da média brasileira. Crescimento econômico e políticas sociais foram e devem continuar sendo os vetores-chave dessa nova fase de desenvolvimento da região.

Ao apresentar, no período mais recente, taxas de crescimento da produção e do consumo acima da média brasileira, o Nordeste vem atraindo importantes investimentos que poderão reforçar o ciclo virtuoso de transformações econômicas e sociais.

Para além da herança colonial e das diferenças de crescimento da produtividade nas economias agrícolas regionais de base exportadora do século XIX, o esforço realizado pelo país para se desenvolver por meio da industrialização ao longo da segunda metade do século XX, com investimentos concentrados no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, reforçou e consolidou as disparidades entre as regiões em todas as dimensões do desenvolvimento, incluindo infraestrutura, recursos humanos e, principalmente, a base produtiva instalada na agricultura, na indústria e no setor de serviços.<sup>2</sup>

Os investimentos na modernização do Nordeste entre os anos 1960 e 1980 foram importantes para interromper a ampliação do hiato de desenvolvimento regional. Todavia, se a modernização do Nordeste nesse período apresentou resultados significativos relativos à transformação da base produtiva e à edificação de infraestrutura, ela manteve uma marca de exclusão social e de baixa endogeneização, limitando seu alcance social e econômico e sua sustentabilidade no tempo.<sup>3</sup>

O baixo crescimento brasileiro na década de 1990 e o abandono das políticas de desenvolvimento deixaram ao relento as preocupações com as disparidades regionais e o Nordeste restou esquecido.

A aceleração do ritmo de crescimento econômico a partir de 2004 assegurou os meios materiais para que o país começasse a pôr em prática de forma mais efetiva as promessas da constituição cidadã de 1988. Foi necessário superar, no entanto, alguns preconceitos antigos que restringiam a adoção de políticas sociais mais incisivas, assim como também foi fundamental a retomada de políticas explícitas de ativação do desenvolvimento.

As políticas sociais entraram definitivamente na agenda do país e passaram a ser um dos vetores estruturantes que deve-

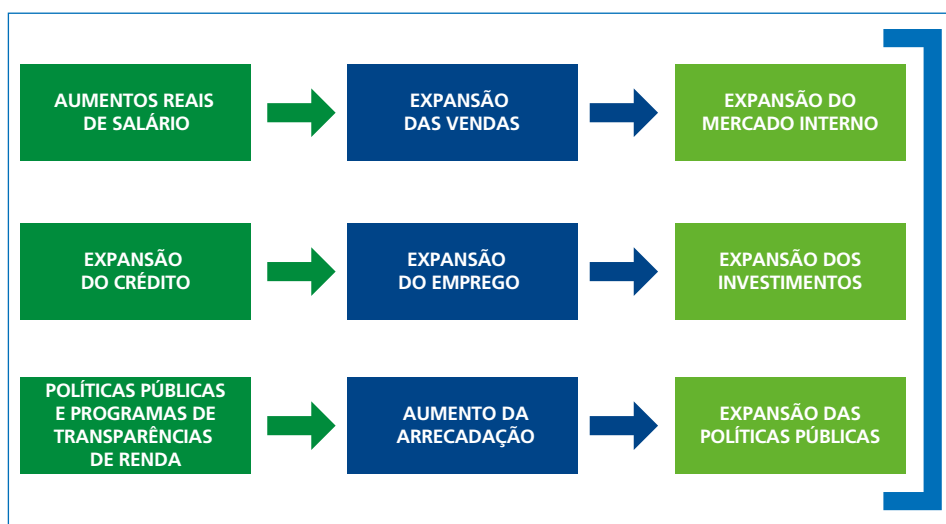
---

<sup>2</sup> Ver Cano (1981); ; GTDN (1967); Guimarães Neto (1989); e Melo (1987).

<sup>3</sup> Ver Amaral (2010); Diniz (2002); e Guimarães Neto (1995).

rão balizar o desenvolvimento pelas próximas décadas. Diferentemente dos ciclos de expansão anteriores, deixou-se para trás uma visão de desenvolvimento que se assentava na crença de que a modernização da base produtiva asseguraria *per se* a elevação das condições de vida da população e promoveria a redução da pobreza. A Figura 1 procura resumir as forças que moveram o ciclo de crescimento inaugurado em 2004.

**FIGURA 1** Ciclo virtuoso – formação do mercado de consumo de massa por meio da inclusão social



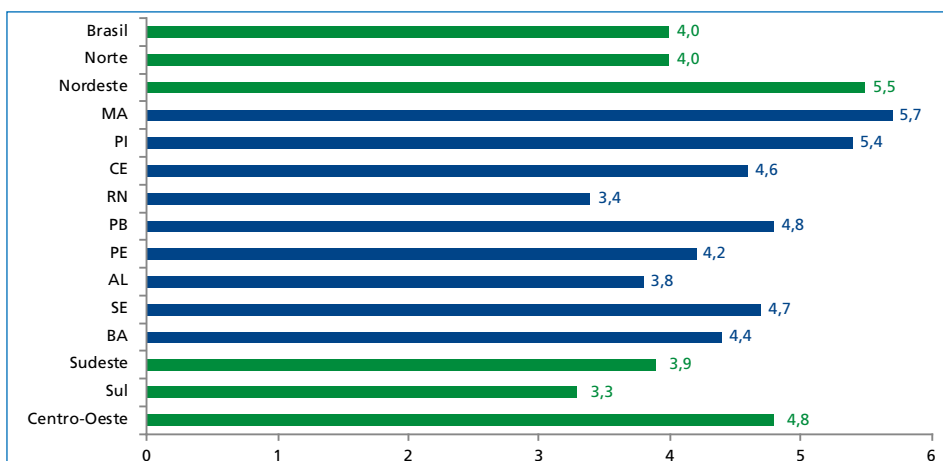
Fonte: Elaboração própria.

O crescimento econômico recente, acompanhado pela incorporação de novos contingentes populacionais ao mercado de consumo, ampliou e adensou a base econômica da Região Nordeste, dotando-a de um tamanho de mercado atraente, mas é necessário continuar avançando em direção à sustentabilidade de seu desenvolvimento.

Entre 2002 e 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) nacional se expandiu 37,1%. As regiões mais pobres – Nordeste, Norte e

Centro-Oeste – cresceram acima da média nacional, respectivamente, 43,2%, 53,2% e 45,9%, e as relativamente mais prósperas, Sudeste e Sul, apresentaram desempenho abaixo da média nacional, 35,6% e 29,5% (ver Gráfico 1).

**GRÁFICO 1** Taxa média anual de crescimento do PIB das grandes regiões e dos estados do Nordeste entre 2002 e 2012 (em %)



Fonte: IBGE.

Em relação às médias anuais, enquanto o Brasil cresceu 4,0% a.a., a Região Norte aumentou seu PIB em 5,5% a.a., o Nordeste em 4,5% a.a., o Centro-Oeste em 4,9% a.a., e as regiões Sudeste e Sul, respectivamente em 3,8% a.a. e 3,3% a.a.

Duas observações sobre evolução do PIB do Nordeste nesse período devem ser sublinhadas: em primeiro lugar, oito dos nove estados da região apresentaram taxas médias anuais no período superiores às do país, a exceção foi o estado de Alagoas; e em seis dos oito anos do período 2002-2010, o Nordeste registrou taxas de crescimento acima das apresentadas pela média do país.

O crescimento mais rápido das regiões mais pobres fez com que elas ganhassem, em conjunto, 1,7 p.p. de participação no PIB entre 2002 e 2010: a Região Norte aumentou 0,7 p.p.; e o

Nordeste e o Centro-Oeste, 0,5 p.p. cada uma. O crescimento da participação dessas regiões foram contrapartidas da queda de 1,3 p.p. de participação do Sudeste e 0,4 p.p. do Sul (ver Tabela 1).

**TABELA 1** Participação das grandes regiões e unidades da federação no PIB de 2002 e 2012 e taxa média anual de crescimento (em %)

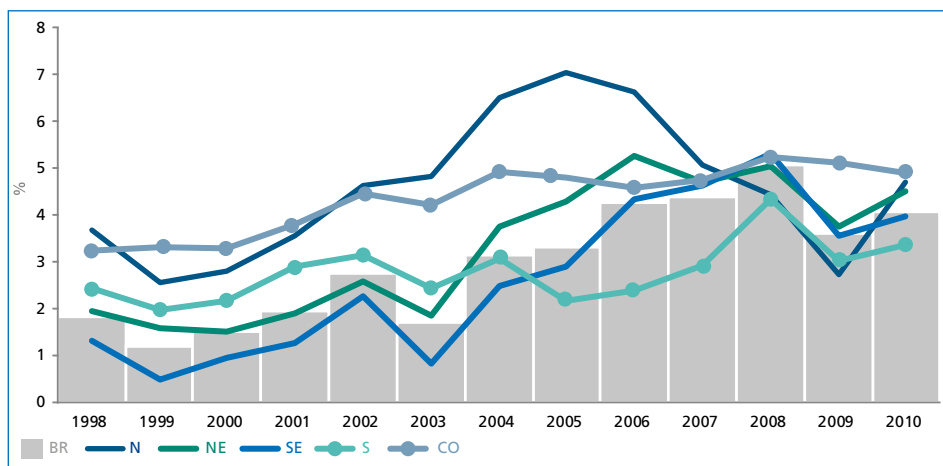
Discriminação	2002	2010	Taxa média de crescimento
Brasil	100,0	100,0	4,0
Norte	4,7	5,3	5,5
Rondônia	0,5	0,6	6,4
Acre	0,2	0,2	6,2
Amazonas	1,5	1,6	5,5
Roraima	0,2	0,2	5,5
Pará	1,7	2,1	4,6
Amapá	0,2	0,2	6,0
Tocantins	0,4	0,5	7,2
Nordeste	13,0	13,5	4,5
Maranhão	1,0	1,2	5,7
Piauí	0,5	0,6	5,4
Ceará	2,0	2,1	4,6
Rio Grande do Norte	0,8	0,9	3,4
Paraíba	0,8	0,8	4,8
Pernambuco	2,4	2,5	4,2
Alagoas	0,7	0,7	3,8
Sergipe	0,6	0,6	4,7
Bahia	4,1	4,1	4,4
Sudeste	56,7	55,4	3,9
Minas Gerais	8,6	9,3	3,8
Espírito Santo	1,8	2,2	5,1
Rio de Janeiro	11,6	10,8	2,9
São Paulo	34,6	33,1	4,2
Sul	16,9	16,5	3,3
Paraná	6,0	5,8	3,8
Santa Catarina	3,8	4,0	3,3
Rio Grande do Sul	7,1	6,7	2,8
Centro-Oeste	8,8	9,3	4,8
Mato Grosso do Sul	1,0	1,2	4,9
Mato Grosso	1,4	1,6	5,7
Goiás	2,5	2,6	5,0
Distrito Federal	3,8	4,0	4,4

Fonte: IBGE.



O exame do Gráfico 2 talvez ajude a esclarecer o movimento de redução da concentração do PIB na região mais rica. Ele apresenta as taxas médias trienais de crescimento dos PIB do Sudeste e Nordeste e a média do país entre 2002 e 2010. Para exemplificar, as taxas assinaladas, em 2002, são médias do período 2000-2002 e assim por diante, amortecendo os efeitos de oscilações bruscas em um ano específico.

**GRÁFICO 2** Média móvel trienal – PIB do Brasil e das regiões brasileiras entre 2002 e 2010 (em %)



Fonte: IBGE.

No período de baixo dinamismo da economia brasileira, em que as médias anuais dos triênios situaram-se abaixo de 3%, a Região Sudeste, mais impactada pela abertura comercial, cresceu sistematicamente a taxas inferiores à média do Brasil. A taxa de crescimento do PIB do Nordeste, nesse período de reduzido dinamismo, mostrou-se com forte aderência à média brasileira.

No fim do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, a Região Sudeste apresentava taxa de crescimento médio

dos quatro anos de governo de apenas 1,5%. Os desempenhos mais favoráveis eram os das regiões Norte e Centro-Oeste.

Em 2004, o Brasil iniciou um ciclo de crescimento que propiciou a obtenção de taxas médias acentuadas até 2008. Desde então, a história é bem conhecida. Queda no PIB em 2009, forte recuperação em 2010 e crescimentos esqueléticos em 2011 e 2012. O resultado da média trienal em 2004 já registra importante aceleração das taxas de crescimento que perduram em patamar elevado para a maioria das regiões até 2008.

Nesse ciclo de prosperidade, as taxas de crescimento das regiões Nordeste e Sudeste se aceleraram mais rapidamente do que as demais, aproximando-se do ritmo de crescimento das regiões Norte e Centro-Oeste, enquanto a economia da Região Sul retardava sua recuperação. Em linhas gerais, as diferenças entre as taxas de crescimento entre as regiões se estreitaram nesse segundo período, excetuando o comportamento da Região Sul.

Os movimentos de aumento e de redução de participação das regiões no PIB são determinados, principalmente, por transformações nas estruturas produtivas regionais causadas seja pelos investimentos públicos e privados, seja por mecanismos duradouros de transferências de renda que findam por estimular os investimentos, mas são influenciados, também, por flutuações cíclicas que acompanham tais mudanças.

Em relação à influência das alternâncias entre períodos de prosperidade e recessão, é curioso constatar que a redução das desigualdades de participação no PIB vem sendo explicada, principalmente, pelo pior desempenho da região mais rica nos períodos de baixo dinamismo, que não é compensado nas etapas de crescimento mais vigoroso.

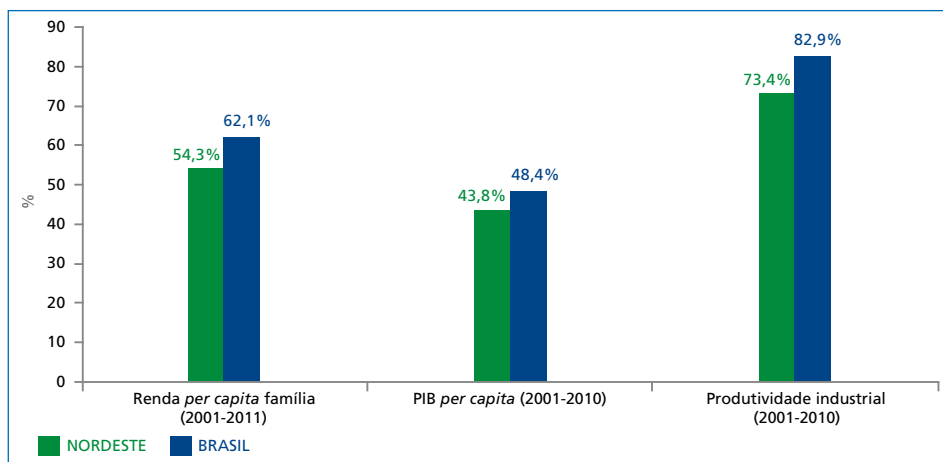
Isso não significa, todavia, que são as flutuações cíclicas que determinam as mudanças de participação, mas, simplesmente, que os momentos de crise consolidam as redistribuições do produto para as áreas mais pobres ou de menor densidade econômi-

ca que vêm apresentando maiores oportunidades de expansão econômica no longo prazo. Embora seja necessário reconhecer que se trata apenas de uma hipótese.

As disparidades do Nordeste em relação à média do país são mais elevadas quando se observa o PIB *per capita* do que a renda *per capita*. Enquanto o PIB *per capita* da região representava 48,3% do PIB *per capita* brasileiro de 2010, a renda *per capita* era de 62,1%, em 2011 (ver Gráfico 3).

As disparidades na renda familiar vêm diminuindo em ritmo relativamente mais intenso do que as do PIB *per capita*, por uma série de fatores que envolvem: as diferenças regionais de grau de intensidade de capital; a parcela das rendas de propriedade pertencentes a empresas de fora da região; e, como os estudos vêm ressaltando, os crescentes volumes de transferências de renda para as regiões mais pobres pelas políticas públicas federais.

**GRÁFICO 3** PIB *per capita*, renda familiar *per capita* e produtividade industrial do Nordeste em relação à média do Brasil – 2001 a 2010-2011 (em %)



Fonte: IBGE.

Obs.: O indicador comparativo de produtividade industrial compara o VTI médio por trabalhador da indústria geral.

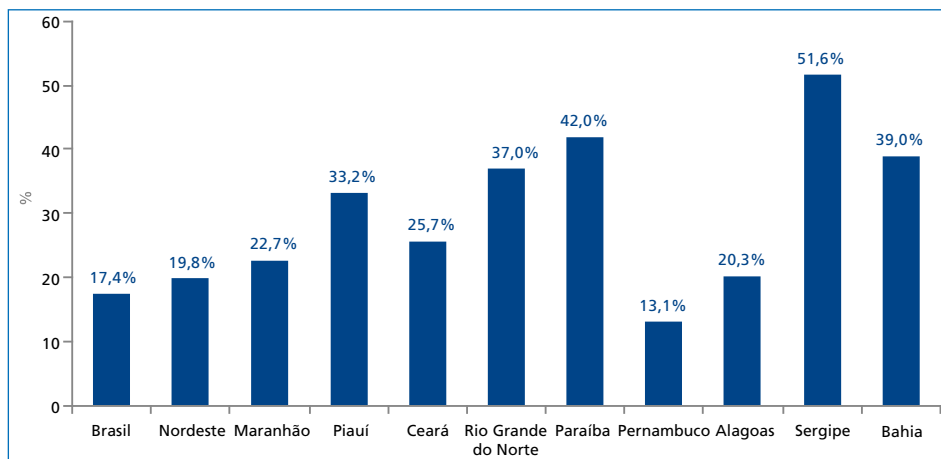
O Gráfico 3 mostra, também, que a disparidade na produtividade do trabalho na indústria de transformação entre o Nordeste e a média do país caiu substancialmente entre 2001 e 2010. O Valor da Transformação Industrial por Pessoa Ocupada (VTI/POC) na indústria de transformação do Nordeste, que equivalia a 73,4% da relação nacional, em 2001, aumentou para 82,9%, em 2010.

Investidores de dentro e de fora do país vêm sendo atraídos pelo crescimento do Nordeste acima da média nacional. Trata-se de uma região que possui um mercado amplo, com uma população de 53 milhões de habitantes (2010), superior à de todos os países latino-americanos, com a exceção do México. A expansão recente do mercado de consumo e a chamada emergência da classe C tornaram esse mercado atrativo não apenas para empresas que atuam no mercado de consumo, como também para alguns de seus fornecedores.

Com o crescimento da renda nos últimos dez anos em ritmo significativamente superior à média nacional, o Nordeste passou a ser o segundo maior mercado consumidor do país, superando a Região Sul. Esse crescimento robusto de seu mercado de consumo vem atraindo para a região um grande número de investidores, em uma diversidade de segmentos econômicos.

Entre 2001 e 2011, o rendimento médio domiciliar do Nordeste, já descontado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do período, cresceu cerca de 30%, ante o incremento médio nacional de 17,4% (ver Gráfico 4). Em oito dos nove estados da região, o rendimento médio domiciliar cresceu acima da média do país. No caso de Sergipe, o rendimento domiciliar real teve o incremento de notáveis 51,6%, muito acima da média da região e do país.

**GRÁFICO 4** Taxa de crescimento real do rendimento médio mensal domiciliar no Brasil e no Nordeste entre 2001 e 2011 (em %)



Fonte: IBGE.

Obs.: Dados descontados pelo IPCA do período.

## IMPACTOS DO CRESCIMENTO DA RENDA

Em meio às dificuldades que a atividade industrial vem atravessando no Brasil, vale a pena considerar as especificidades regionais para tentar avaliar como a ampliação do mercado de consumo impactou diferenciadamente a produção da indústria de transformação. Ao longo da primeira década do século XXI, a indústria de transformação do Nordeste cresceu a taxas superiores à média do Brasil na maioria das atividades.

Tendo em vista a descontinuidade da série histórica em 2007, com a alteração da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), é necessário quebrar a análise em dois subperíodos, 2000-2007 e 2007-2010.

Entre 2000 e 2007, a participação da Região Nordeste no VTI da indústria de transformação brasileira ampliou-se de 8,5% para 9,4%. Depois de 2007, até 2010, em um período já marcado pela crise financeira internacional e pela perda de dinamicidade da atividade industrial do Brasil, a indústria de transformação

regional também se ressentiu, o que fez com que estancasse a ampliação de sua participação no VTI em 9,5% em 2010, igual à participação de 2007 na nova classificação das atividades.

Avançando no entendimento do significado do intenso crescimento econômico do Nordeste na primeira década do século atual em relação a mudanças em sua estrutura industrial, cabe examinar os setores em que o VTI apresentou maior expansão, inferindo as variações dos pesos na composição da indústria regional e no total da atividade no Brasil.

Em 2010, as atividades de maior peso na estrutura industrial do Nordeste eram a fabricação de alimentos, de derivados de petróleo e de biocombustíveis (etanol) e de produtos químicos, incluindo fertilizantes. Cada uma dessas divisões respondia por mais de 10% do VTI da indústria de transformação regional. Na sequência, representavam mais de 5% do VTI industrial a fabricação de calçados, de bebidas, as atividades ligadas à metalurgia, a fabricação de minerais não metálicos e a de veículos.

O setor têxtil, desde 2007, não consta mais na lista dos dez segmentos mais importantes no VTI da indústria de transformação da região. Cabe assinalar, que, em 2000, a fabricação de produtos têxteis participava com 7% do VTI regional e se situava na quinta posição (ver Tabela 2).

Na comparação entre 2000 e 2007, portanto antes da eclosão da crise financeira internacional, entre os principais setores industriais, três registraram crescimento bem acima da média regional, aumentando o peso no total: refino de petróleo e etanol, provavelmente por conta da elevação do preço no primeiro e o aumento da quantidade do segundo, montagem e fabricação de veículos, praticamente inexistente até 2000, e fabricação de calçados. Nos demais segmentos, o crescimento de participação foi pouco expressivo.

Apresentaram os recuos mais acentuados de participação a fabricação de têxteis, a metalurgia básica e a fabricação de alimentos e bebidas, esta última parcialmente em função do aumento do etanol em detrimento do açúcar.

**TABELA 2** Comparação da participação das principais atividades no VTI da indústria de transformação nos anos 2007 e 2000 e 2010 e 2007 (em %)

Divisões da indústria CNAE 1.0	2007		2000		Mudança de posição 2000-2007
	Part. VTI (%)	Posição	Part. VTI (%)	Posição	
Refino de petróleo e produtos de álcool	22,1	1°	16,8	2°	1
Alimentos e bebidas	19,3	2°	21,1	1°	-1
Produtos químicos	15,3	3°	16,7	3°	=
Metalurgia básica	6,3	4°	8,1	4°	=
Calçados e couros	5,9	5°	4,5	6°	1
Minerais não metálicos	4,1	6°	4,4	7°	1
Papel e celulose	3,8	7°	4,3	8°	1
Veículos automotores e partes	3,7	8°	0,3	20°	12
Borracha e plástico	3,0	9°	1,9	12°	3
Têxteis	3,0	10°	7,0	5°	-5
Divisões da indústria CNAE 2.0	2010		2007		Mudança de posição 2007-2010
	Part. VTI (%)	Posição	Part. VTI (%)	Posição	
Alimentos	16,4	1°	13,8	3°	2
Derivados de petróleo e biocombustíveis	16,0	2°	22,4	1°	-1
Produtos químicos	11,1	3°	14,9	2°	-1
Calçados e couros	7,0	4°	5,9	5°	1
Bebidas	6,3	5°	5,4	6°	1
Metalurgia	5,9	6°	6,4	4°	-2
Minerais não metálicos	5,4	7°	4,2	7°	=
Veículos automotores e partes	5,1	8°	4,2	8°	=
Papel e celulose	4,3	9°	3,9	9°	=
Confecção	3,7	10°	2,5	12°	2
Borracha e plástico	3,7	11°	3,0	10°	-1
Têxteis	3,2	12°	3,0	11°	-1

Fonte: IBGE.

No período mais recente, entre 2007 e 2010, em que os efeitos da crise já se evidenciam, alertando que os dados referem-se à nova classificação das atividades, conforme se observa na segunda parte da Tabela 2, ocorreram algumas inversões que merecem destaque, mas que não significam grandes mudanças estruturais: forte redução do peso do refino de petróleo e de

biocombustíveis, queda de participação dos produtos químicos e da metalurgia e o crescimento das atividades de fabricação de alimentos, calçados, bebidas e confecção, com o setor têxtil mantendo-se rebaixado, apenas registrando ligeiro aumento de participação. Nesse período, é nítido o crescimento das participações das atividades de bens de consumo não duráveis.

Mesmo sem ter havido grandes transformações na estrutura produtiva da região, com a exceção da já mencionada implantação da indústria automobilística e da expansão da fabricação de calçados e de petróleo e etanol e o descenso da indústria têxtil, a atividade industrial evoluiu em média, mais favoravelmente do que nas regiões mais ricas.

Entre 2000 e 2007, o VTI da indústria de transformação do Nordeste somente cresceu abaixo da média brasileira nas atividades de fabricação de alimentos e bebidas, metalurgia básica e setor têxtil. No período 2007-2010, a taxa da região foi inferior apenas na cadeia química, seja em derivados de petróleo e etanol, seja em produtos químicos, considerando os dez segmentos de maior peso no VTI regional.

O caso mais notório de decadência na região é o do setor têxtil, que vem sofrendo grandes perdas no contingente de empregos em alguns estados em que a atividade tem forte presença, como Ceará e Rio Grande do Norte, em virtude do avanço dos produtos importados no mercado doméstico.

Não se trata, pois, considerando o conjunto de mudanças de participação no VTI, de uma transformação produtiva de grande vulto, fenômeno que pode ser atribuído em parte à defasagem temporal entre a decisão das empresas de investir na região e a entrada em funcionamento de projetos de grande porte, como as novas unidades de montadoras de automóveis em alguns estados da região e os empreendimentos no complexo portuário de Suape, em Pernambuco.



## Emprego formal

As regiões mais pobres aumentaram suas participações no bolo nacional quando se observam o mercado de consumo, a receita tributária, a renda e, como será visto agora, o emprego formal.

Nos próximos parágrafos, apresenta-se um exercício simples de análise da evolução do emprego formal nas regiões entre 2002 e 2012 que constata importante avanço das regiões mais pobres, relativamente às regiões mais ricas, em praticamente todos os setores de atividade.

Para evitar alguns vieses, não foram considerados os empregos no setor de administração pública e foram calculadas médias trienais para as extremidades do período, respectivamente as médias do estoque de emprego de 2002-2004 e de 2010-2012, para evitar que o comportamento atípico, para cima ou para baixo, em um ano determinado, contaminasse o resultado obtido.

Na comparação entre as duas médias trienais, o emprego formal aumentou em 14 milhões de ocupações no setor privado brasileiro, um incremento de 61%, resultado extraordinário em todos os sentidos.

Entre os cinco setores ou agrupamentos de setores considerados, dois cresceram em velocidade superior à média da economia, a construção civil, com notáveis 147%, e o comércio, 70%. O setor serviços, maior empregador, cresceu ao mesmo ritmo da média do conjunto da economia, 61%, e a indústria geral (incluindo ainda os serviços industriais de utilidade pública), com 46%, e a agricultura, com 19%, registraram crescimento abaixo da média.

No conjunto do setor privado, o emprego formal aumentou em 92% no Norte, 76% no Nordeste e 71% no Centro-Oeste, perante as taxas de 57% e 53% nas regiões Sudeste e Sul (na parte superior da Tabela 3, foram destacadas as células em que o desempenho por região foi superior ao da média nacional).

Na comparação entre os triênios 2002-2004 e 2010-2012, o emprego formal nas regiões Norte e Centro-Oeste cresceu em ritmo mais acelerado do que a média nacional em todos os setores de atividade. No Nordeste, o emprego formal somente não cresceu acima da média do país na agropecuária.

Na comparação entre as duas médias trienais, o emprego formal no Nordeste aumentou 199% na construção civil, 92% no comércio, 58% no setor de serviços e o conjunto da atividade industrial o ampliou em 55%.

O crescimento mais rápido do emprego nas regiões mais pobres equivale a uma redistribuição espacial importante, que pode ser quantificada e em que os principais beneficiários foram, por ordem de valor absoluto, o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste.

Aplicando-se a versão mais simples do modelo diferencial-estrutural (também conhecido como *shift-share*), verifica-se que, na comparação entre as duas médias trienais, o Nordeste, que apresentou uma variação absoluta do emprego formal de cerca de 2,5 milhões de ocupações, teria gerado apenas cerca de 2,0 milhões se essa variável tivesse evoluído na região ao mesmo ritmo médio do país. Ou seja, o desempenho diferenciado propiciou a região em torno de 500 mil empregos a mais, o que é um resultado muito significativo.

Para a Região Norte, foram redistribuídos cerca de 260 mil empregos e, para o Centro-Oeste, 166 mil (ver a última linha da Tabela 3). Enquanto isso, as regiões Sudeste e Sul deixaram de criar, respectivamente, 569 mil empregos e 368 mil empregos, por não terem acompanhado a média nacional.

A Tabela 3 apresenta ainda, na faixa intermediária que mostra o efeito competitivo, quanto cada região gerou a mais ou deixou de gerar, por setor de atividade, pelo fato de ter crescido acima ou abaixo da média nacional do segmento.

**TABELA 3** Indicadores de geração de emprego formal no setor privado entre a média de 2002-2004 e 2010-2012

Discriminação	Taxa de crescimento do emprego formal por setor (%)					
Região natural	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Indústria geral e Siup	56	55	44	39	72	46
Construção civil	228	199	129	119	151	147
Comércio	101	92	63	66	74	70
Serviços	87	72	58	56	64	61
Agropecuária	93	11	10	14	50	19
Total do emprego privado	92	76	57	53	71	61
<b>Item</b>	<b>Efeito competitivo na geração de emprego</b>					
Indústria geral e Siup	20.668	69.102	(56.580)	(106.139)	72.950	
Construção civil	43.704	104.976	(103.913)	(48.021)	3.254	
Comércio	68.868	167.486	(211.197)	(41.117)	15.960	
Serviços	81.475	145.308	(166.435)	(82.964)	22.617	
Agropecuária	30.989	(17.649)	(53.570)	(10.142)	50.372	
Total do emprego privado	245.703	469.223	(591.696)	(288.382)	165.152	
<b>Item</b>	<b>Efeito estrutural na geração de emprego</b>					
Indústria geral e Siup	(31.642)	(115.008)	(472.633)	(229.890)	(42.007)	
Construção civil	46.378	175.518	494.183	146.526	75.230	
Comércio	20.478	69.135	252.438	88.151	37.415	
Serviços	(133)	(590)	(2.383)	(650)	(294)	
Agropecuária	(17.581)	(90.197)	(249.251)	(83.404)	(69.789)	
Total do emprego privado	17.500	38.859	22.354	(79.268)	555	
<b>Item</b>	<b>Total das vantagens regionais na geração do emprego</b>					
Indústria geral e Siup	(10.975)	(45.906)	(529.213)	(336.029)	30.943	
Construção civil	90.082	280.495	390.270	98.505	78.484	
Comércio	89.346	236.621	41.241	47.034	53.375	
Serviços	81.341	144.718	(168.818)	(83.614)	22.322	
Agropecuária	13.409	(107.847)	(302.821)	(93.546)	(19.416)	
Total do emprego privado	263.203	508.081	(569.342)	(367.650)	165.708	

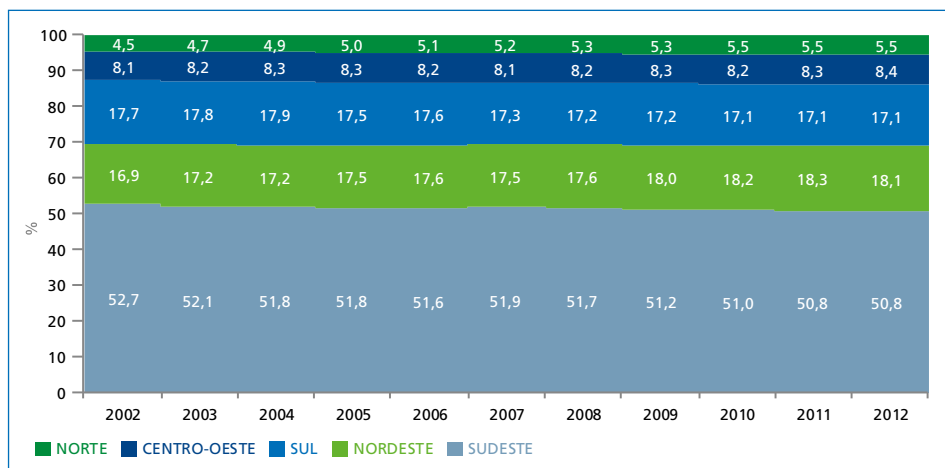
Fonte: MTE-RAIS.

Obs.: Foram excluídos apenas os empregos da administração pública direta e das autarquias. Os quantitativos de emprego nas empresas públicas estão contabilizados nos setores de atividade em que as instituições atuam.

A redistribuição do emprego formal entre 2002 e 2012 em direção às regiões mais pobres é expressa nos 2,5 pontos de participação que as regiões Sudeste e Sul perderam em favor das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (ver Gráfico 5). O Nordeste,

que contava com menos empregos formais (considerando nessa análise o emprego no setor privado e no setor público) do que a Região Sul no início da série, passou a ser a segunda região com maior contingente de trabalhadores formais a partir de 2007. Na comparação entre os anos extremos, ganhou 1,2 ponto de participação. A Região Norte aumentou sua participação em um ponto e a Região Centro-Oeste em 0,3 ponto, enquanto o Sudeste perdia 1,9 ponto e o Sul, 0,6 ponto de participação.

**GRÁFICO 5** Participação das grandes regiões no total do emprego formal do Brasil – 2002-2012 (em %)



Fonte: MTE-RAIS.

O aumento da participação do emprego formal não se restringiu às atividades de comércio e de serviços, mais diretamente beneficiadas pela expansão da renda proporcionada pela política social. A atividade industrial da região também respondeu a esse impulso da expansão da renda interna com importantes efeitos de realimentação do mercado interno. A Tabela 4 mostra como o emprego formal apresentou taxas de crescimento na indústria de transformação entre 2002 e 2012 muito mais elevadas

nas regiões mais pobres do que nas regiões mais ricas, em quase todos os subsetores de atividade do IBGE. No caso do Nordeste, apenas no subsetor de alimentos e bebidas e de material elétrico e de comunicação, o emprego cresceu abaixo da média nacional no período. Na Tabela 4, foram destacadas as células em que a taxa de crescimento do emprego do subsetor em uma região específica foi superior à média do país.

**TABELA 4** Taxa de crescimento do emprego formal no Brasil e nas grandes regiões por subsetor da indústria de transformação – 2002 a 2012 (em %)

Discriminação	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
<b>Indústria de transformação</b>	<b>71,2</b>	<b>68,0</b>	<b>53,0</b>	<b>48,3</b>	<b>102,8</b>	<b>56,4</b>
Alimentos e bebidas	111,8	42,1	75,1	56,4	87,1	65,6
Indústria têxtil	44,0	44,6	26,9	49,9	85,5	38,1
Indústria de calçados	(30,5)	95,3	37,3	(9,5)	232,7	27,2
Indústria química	85,9	120,2	53,5	65,1	329,3	70,7
Produtos min. não metálicos	128,4	98,0	40,1	57,0	94,9	58,8
Indústria metalúrgica	150,6	105,6	45,7	72,4	128,9	58,7
Papel e gráfica	59,2	63,5	25,8	30,7	77,3	33,0
Madeira e mobiliário	(29,6)	71,9	42,1	9,4	3,9	17,0
Indústria mecânica	256,5	226,0	97,1	98,9	384,4	107,4
Borracha, fumo, couros	113,2	67,3	35,8	26,4	115,5	40,1
Material de transporte	134,2	202,6	76,7	115,4	181,9	89,9
Material elétrico e comunicação	102,8	53,5	53,1	108,7	169,2	70,6

Fonte: MTE-RAIS.

## Receitas

O impacto do crescimento diferenciado das regiões mais pobres no período redundou em crescimento também mais elevado naquelas receitas tributárias mais diretamente relacionadas aos níveis de produção e consumo.

Pode-se argumentar que o deslocamento de indústria para região foi condicionado predominantemente pelos instrumentos da chamada guerra fiscal, utilizados pelas unidades da federação para atrair investimentos.

Na essência, a guerra fiscal é operacionalizada por meio de concessão de créditos fiscais pelo estado de origem quando as empresas vendem seus produtos para os demais estados. Pelas regras em vigor, as empresas devem recolher na origem 12%, quando sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 7%, no caso de instaladas no Sul e Sudeste, nas vendas interestaduais.

Como as empresas incentivadas pagam apenas fração, em geral bem diminuta, da alíquota que caberia ao estado de origem, elas poderiam obter uma redução do tributo de até 12% ou até 7%, dependendo da região, fazendo com que os estados mais pobres possam oferecer um diferencial de incentivo em relação aos mais industrializados de até cinco pontos no pagamento do imposto. Tal diferencial deve compensar, entre outras desvantagens, os custos logísticos mais altos que as empresas incorrem quando se instalam nas áreas menos industrializadas e mais distantes dos principais mercados.

É difícil fazer a defesa do incentivo fiscal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas operações interestaduais, dado que as empresas se creditam no estado de origem de uma alíquota que não foi recolhida integralmente ou que foi diferida a perder de vista. Mas esse não é nem mesmo o principal vício do tributo, que transfere arrecadação sobre o consumo da população dos estados mais pobres, consumidores em termos líquidos, para os estados mais ricos, que sediam a maior parcela das empresas, vazamento de renda que não encontra justificativa econômica ou social.

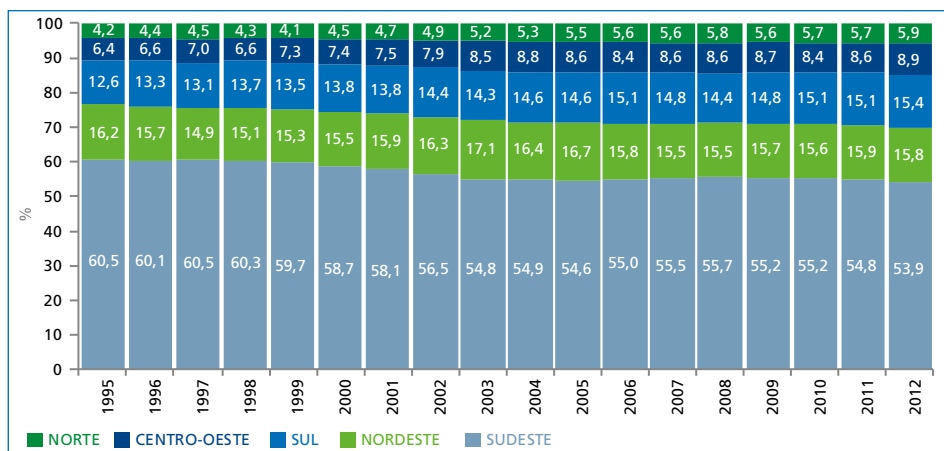
Os incentivos do ICMS, ao lado de outras vantagens, como a oferta de infraestrutura e apoio locacional por meio de venda subsidiada de lotes industriais, têm se mostrado efetivos para atrair empresas para as regiões mais pobres, notadamente nos últimos dez anos, quando a expansão dos mercados dessas regiões foi vigorosa.

Produziu-se um resultado aparentemente paradoxal de que, mesmo com o ativismo fiscal dos estados das regiões periféricas

para atrair empresas por meio de isenção parcial ou total do ICMS, as regiões mais pobres aumentaram suas participações no total arrecadado pelo tributo.

Continuadamente, entre 1995 e 2012, as regiões mais pobres ganharam peso no total do ICMS arrecadado no país, sinalizando que a concessão dos incentivos tem sido mais do que compensada pelo crescimento diferenciado que elas vêm apresentando. O Nordeste, por exemplo, aumentou de 12,6% para 15,4% sua participação no total de ICMS arrecadado, entre 1995 e 2011, enquanto a Região Sudeste reduziu seu peso de 60,5% para 54,1% (ver Gráfico 6).

**GRÁFICO 6** Participação das grandes regiões no total do ICMS do Brasil – 1995-2012 (em %)



Fonte: Banco Central.

O crescimento da Região Nordeste acima da média nacional tem se refletido, também, na participação da região na arrecadação de tributos federais. O Nordeste, que respondia, em 2004, por 5,2% do total da arrecadação federal do país, aumentou essa participação para 6,7%, em 2012 (ver Tabela 5). A participação da região na arrecadação do IPI, todavia, é decrescente no

período, mesmo considerando que aumentou sua participação no VTI, como mostrado anteriormente, enquanto as participações da região na receita do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) são claramente ascendentes.

**TABELA 5** Participação do Nordeste no total da Receita Federal e de alguns tributos federais – 2004 a 2012 (em %)

Discriminação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total da arrecadação federal	5,2	5,6	5,4	5,4	5,6	5,9	6,1	6,3	6,7
IPI	8,7	9,1	9,5	9,2	7,6	7,7	6,4	6,3	7,1
IR total	4,5	4,8	4,5	4,5	4,6	4,9	5,1	5,0	5,4
IRPF	7,7	8,2	9,2	8,4	8,8	10,0	10,6	9,5	10,4
IRPJ*	5,1	5,2	4,6	4,5	4,8	5,1	5,3	5,4	5,8

Fonte: Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, dados obtidos no SGS do Banco Central.

\*O IRPJ é arrecadado centralizadamente no estado da sede empresa.

## Disponibilidade de mão de obra

Outra dimensão importante do desenvolvimento do Nordeste diz respeito às características de seu mercado de trabalho. A situação do mercado de trabalho brasileiro, com taxa de ocupação próxima ao pleno emprego, tem suscitado interessante debate sobre a restrição imposta pela escassez de mão de obra ao potencial de crescimento da economia.

O debate remete às contribuições teóricas do prêmio Nobel de economia de 1979, professor Arthur Lewis, que, em 1954, publicou um importante artigo sobre as condições de oferta do mercado de trabalho e suas implicações para o desenvolvimento econômico nos países pobres.

Em essência, o professor Lewis (1954) argumentava que, diferentemente dos países desenvolvidos, nos países pobres é persistente uma oferta ilimitada de mão de obra aos níveis de salários vigentes. Em seu modelo, a oferta ilimitada de mão de obra decorre, entre outros fatores, do caráter dual da estrutura econômica em



que convivem um setor moderno (capitalista) e um setor de economia de subsistência, que supre continuamente o primeiro com mão de obra ao salário corrente, à medida que ele se expande e eleva a demanda por trabalho. A disponibilidade ampla de mão de obra propicia que os salários se mantenham baixos mesmo quando a economia experimenta um período de intenso crescimento.

A migração de pessoas das atividades informais para as formais, ou do setor de subsistência para o setor moderno, eleva o nível médio de produtividade da economia, amplia o mercado de consumo e pode dar origem a intenso processo de crescimento econômico. Enquanto perdura a oferta ilimitada de mão de obra, o limite superior de crescimento da economia é dado por outras restrições, como a disponibilidade de capital, de empreendedor, gargalos na infraestrutura, limitações de tamanho de mercado, má distribuição de renda, relações externas adversas etc.

São muitos os exemplos, incluindo o Brasil do imediato pós-guerra, de processos de crescimento marcados pelo deslocamento de pessoas de atividades de baixa produtividade para outras de atividades de média ou alta produtividade.

Quando o processo de transferência de força de trabalho do setor de baixa produtividade para o setor moderno se exaure, o crescimento da economia pode desacelerar porque a produtividade média passa a crescer mais lentamente. Esse dilema vem sendo denominado como "a armadilha da renda média".<sup>4</sup>

Nesse estágio, a continuidade do crescimento da produtividade da economia e, portanto, a sustentabilidade do incremento da produção e do progresso social passam a requerer uma transformação qualitativa mais complexa, em competição direta com os países de renda elevada, exigindo-se investimentos intensivos em qualificação de recursos humanos, em inovação e em capacitação empresarial. Na prática, os países precisam se antecipar, porque os processos correm paralelamente.

---

<sup>4</sup> Ver Agénor, Canuto e Jelenic (2012).

O ciclo econômico expansivo, iniciado em 2004, provocou importantes transformações no mercado de trabalho do Brasil das quais duas características podem ser destacadas. De um lado, a taxa de desocupação nas regiões metropolitanas caiu de 12,2%, em 2002, para 5,5%, em 2012. De outro, o rendimento médio, impulsionado pelos aumentos reais de salário mínimo e pela formalização no mercado de trabalho, vem crescendo acima da inflação.

Alguns especialistas têm apontado, sem apresentar, todavia, dados mais convincentes, que o período de oferta elástica e de baixo custo de mão de obra no Brasil teria se encerrado, o que traria, até, do ponto de vista deste estudo, grandes benefícios para um país que, historicamente, paga salários muito baixos.<sup>5</sup>

Diante da ocupação quase plena da força de trabalho, o potencial de crescimento do PIB nos próximos anos ficaria limitado à modesta taxa de expansão da população economicamente ativa e de incrementos de produtividade provenientes da elevação da qualificação profissional e de ampliação da taxa de poupança agregada.

Nesse exercício de contabilidade macroeconômica, faltou considerar, todavia, o espaço ainda relativamente amplo de crescimento da produtividade decorrente da transferência de mão de obra do setor informal para o setor formal, ou ainda de atividades formais de menor produtividade para outras de produtividade mais elevada. Essa transferência não é automática e não será bem-sucedida sem um grande empenho na elevação da escolaridade e investimentos na qualificação profissional. No entanto, como sublinha o professor Lewis (1954), tal obstáculo não é suficiente para impedir a continuidade da expansão da oferta de trabalho, diante dos esforços que costumam ser direcionados para elevar a qualificação dos recursos humanos quan-

---

<sup>5</sup> Giambiagi e Pinheiro (2013) e Ipea (2013).

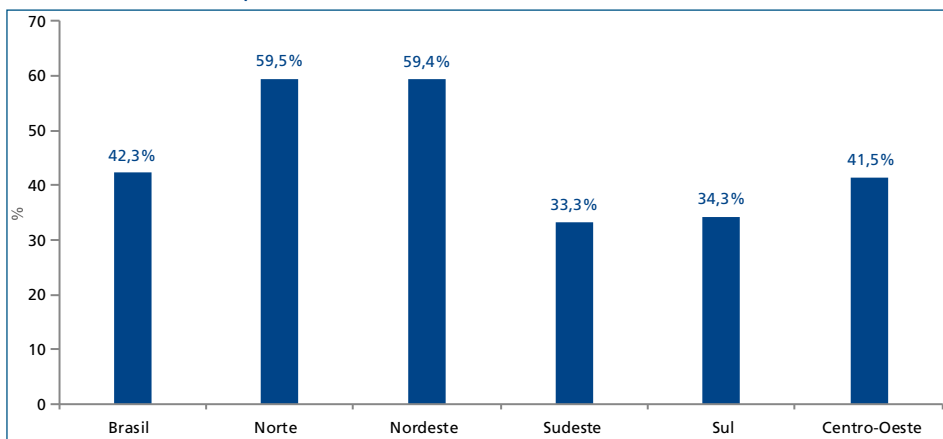
do a acumulação de capital pressiona o mercado de trabalho, demandando mais trabalho qualificado.

Outros aspectos também precisam ser considerados. O patamar da taxa de câmbio, que influencia o rendimento relativo entre as atividades, pode ter um peso significativo na alocação de força de trabalho em setores de maior ou menor produtividade.

Apesar de a geração de empregos formais ter sido bem mais intensa nas regiões mais pobres, como visto anteriormente, a situação do mercado de trabalho permanece bem distinta nelas. Mais da metade da força de trabalho ocupada no Norte e Nordeste, em 2010, tinha vínculos informais no mercado de trabalho, entre empregados sem carteira de trabalho e empregadores e pessoas por conta própria não contribuintes da previdência.

Em termos absolutos, o contingente de pessoas ocupadas em atividades informais no Nordeste é da mesma ordem de grandeza do encontrado na Região Sudeste, 12,4 milhões de pessoas e 12,7 milhões respectivamente. Em termos relativos, 59,4% das pessoas ocupadas no Nordeste e 33,4% do Sudeste, em 2010, mantinham vínculos informais no mercado de trabalho (ver Gráfico 7).

**GRÁFICO 7** Taxa de informalidade das pessoas de dez anos ou mais ocupadas na semana de referência 2010 (em %)



Fonte: IBGE.

As empresas mais intensivas em mão de obra, tanto no setor industrial, quanto nas atividades de serviços, já demonstram que estão atentas ao novo quadro de mercado de trabalho brasileiro e têm, crescentemente, buscado no Nordeste, além de incentivos fiscais e do mercado em forte ampliação, a disponibilidade de força de trabalho, muitas vezes situada fora dos principais centros urbanos da região.

## UMA AGENDA PARA O NORDESTE

No diagnóstico sobre o atraso do Nordeste por ele elaborado ainda no fim dos anos 1950, Celso Furtado [GTDN (1967)] constatava a ocorrência de um duplo fluxo de renda entre o Nordeste e o então chamado Centro-Sul, em que as transferências se equivaliam em montante. Saindo do Nordeste, investimentos de grupos econômicos regionais em busca de oportunidades de negócios que se descortinavam no Centro-Sul em intenso processo de industrialização. O fluxo inverso era a entrada na região de transferências de recursos federais, principalmente nos anos de seca. O Nordeste trocava perda na estrutura produtiva por ganhos de renda, mesmo assim insuficientes para contrabalançar o crescimento pujante da renda na região mais industrializada.

Aparentemente, esse processo não se repetiu no ciclo expansivo mais recente. Muitas empresas têm se dirigido para a região em busca das oportunidades que o crescimento diferenciado do Nordeste proporciona.

Entre o início de 2004 e o terceiro trimestre de 2008, no fim do qual a crise financeira internacional atingiu a economia brasileira, esta apresentou o mais longo período de crescimento sustentado desde a década de 1980. Esse "ciclo virtuoso" impactou as mais importantes variáveis de produção, emprego, vendas, rendimento, consumo das famílias e de finanças públicas. Depois de uma retomada forte da expansão em 2010, a economia brasileira sentiu o impacto do segundo mergulho da crise financeira inter-

nacional que passou a marcar a marcha da economia mundial desde meados de 2011. Mesmo com a forte redução do ritmo de crescimento interno, as políticas sociais e o mercado de trabalho aquecido vêm assegurando a continuidade da inclusão de novos contingentes populacionais, ainda que em ritmo menos intenso.

A inclusão recente de um grande contingente de brasileiros no mercado de consumo de massa vem sendo especialmente importante para a Região Nordeste. Levantamentos recentes, com base nos dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad) e no Censo Demográfico do IBGE, confirmam as melhorias dos indicadores de renda, acesso a bens de consumo e de serviços públicos, saúde e educação, resultantes desse ciclo mais recente de crescimento e de expansão das políticas sociais.

Crescimento econômico, elevação na arrecadação tributária e políticas sociais são essenciais, mas não dão conta das transformações estruturais requeridas para a economia do Nordeste. Se é verdade que a ampliação do acesso às políticas públicas é um desdobramento das definições estabelecidas pela constituição de 1988, e deve se manter no futuro, e que a incorporação de novas faixas da população ao mercado consumidor deve continuar, com importante repercussão no tamanho do mercado interno brasileiro, esses vetores são insuficientes para assegurar perspectivas de desenvolvimento de longo prazo para a Região Nordeste.

É necessário reconhecer o déficit do Nordeste, comum a todos os estados da região, dos principais fatores de competitividade da economia contemporânea. O desafio é suprir as carências sociais e econômicas dos estados nordestinos, enfrentando a questão da pobreza de sua população e dotando a região dos fatores econômicos que possam promover a elevação desses indicadores aos mesmos padrões das regiões mais ricas. Isso envolve a ampliação e melhoria das políticas públicas de educação e saúde, investimentos em infraestrutura física (os ativos tangíveis) e em qualificação profissional e ciência e

tecnologia (os ativos intangíveis), mas, igualmente, a utilização de poderosas políticas de indução de investimentos para a região, para que nela sejam erigidas partes significativas das novas estruturas produtivas do país, sejam as relacionadas aos investimentos da cadeia energética, desde as atividades de petróleo e gás às energias renováveis, sejam outras atividades também de maior conteúdo tecnológico.

Políticas regionais voltadas para a ampliação da capacidade produtiva devem levar em consideração o potencial produtivo na escala territorial condizente com essas estruturas.

É necessário um olhar especial para estimular as potencialidades do semiárido e dos pequenos centros urbanos, menos articulados às economias metropolitanas. Mobilizar os recursos ali existentes com políticas voltadas para o desenvolvimento local, como o fortalecimento de seus arranjos produtivos, é fundamental para ter uma proposta abrangente em termos territoriais e sociais.

Os investimentos em infraestrutura produtiva, como portos, aeroportos e eixos rodoviários ou ferroviários têm o condão de articular uma diversidade de produções locais a mercados mais amplos e, na maioria dos casos, devem ser entendidos como ativos que extrapolam uma localidade específica.

O intenso crescimento econômico da região, a ampliação do mercado regional e a melhoria dos indicadores sociais abrem uma janela de oportunidade para uma transformação de maior vulto, capaz de deixar para trás a herança de pobreza e de injustiça social que marca o Nordeste.

O desafio da política de desenvolvimento regional é harmonizar as políticas voltadas para potencializar a competitividade das economias regionais, em sua escala territorial relevante, e aprofundar a democratização por meio do acesso à renda e às políticas públicas. A Figura 2 sintetiza os dois eixos fundamentais dessa política e a discriminação de alguns de seus componentes, pensados para a realidade da Região Nordeste.

FIGURA 2 Eixos da política regional



Fonte: Elaboração própria.

Para a concretização de uma transformação estrutural na região, é necessário viabilizar um patamar elevado de investimentos em infraestrutura e na formação de recursos humanos, além de executar uma política de forte indução de investimentos produtivos nos setores estratégicos da política industrial, compatibilizando assim os impulsos emanados da política social com os da ampliação de sua base produtiva.

Para os estados da região, cabe, ao tempo em que atraem os investimentos intensivos em mão de obra, a fim de absorver o excedente estrutural de força de trabalho, prepararem-se para a transição de maior envergadura, em direção a atividades que requerem conteúdo tecnológico mais elevado e recursos humanos adequados a esse novo padrão.

Nas tarefas de eleger prioridades e monitorar os êxitos e as carências, a seleção de bons indicadores e a definição da dimensão territorial relevante fazem toda a diferença para que o progresso não se dê apenas “na média” do recorte espacial selecionado e que atinja de fato as populações e os territórios mais carentes.

## REFERÊNCIAS

AGÉNOR, P. R.; CANUTO, O.; JELENIC, M. Avoiding middle-income growth traps. *Economic Premise*, Washington, D.C., World Bank, n. 98, nov. 2012.

AMARAL FILHO, J. O Nordeste que dá certo. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado, v. 5, n. 7, out. 2010.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*. Tese (Livre docência em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Unicamp, Campinas, 1981.

\_\_\_\_\_. Questão regional e política econômica nacional. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate – painéis sobre o desenvolvimento brasileiro II*. BNDES: Rio de Janeiro, 2002, p. 275-310.

DINIZ, C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate – painéis sobre o desenvolvimento brasileiro II*. BNDES: Rio de Janeiro, 2002, p. 239-274.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A. *Além da euforia: riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2012.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Sudene, 1967.

\_\_\_\_\_. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (Org.) *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.

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

HIRSCHMANN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a Pnad. *Comunicados do Ipea*, n. 160. Brasília, out. 2013.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, v. 99, n. 3, 1991.

\_\_\_\_\_. *The role of Geography in development*. In: ANNUAL WORLD CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS. Washington, D.C., Apr. 20–21, 1998. World Bank, Edição Eletrônica, 1998. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/krugman.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2013.



LEWIS, A. Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*, v. 21, 1954.

MELO, R. *Industrialização e integração econômica do Nordeste: o caso da indústria têxtil*. 183 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1987.

\_\_\_\_\_. Economias de escala, externalidades e desenvolvimento regional. In: SILVA, N. P.; HANSEN, D. L. (Org.). *Economia regional & outros ensaios*. 1. ed. Aracaju: Editora UFS, 2001, v. 1, p. 45-76.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

SEN, A. *An interview with Amartya Sen: "There is a democratic failure in Europe"*. [12 abr. 2012]. Entrevistador: Storbeck, O. Entrevista concedida ao The third annual meeting of the Institute for New Economic Thinking (INET) is going to take place in Berlin. Disponível em: <<http://olafstorbeck.blogstrasse2.de/?p=1587>>. Acesso em: 18 jan. 2013.



18

---

**Política regional e desenvolvimento:  
caminhos para o Brasil e para o Nordeste**

---

SERGIO DUARTE DE CASTRO

## RESUMO

*A partir da Constituição de 1988, constrói-se no Brasil um consenso político-federativo que dá suporte a políticas sociais ativas, traduzindo-se em significativa melhora nos indicadores sociais do país desde a metade dos anos 1990. O mesmo não acontece no que se refere ao enfrentamento das profundas desigualdades regionais, que, apesar de terem uma dimensão nacional, manifestam-se de forma contundente no Nordeste. Verifica-se, no mesmo período, certa desconcentração espacial do Produto Interno Bruto (PIB) e da indústria, porém de forma fragmentada e em um quadro de especialização regressiva da indústria brasileira. A ausência de uma política regional empoderada, e articulada a um projeto nacional de desenvolvimento, restringe o movimento de desconcentração produtiva e compromete a sustentabilidade da trajetória de conquistas sociais, das quais o Nordeste é hoje o principal beneficiário. O ensaio defende a tese de que existem oportunidades na conjuntura global e nacional para um melhor aproveitamento dos ativos reais e potenciais disponíveis nas regiões menos desenvolvidas, com destaque para o Nordeste, e que este pode ser um dos componentes importantes de uma retomada do processo de desenvolvimento brasileiro mais sustentável e com uma inserção internacional em novas bases. Destaca, ainda, o papel da proposta de nova política nacional de desenvolvimento para se avançar nesse caminho.*

## ABSTRACT

*From the 1988 Constitution is built in Brazil some federal political consensus that supports active social policies, translating into significant improvement in social indicators in the country since the mid 1990s. Not so when it comes to coping our profound regional inequalities which, despite a national dimension, manifested forcefully in the Northeast. There is, in the same period, certain spatial deconcentration of GDP and industry, but in a piecemeal fashion and in a framework regressive specialization of Brazilian industry. The absence of an empowered regional policy, articulated to a national development project, restricts the movement of productive decentralization and undermines the sustainability of the trajectory of social achievements, that the Northeast today is the main beneficiary. The essay argues the thesis that there are opportunities in the global and national*

*situation to make better use of actual and potential assets available in less developed regions, particularly the Northeast, is that this may be one of the important components of a resumption of more sustainable development and a Brazilian international integration process on a new basis. Also highlights the role of the proposed New National Policy Development for moving forward on this path.*

## INTRODUÇÃO

O Brasil continua entre os países mais desiguais do mundo, tanto social como regionalmente, apesar dos avanços registrados desde meados dos anos 1990 e, de maneira mais intensa, na primeira década deste novo século. Suas desigualdades não se manifestam apenas macrorregionalmente, elas são um problema nacional, presente em todas as regiões e estados brasileiros, até mesmo nos mais ricos.

No Nordeste, entretanto, em razão de sua história, o quadro é particularmente perverso. Região de ocupação mais antiga no país, com persistência de estruturas sociais arcaicas e conservadoras, condições naturais adversas e perda de dinamismo econômico ao longo de sua história, trás uma pesada herança de baixo dinamismo econômico e elevada densidade populacional. Com participação que já foi de cerca de 17% do PIB brasileiro no fim dos anos 1930, o Nordeste caiu para a faixa de 13% no início dos anos 1950 e aí permanece desde então, com pequenas variações, há mais de sessenta anos [Ipea (2014)].

O PIB *per capita* da região corresponde a menos da metade da média nacional e é cerca de três vezes menor que o de São Paulo. O Nordeste representa 28% da população brasileira, mas responde por 59,1% dos extremamente pobres e por 53% dos analfabetos do país.

Desde meados dos anos 1990, e particularmente nos últimos dez anos, vem se avançando significativamente na redução da pobreza e das desigualdades sociais, com políticas explícitas e

ativas. Conseguiu-se inverter uma trajetória histórica em que o dinamismo econômico brasileiro esteve, quase sempre, associado à concentração da renda. Contudo, não houve o mesmo consenso político-federativo para avançar no campo da política regional. Entretanto, apesar das limitações da política regional explícita, vem se verificando um moderado movimento de desconcentração produtiva no país. Na ausência de uma política de desenvolvimento estratégica, todavia, observa-se uma desconcentração concentrada e fragmentada, em um quadro de especialização regressiva da indústria no Brasil.

Este ensaio procura demonstrar que o avanço na desconcentração regional, integrada sistemicamente a um desenvolvimento mais virtuoso do conjunto do tecido produtivo do país, com foco na inovação e na sustentabilidade, é fundamental para assegurar a continuidade da trajetória de inclusão social. Defende a ideia de que existem hoje “janelas de oportunidade” para melhor aproveitamento dos ativos reais e potenciais disponíveis nas regiões menos desenvolvidas, com um papel destacado para o Nordeste, que podem ser importantes para a retomada do crescimento e na reorientação dos caminhos do desenvolvimento brasileiro. Reafirma, assim, a velha tese do economista Celso Furtado (1959), de que a questão regional no Brasil, e a do Nordeste em particular, é, antes de tudo, uma questão nacional.

Neste texto, argumenta-se, ainda, que a proposta da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), elaborada com base em um amplo debate que culminou na 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em março de 2013, apresenta relevantes contribuições para a construção desse novo caminho.

O texto está organizado em seis seções, com esta introdução. Na segunda, mostram-se os avanços de indicadores sociais no Brasil e no Nordeste. A terceira discute a desconcentração regional, apesar das fragilidades das políticas explícitas. A quarta

seção trata do dilema da especialização regressiva da indústria brasileira. Na quinta, abordam-se as atuais janelas de oportunidade para o desenvolvimento nacional e regional. Por fim, a sexta e última seção discute as contribuições da proposta da PNDR II e expõe as conclusões.

## DESIGUALDADES E AVANÇOS SOCIAIS

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, representa um marco no tratamento das desigualdades sociais e regionais no Brasil. Promulgada por uma Assembleia Constituinte, sob o impacto dos movimentos sociais que avançaram na luta pela redemocratização do país, ela insere entre os “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” [Brasil (2012a)]. Em diversos de seus dispositivos, esses objetivos são traduzidos em direitos e obrigações concretas, reconhecendo e legalizando o uso de políticas públicas como forma de reduzir as desigualdades existentes.

Em relação às desigualdades sociais, os desdobramentos das políticas públicas nas décadas seguintes encaminham-se para a legitimação do esforço de efetivamente reduzi-las. Constrói-se certo consenso em torno dessa questão na sociedade brasileira que se traduz em uma série de políticas sociais criativas nas três esferas de governo, de distintas orientações político-partidárias. O indicador mais evidente desse processo é a consistente ampliação dos gastos sociais dos diferentes entes federados. Os gastos sociais acumulados nas três esferas passaram de 19,2% do PIB em 1995 para 28,0% do PIB em 2009 [Fernandes *et al.* (1998); Hiromoto (2013)].

Esse esforço, associado a um conjunto de outras políticas inclusivas, dentre as quais se destaca o aumento real do salário mínimo, resultou em uma expressiva redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil e no Nordeste, em particular. No

Nordeste, a parcela da população brasileira que vive abaixo da linha de extrema pobreza caiu de quase 29% da população para menos de 8% entre 1992 e 2012. No Brasil, a extrema pobreza nesse mesmo período caiu de 13,7% para 3,6%, enquanto a população abaixo da linha de pobreza passou de 31,5% para 8,5%.<sup>1</sup> O que significa 12 milhões de pessoas a menos vivendo na miséria e 28 milhões de pessoas a menos vivendo na pobreza. Apenas nos dez anos que vão de 2002 a 2012, o Brasil reduziu a extrema pobreza em 70%, enquanto a meta dos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) era de uma redução de 50% em 25 anos [Ipea (2014)].

Registrou-se, igualmente, uma importante redução da desigualdade interpessoal de renda, especialmente a partir de 2001. Enquanto a renda domiciliar *per capita* dos 40% mais pobres cresceu 6,4% ao ano entre 2002 e 2012, a dos 5% mais ricos cresceu a uma taxa bem menor no período, de 2,4%. O Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, caiu de 594 em 2001 para 527 em 2012 [Ipea (2012; 2014)].

Em que pesem os avanços, o nível de desigualdade ainda permanece muito elevado no Brasil. Ele está entre os 15 países mais desiguais do mundo e, mantendo o atual ritmo de desconcentração, vai levar cerca de vinte anos para alcançar o nível dos Estados Unidos, que não é nenhum exemplo de país igualitário.

Esse fato, entretanto, não reduz a importância e o significado das mudanças recentes. Elas revelam uma inflexão histórica nas políticas de desenvolvimento no Brasil. As políticas desenvolvimentistas do Estado brasileiro entre os anos 1950 e fim dos 1970 obtiveram relativo sucesso no que tange ao crescimento e à industrialização do país, mas foram acompanhadas por persistente elevação nos níveis de desigualdade social e regional. A

<sup>1</sup> Utilizando as linhas de pobreza do Plano Brasil sem Miséria (R\$ 70 de renda domiciliar *per capita* para a extrema pobreza e R\$ 140 para a pobreza), ajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).



introdução do componente inclusivo na retomada do esforço de planejamento e desenvolvimento do Estado brasileiro tem um grande significado político e histórico.

Esse significado é ainda maior quando se considera que a tendência internacional é de recrudescimento das desigualdades sociais tanto entre os países avançados como entre a maior parte dos emergentes e, ainda, que o expressivo aumento dos gastos sociais se deu em um quadro de forte restrição fiscal no país. Ipea (2014) revela que, sem as políticas redistributivas ativas patrocinadas pelo Estado brasileiro, considerando apenas o esforço do governo federal, a desigualdade teria caído 36% menos na década. Esses dados revelam o caráter explícito e ativo da política, que não teria sido possível sem a construção de um consenso mínimo.

## LIMITAÇÕES DA POLÍTICA REGIONAL EXPLÍCITA E DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL

Se do ponto de vista das desigualdades sociais conseguiu-se construir certo pacto sociopolítico com efetivos desdobramentos nas políticas públicas, esse não foi o caso das desigualdades regionais, nas quais os preceitos da Constituição de 1988 não resultaram em maiores avanços.<sup>2</sup>

Além de incluir a redução das desigualdades regionais entre os objetivos fundamentais da república em seu artigo 3, a nova constituição estabelece, no artigo 43, a exigência de uma lei complementar dispendo “as condições para integração de regiões em desenvolvimento” e “a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes” [Brasil (1988)].

<sup>2</sup> Um dos poucos avanços efetivos foi a criação e regulamentação dos fundos constitucionais de desenvolvimento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), em 1989, regulamentando dispositivos da Carta Magna. Os fundos registram aplicações expressivas, que somaram R\$ 17,6 bilhões apenas no ano de 2010. Contudo, desarticulados de uma política mais ampla cumpriram um papel muito limitado.

Um olhar sobre o que aconteceu desde então mostra que pouco se avançou em direção ao determinado pela Constituição. Depois de terem sido esvaziados e transformados em agências na segunda metade dos anos 1990, os organismos regionais – superintendências do desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco) – foram recriados depois de 2003, permanecendo, contudo, esvaziados, sem recursos materiais e humanos e destituídos do mínimo empoderamento. Os planos regionais, previstos na legislação, só foram aprovados em 2012<sup>3</sup> e permanecem engavetados em função da incapacidade das agências de implementá-los. Em 2003, o Ministério da Integração Nacional (MI) lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que só veio a ser institucionalizada em 2007. Apesar de se constituir em um significativo avanço do ponto de vista de formulação da política regional para o país, seus principais instrumentos não se viabilizaram,<sup>4</sup> e a proposta permaneceu no papel.

A Constituição de 1988 estabeleceu ainda, em seu artigo 165, que trata do orçamento federal, que os orçamentos previstos “terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, *segundo critério populacional*” [Brasil (2012, grifo do autor)].

Um exame das transferências federais, tanto obrigatórias como voluntárias, revela que elas estão longe de cumprir o preceito constitucional. De acordo com dados de Gobetti e Alencar (2008) *apud* Brasil (2012b), a receita disponível *per capita* do Nordeste somada de estados e municípios<sup>5</sup> é de apenas 64,2% da do Sudeste. Isso mostra que as transferências obrigatórias para a região estão

<sup>3</sup> Apenas dos planos da Sudene e da Sudam. O da Sudeco, que só foi recriada em 2012, ainda está em fase de discussão.

<sup>4</sup> Para uma análise dos avanços e dos limites da PNDR, veja o Termo de Referência da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que, dentre os diversos fatores que explicam seu fracasso, destaca: “[...] os dois principais pilares da política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) proposto, e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR), se frustraram, comprometendo severamente a implementação da Política” [Brasil (2013)].

<sup>5</sup> Soma da arrecadação própria da região mais as transferências intergovernamentais que ela recebe, dividida por sua população.

muito aquém de sua representação populacional. Com as transferências voluntárias, o quadro não é diferente. Dados de Ipea (2010) *apud* Brasil (2013) revelam que o quinhão do Nordeste está não só abaixo de sua participação na população, mas também de sua representatividade no PIB, que é muito menor. No caso da educação, por exemplo, a parte da região nos gastos federais foi de 11,4% em 2010, muito longe dos 28% de sua participação na população e abaixo dos 13,5% que a região representa no PIB.

Contudo, paradoxalmente, apesar das fragilidades da política regional explícita, observa-se um movimento não desprezível de desconcentração regional a partir de 1995 no Brasil. A desconcentração pode ser percebida na participação das diferentes regiões no PIB brasileiro. Enquanto as parcelas do Sudeste e de São Paulo, em particular, caem, respectivamente, de 58,7% para 56,0% e de 37,3% para 33,5%, entre 1995 e 2009, a parcela do Norte salta de 4,6% para 5,1%, a do Nordeste de 12,8% para 13,1% e a do Centro-Oeste 6% para 9,2%, no mesmo período.<sup>6</sup>

Na produção industrial, a desconcentração é ainda mais importante, com expressiva queda da participação de São Paulo no Valor da Transformação Industrial (VTI) do país de 51,8% para 37,9% e aumento na do Nordeste de 7,4% para 10,0% entre 1995 e 2009 (Tabela 1).

**TABELA 1** Participação (em %) de São Paulo e das regiões brasileiras no VTI do Brasil, 1995 e 2009

Local	1995	2009
São Paulo	51,8	37,9
Sudeste	70,9	60,5
Sul	16,4	19,1
Norte	3,8	5,9
Nordeste	7,4	10,0
Centro-Oeste	1,6	4,4

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE.

<sup>6</sup> Cálculos próprios com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esse movimento explica-se em parte pelos avanços sociais já mencionados, que tiveram desdobramentos espaciais relevantes. Como no Brasil há uma forte concentração da população mais pobre nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Nordeste, a melhoria dos indicadores impacta de maneira mais importante essas regiões. A renda domiciliar *per capita*, por exemplo, apresenta um crescimento acumulado de 72,8% entre 2001-2011 no Nordeste contra 45,8% no Sudeste [Ipea (2012)].

A expansão da renda juntamente com o crédito, associada à retomada de investimentos em infraestrutura e à decisão de localização de alguns investimentos estratégicos em regiões menos desenvolvidas, como refinarias e estaleiros no Nordeste, bem como à valorização das *commodities* no mercado internacional, produziu um círculo virtuoso permitindo o crescimento das regiões menos desenvolvidas acima da média nacional no período.

Especificamente no que se refere à desconcentração industrial, ela foi estimulada por um conjunto de fatores, dentre os quais se destacam: o crescimento das deseconomias de aglomeração na Região Metropolitana de São Paulo, que produziu um movimento em direção às cidades médias do interior do estado e de seu entorno mais dinâmico; a abertura econômica do início dos anos 1990, que empurrou empresas de segmentos tradicionais como têxtil e calçados para o Nordeste; os benefícios fiscais oferecidos pelos estados menos desenvolvidos; e o intenso processo de agroindustrialização do Centro-Oeste.

Combinam-se, nesse conjunto de causas, fatores decorrentes de pressões de transformações na economia mundial e de efeitos não planejados de políticas públicas implementadas no período.

Depois do abandono dos instrumentos de planejamento e da fragilização da máquina pública durante a onda neoliberal do fim dos anos 1980 e ao longo dos 1990, verifica-se um esforço de

retomada do planejamento e de um papel mais ativo do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro nos anos 2000.

Entretanto, a forte tradição setorial do planejamento no Brasil e o loteamento da máquina pública entre as forças políticas que integram o poder conspiram contra uma visão mais integrada e territorializada das políticas públicas.

Emergem, nesse período, diversas políticas, planos e grandes programas nacionais setoriais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), o Plano Nacional de Educação (PNE), a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), o Plano Brasil Maior (PBM), a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a PNDR e tantos outros.

Apesar da dimensão e da enorme diversidade do território brasileiro, com exceção da PNDR, esses instrumentos de política não foram construídos por uma ótica territorial e em uma perspectiva de convergência espacial. Todos eles embutem, formalmente, algum objetivo de redução de desigualdades, mas, na ausência de uma visão territorial e de integração com os demais instrumentos em uma ótica estratégica, produzem resultados contraditórios.

O PAC, por exemplo, se de um lado contempla investimentos estruturantes de grande impacto na integração nacional e no desenvolvimento regional – como a Ferrovia Norte-Sul e seus ramais, a Transnordestina, a transposição do São Francisco e outros –, tem a maioria de seus investimentos negociados de forma fragmentada com os governadores dos estados e responde prioritariamente às demandas de infraestrutura mais urgentes concentradas no Sudeste. O PNLT, da mesma forma, apesar de incluir projetos integradores, foi construído com base no estudo dos fluxos atuais de movimentação de grandes cargas, sem prever a indução a novas centralidades, contribuindo, dessa forma, para manter e reforçar desigualdades. O PNE, ao mesmo tempo

em que orienta uma extraordinária expansão e interiorização dos ensinos superior e profissionalizante, não integra esse esforço com as necessidades da produção local nem com estratégias de desconcentração produtiva. O PBM, mais do que qualquer outro, é fortemente dominado pela lógica setorial e orientado pelos interesses econômicos centrados no Sudeste e não incorpora qualquer componente de redistribuição espacial da estrutura produtiva.

Assim, apesar do esforço de retomada do planejamento, as políticas públicas construídas ressentem-se de uma base no território e de um fio condutor estratégico, capaz de integrar e dar rumo a elas. Usando uma expressão dos anos 1950, o país carece de um projeto nacional de desenvolvimento.

Na ausência de uma política regional explícita, articulada a um projeto nacional de desenvolvimento claro, o movimento de desconcentração avança muito lentamente e apresenta tendências preocupantes.

Em primeiro lugar, seu ritmo está muito aquém do necessário para dar sustentabilidade aos próprios avanços na redução das desigualdades sociais. Fortemente baseadas em políticas de transferência de renda, as conquistas sociais nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Nordeste densamente povoado, terão dificuldade de se manter sem um desenvolvimento mais efetivo da estrutura produtiva regional capaz de sustentar a dinâmica econômica e gerar empregos de qualidade para consolidar e aprofundar as conquistas.

Em segundo lugar, a desconcentração produtiva se dá pela emergência de ilhas de produtividade, com baixa articulação tanto com o tecido produtivo local quanto com o nacional, configurando uma expansão fragmentada, contribuindo para o aprofundamento da heterogeneidade estrutural regional e nacional. A Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [Cossio (2003)] tem utilizado a expressão "arquipelagui-

zação”<sup>7</sup> para descrever esse movimento, que vem ocorrendo de maneira semelhante em diversas economias latino-americanas.

Em terceiro lugar, vão se configurando fortes tendências de reconcentração industrial vinculadas ao peso dos investimentos direta e indiretamente ligados à cadeia de petróleo e gás, ao novo ciclo de inversões na automobilística e ao papel das concessões nos investimentos de infraestrutura logística, todos eles com clara tendência à concentração no Sudeste e no Sul.

Em quarto lugar, vem ocorrendo, em paralelo ao movimento de desconcentração espacial da indústria, uma perigosa fragilização das relações interindustriais do núcleo mais articulado e dinâmico da economia brasileira e uma reprimarização da pauta exportadora do país.

## DILEMA DA ESPECIALIZAÇÃO REGRESSIVA

Enquanto em 2000 os manufaturados representavam 59,0% e os produtos básicos 22,8% do total exportado pelo Brasil, em 2013 a participação dos primeiros cai para 39,4% e a dos produtos básicos aumenta para 46,7%, de acordo com a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC), conforme demonstra Tabela 2. Observa-se, ao mesmo tempo, um aumento da participação de bens *in natura*, sem qualquer processamento, entre os produtos básicos exportados. No caso do petróleo e do complexo soja, por exemplo, dois componentes com grande peso na pauta de exportações do país, entre 2000 e 2010 o petróleo bruto passa de 16,5% para 83,8% do total do petróleo exportado; e a soja em grãos avança de 80% para 90% das vendas externas do complexo (Secex/MDIC).

<sup>7</sup> O conceito de “arquipelaguização” pretende expressar a tendência de as economias nacionais se fragmentarem em ilhas produtivas mais ou menos dinâmicas em função de sua forma de articulação com as economias nacional e internacional. Cossio (2003, p. 12) aponta três “espaços-tipo” resultantes desse processo: espaços globalizados (grandes cidades e os territórios com produções exportadoras); espaços com inserção em mercados nacionais (cidades médias e territórios rurais dinâmicos); e espaços com inserção apenas em mercados regionais e locais (centros urbanos menores e espaços rurais marginais ou em declínio econômico).

**TABELA 2** Exportações brasileiras por fator agregado, anos selecionados

Ano	Participação (%) sobre total geral		
	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
1964	85,4	8,0	6,2
1970	74,8	9,1	15,2
1980	42,2	11,7	44,8
1990	27,8	16,3	54,2
2000	22,8	15,4	59,0
2010	44,6	14,0	39,4
2013	46,7	12,6	38,7

Fonte: Secex/MDIC.

É verdade que esse processo se dá no quadro de aumento geral das vendas externas, de tal forma que não se verifica queda em termos absolutos das exportações industriais. Entretanto, ocorre uma perda qualitativa em seu conteúdo, com uma redução da participação dos bens de alta e média-alta tecnologia, que representavam em conjunto 42,6% das exportações industriais em 2000 e caíram para 35,6% em 2010. A participação somente dos produtos de alta tecnologia caiu pela metade nesse período, de 14,9% para 7,3% (Secex/MDIC).

Ao mesmo tempo, observa-se uma fragilização dos encadeamentos intersetoriais da indústria, com uma forte ampliação de seu conteúdo importado e redução da relação entre valor agregado e valor da produção, especialmente nos segmentos de maior valor agregado. No total da indústria de transformação, a penetração das importações mais do que dobra, passando de 10,1% no quarto trimestre de 1996 para 20,4% no terceiro trimestre de 2011 (Ipeadata).<sup>8</sup> A relação entre VTI, indicador de valor agregado e Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI) registra queda em

<sup>8</sup> É preciso considerar o quadro global de maior integração produtiva e o baixo grau de abertura histórico da economia brasileira, de tal forma que, em certa medida, é esperada e desejável uma ampliação dos coeficientes de abertura da indústria de transformação. A forma que ela vem ocorrendo, entretanto, com um aumento não proporcional nos coeficientes de exportação da indústria e perda de densidade em seus segmentos de maior conteúdo tecnológico, demonstra a ausência de política industrial e tecnológica consequente e aponta para uma inserção cada vez mais subordinada e perversa na ordem internacional.



todos os segmentos industriais do país, exceto nos baseados em recursos naturais. As quedas mais expressivas ocorrem nos segmentos diferenciados, passando de 50,2% para 39,5% entre 1996 e 2007, e naqueles baseados em ciência, nos quais a relação cai de 59,7% para 49,4% no mesmo período [Wasques (2012)].

A reprimarização da pauta de exportações, acompanhada da ampliação do conteúdo importado e da perda de competitividade externa da indústria, aponta para a recolocação da velha dependência estrutural brasileira, com surtos de crescimento esbarrando no estrangulamento do balanço de pagamentos (BP).

Esse movimento decorre da forma como o Brasil vem construindo sua inserção na nova ordem global que emerge desde os anos 1980. Depois do grande esforço nos anos 1970 de completar sua estrutura industrial no padrão da Segunda Revolução Industrial, que resulta em um notável *upgrade* na pauta exportadora do país (ver Tabela 2), a economia brasileira é empurrada para a profunda crise da década de 1980 pela política norte-americana do dólar forte.

A crise ocorre justamente no momento em que o mundo marcha para um novo paradigma tecnoprodutivo intensivo em conhecimento. Enquanto algumas economias emergentes do Sudeste Asiático, como Coreia, Taiwan e Cingapura, conseguem enfrentar mais rapidamente sua crise de endividamento e, com políticas industriais e tecnológicas ativas, avançar em uma inserção mais soberana e articulada ao novo paradigma, o Brasil, juntamente com os demais emergentes latino-americanos, perdeu toda a década se debatendo com sua crise, e só retoma o acesso aos fluxos internacionais de capital e a possibilidades de ensaiar um esforço de (re)inserção na nova ordem no fim dos anos 1980.

A estratégia adotada naquele momento, entretanto, baseada no receituário do Consenso de Washington, teve como resposta um processo de reestruturação regressiva e “introvertida” já amplamente descrito na literatura [Castro (2001); Cou-

tinho (1997)]. Entre 1990 e 1994, diante de um rápido processo de abertura, em um quadro recessivo e ainda fortemente inflacionário, a indústria brasileira promove um ajuste defensivo baseado principalmente em reorganização produtiva com enxugamento de linhas, focalização de atividades e redimensionamento de quadros. Depois da estabilização em 1994, em um contexto de forte expansão da demanda interna, câmbio valorizado e juros elevados, o ajuste se aprofunda não apenas com aquisição externa de máquinas e equipamentos, mas também com um forte movimento de substituição de matérias-primas, insumos, partes e componentes domésticos, e mesmo de produtos, por importados. O alívio cambial entre 1999 e 2002 desacelera temporariamente esse processo, que volta a ganhar intensidade depois de 2003, à medida que a moeda brasileira vai se revalorizando.

Paralelamente, desde 1990 verifica-se uma retomada dos fluxos de investimento direto externo (IDE) e um intenso movimento de fusões e aquisições, com ampliação da desnacionalização da estrutura produtiva brasileira [Laplane e Sarti (1999)]. A estratégia global das empresas transnacionais (ETs) que atuam no país é, via de regra, de foco no mercado interno, deixando para outras filiais a tarefa de atender ao mercado internacional. Além disso, as atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em geral se concentram nas matrizes. Dessa forma, o aumento na entrada de IDE implica ampliação nos pagamentos de *royalties*, nas remessas de lucros e dividendos, sem contrapartida quanto à geração de divisas.

Assim, o modelo de inserção externa que se desenha é de uma indústria fortemente dependente da importação de equipamentos, insumos e tecnologia, bem como da remessa de lucros e pagamentos de *royalties*, com limitado desempenho exportador, resultando em uma crescente dependência das exportações de *commodities* e da entrada de capitais externos para fechar

o BP. Nesse modelo, o crescimento ocorre em um permanente processo de “*stop and go*”, com surtos de crescimento sendo interrompidos por estrangulamentos no BP.

Os dados da Tabela 3 são bastante ilustrativos desse movimento. Depois de um breve momento de recuperação das Transações Correntes (TC) entre 2000 e 2005, como resultado do alívio cambial e do esforço exportador, o déficit nas TC volta a crescer vertiginosamente alimentado pelo resultado negativo das contas de serviços e rendas. O custo da dependência tecnológica aparece inicialmente na expansão dos pagamentos de *royalties* e licenças e em um item que ganha cada vez mais expressão, o aluguel de equipamentos, cujo déficit em 2013 atinge a cifra de US\$ 19,1 bilhões, maior do que todo o gasto dos brasileiros no exterior com turismo. Os investimentos externos, cada vez mais necessários para o fechamento do BP, também apresentam sua conta, passando de US\$ 10,9 bilhões em 1995 para US\$ 40,3 bilhões de saldo negativo em 2013.

Por outro lado, apesar das condições favoráveis no mercado de *commodities* e de uma ativa política de promoção do comércio exterior a partir de 2003, o saldo da balança comercial vem se estreitando perigosamente diante da pressão das importações.

O estrangulamento do BP, contudo, não é o único dos problemas desse padrão de inserção, é apenas sua face mais aparente. O problema de fundo é que, em um mundo onde a competitividade está cada vez mais associada ao conhecimento e à inovação e à construção de vantagens comparativas dinâmicas assentadas em ativos específicos, idiossincráticos, a opção brasileira pela especialização da estrutura produtiva nas etapas de fabricação, nos segmentos de menor valor agregado da cadeia e em segmentos baseados em vantagens comparativas estáticas é altamente preocupante.

É verdade que a trajetória passada da economia brasileira, as escolhas no processo de substituição de importações do país

que resultaram no controle dos segmentos mais dinâmicos da indústria pelo capital estrangeiro, estreita a margem de manobra do Brasil na busca de caminhos mais virtuosos. É verdade, ainda, que a emergência do que o economista francês Chesnais (1996) denomina de um “regime de crescimento dominado pelas finanças” atua da mesma forma, reduzindo o espaço para as políticas macroeconômicas nacionais.

**TABELA 3** Balanço de pagamentos (em US\$ milhões), contas e anos selecionados

Discriminação	1990	1995	2000	2005	2010	2013
TC	(3.784)	(18.384)	(24.225)	13.985	(47.273)	(81.075)
Balança comercial (FOB)	10.752	(3.466)	(698)	44.703	20.147	2.553
Exportação de bens	31.414	46.506	55.086	118.308	201.915	242.179
Importação de bens	(20.661)	(49.972)	(55.783)	(73.606)	(181.768)	(239.626)
Serviços e rendas	(15.369)	(18.541)	(25.048)	(34.276)	(70.322)	(86.994)
Serviços	(3.596)	(7.483)	(7.162)	(8.309)	(30.835)	(47.216)
<i>Royalties</i> e licenças	(75)	(497)	(1.289)	(1.303)	(2.453)	(3.066)
Aluguel de equipamentos	(513)	(769)	(1.311)	(4.130)	(13.752)	(19.060)
Rendas	(11.773)	(11.058)	(17.886)	(25.967)	(39.486)	(39.778)
Renda de investimentos	(11.612)	(10.898)	(17.965)	(26.181)	(39.985)	(40.289)
Renda de investimento direto	(1.897)	(2.545)	(3.239)	(10.302)	(25.504)	(22.547)
Renda de investimento em carteira	(385)	(3.949)	(8.545)	(11.778)	(9.964)	(11.003)
Conta capital e financeira	4.592	29.095	19.326	(9.464)	99.912	74.147
Investimento direto	364	3.309	30.498	12.550	36.919	67.541
Investimento em carteira	472	9.217	6.955	4.885	63.011	25.689

Fonte: Banco Central do Brasil – Séries Históricas.

Entretanto, existem potencial e janelas de oportunidade importantes para a construção de caminhos alternativos, e a capacidade de trilhá-los depende, sobretudo, de políticas públicas ativas. A opção pelo ajuste liberal nos anos 1990, ou, na expressão de Villaschi (2005, p. 3), “a adoção da não política industrial/tecnológica como política de desenvolvimento”, conduziu o país à validação da lógica de curto prazo da indústria, tanto nacional como multinacional, naquele momento, dadas as condições estruturais constituídas no período da Industrializa-

ção por Substituição de Importações (ISI) e dos impactos destrutivos dos anos 1980. A solução fácil, de “atalho”, pelo acesso à tecnologia por meio da aquisição de máquinas, equipamentos e insumos no esforço de recuperação da capacidade competitiva, fazia todo o sentido para a indústria naquele período.<sup>9</sup>

Uma questão importante a ser reconhecida e enfrentada é que, apesar da importante mudança na orientação da política de desenvolvimento e dos avanços produzidos, não apenas no campo social, mas também em aspectos macroeconômicos,<sup>10</sup> e de medidas de política industrial e tecnológica pontuais, depois de 2003, o Brasil ainda não logrou construir uma política de desenvolvimento produtivo e tecnológico abrangente e consequente, capaz de redirecionar essa lógica por meio de uma visão estratégica de longo prazo. Não foi capaz de identificar e aproveitar janelas de oportunidade para avançar no novo paradigma da economia do conhecimento com uma inserção mais soberana e sustentável na nova ordem global.

Existem importantes janelas de oportunidade para esse fim associadas a um melhor aproveitamento dos ativos de regiões menos desenvolvidas do Brasil, o que torna o componente territorial, mais do que nunca, decisivo na construção de um novo caminho para o país.

## JANELAS DE OPORTUNIDADE PARA A POLÍTICA REGIONAL E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Ao mesmo tempo em que afetam o centro dinâmico da economia brasileira, as profundas transformações na ordem global impactam a territorialização dos espaços socioeconômico e político-institucional, impondo limites e, ao mesmo tempo, abrindo

<sup>9</sup> E a estratégia, é forçoso reconhecer, foi relativamente exitosa do ponto de vista do *catch up* produtivo, embora comprometedora para a sustentabilidade de médio e longo prazos.

<sup>10</sup> Avanços resumidos por Coutinho (1997) como: a manutenção da estabilidade monetária conquistada a partir de 1994; a trajetória de queda da Dívida Pública, a partir de 2004; a reversão da posição de devedor para credor líquido externo, depois de 2005; e a criação de um colchão de reservas internacionais reduzindo a vulnerabilidade histórica do Brasil.

novas possibilidades para a desconcentração produtiva no país. Diante desses impactos, a questão regional se recoloca, mais do que nunca, como uma questão nacional, impondo a referência ao território como um dos componentes fundamentais para a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

Entre os limites que se colocam às possibilidades de desconcentração produtiva, está o de que a economia do conhecimento, que emerge como novo paradigma tecnoprodutivo, cria uma pressão para o aprofundamento das desigualdades, seja entre os países, seja no interior de cada país, na medida em que a atual concentração espacial dos ativos intelectuais e da infraestrutura de pesquisa desenvolvimento e inovação (P,D&I) gera um efeito retroalimentado nos territórios que dispõem de uma dotação prévia desses ativos.

Outro limite, estreitamente associado ao primeiro, decorre da tendência dos estados nacionais de, diante do acirramento da concorrência internacional, concentrarem as políticas de fomento ao desenvolvimento nos territórios “vencedores”, abandonando os menos desenvolvidos e, assim, igualmente reforçarem as desigualdades espaciais.

Um dos impactos espaciais mais evidentes do movimento de reestruturação econômica mundial é a redefinição da relação entre o global e o local. De um lado, o movimento integra internacionalmente mercados e estruturas produtivas, intensificando os fluxos internacionais de valor e ampliando a capacidade de coordenação do capital transnacional em escala global. De outro lado, para enfrentar a concorrência global, o capital depende crescentemente das capacidades e infraestruturas tecnológica, institucional e social dos locais onde ele mantém suas bases produtivas.

Swyngedouw (1992) propôs o termo “glocalização” para dar conta desse processo simultâneo de globalização e revalorização local. Leituras apressadas associaram esse processo à perda

da importância e do poder dos Estados nacionais e a um movimento de desterritorialização.<sup>11</sup>

Para Brenner (2010; 2013), o que se está vendo é muito mais um processo de reterritorialização e reescalonamento dos Estados contemporâneos, com crescente entrelaçamento e redefinição das escalas espaciais.

[...] o atual ciclo de globalização neoliberal está reescalando, e não erodindo, a territorialidade estatal: a desnacionalização da economia nacional e das hierarquias urbanas não está degradando o papel do Estado como forma de territorialização do capital, mas “desnacionalizando” sua estrutura escalar para privilegiar níveis supra e subnacionais de intervenção regulamentar e de valorização do capital [Brenner (2010, p. 548)].

Com grande clarividência, Benner (2010, p. 548) revela que a territorialidade do Estado está se configurando “em estruturas escalares ‘glocalizadas’ em vez de nacionais” e que, nesse movimento, a presença e o papel dos níveis locais e regionais do Estado estão sendo redefinidos, não em uma perspectiva nacional integrada, mas na de promoção de vantagens de localização e capacidades produtivas de polos com maior potencial competitivo no mercado global.

Ao mesmo tempo em que se configuram tais limites, abrem-se janelas de oportunidade para se avançar em processos de desconcentração regional. As principais oportunidades estão associadas:

- i. à ampliação do potencial para o desenvolvimento, produção e comercialização de produtos e soluções sustentáveis;
- ii. à tendência à desconcentração nos setores industriais tradicionais em direção as regiões com abundância de mão de obra e razoável base urbana e de serviços;
- iii. à valorização das *commodities* no mercado internacional;

---

<sup>11</sup> Ver, entre outros, Albrow (1996); Ohmae (1995); Strange (1996).

- iv. à demanda crescente por produtos e serviços “enraizados” territorialmente, ricos em autenticidade;
- v. a mudanças no perfil e na composição da demanda industrial nacional e internacional, com a incorporação de novas camadas sociais e expansão do mercado para produtos industriais de média tecnologia;
- vi. às próprias demandas por infraestrutura econômica e social nos países emergentes.

Amplia-se o esforço inovativo associado à produção, bem como o mercado de produtos e soluções sustentáveis. A questão ambiental passa de um problema de custo para o de oportunidade para (re)dinamização econômica por meio do desenvolvimento de novas famílias de produtos e soluções sustentáveis nos mais diversos campos. Essa tendência já tem um peso expressivo no presente e certamente se constituirá em um dos vetores futuros da busca por inovação e desenvolvimento. O Brasil tem vantagens comparativas e competitivas nesse campo, como uma rica biodiversidade, com importantes fontes e capacitações acumuladas na produção de energias renováveis, e está diante de um forte e longo ciclo de investimentos em infraestrutura física, econômica e social para superar gargalos urgentes, com grande potencial para o desenvolvimento de soluções e produtos sustentáveis.

Esse é, sem dúvida, um nicho entre os segmentos portadores de futuro em que o Brasil pode ocupar um papel importante no cenário internacional por meio de uma aposta estratégica de longo prazo. É também um campo em que as regiões menos desenvolvidas têm importante potencial, como o caso da biodiversidade, especialmente na Amazônia, e das energias eólica e solar, com destaque para o Nordeste, entre outras.

No que se refere à tendência à desconcentração dos setores tradicionais da indústria, o Brasil vivencia esse processo desde o início dos anos 1990. Verifica-se uma migração interna nos



segmentos têxtil, de confecções e calçados,<sup>12</sup> principalmente em direção ao Nordeste, em decorrência das pressões competitivas provocadas pela rápida abertura, que empurra as empresas em busca de mão de obra barata e incentivos fiscais. O movimento é alimentado, ainda, pelo crescimento da demanda interna após a estabilização em 1994, reforçada pela expansão e melhor distribuição social e espacial da renda pós-2003, que leva diversas indústrias produtoras de bens-salário a buscar um melhor posicionamento para atender à nova procura.

O deslocamento concentra-se nas etapas de menor agregação de valor dessas cadeias produtivas, com as mais nobres permanecendo no Sudeste. Entretanto, reforçar e adensar essas cadeias, bem como avançar no desenvolvimento de serviços correlatos, é objetivo estruturante da política industrial brasileira. Adotar uma opção estratégica de priorizar as regiões menos desenvolvidas nesse processo, que já construíram capacitações mínimas, como o Nordeste, seria inteligente do ponto de vista do projeto nacional e regional.

A valorização das *commodities*, cuja tendência é se manter nas próximas décadas em decorrência do avanço da urbanização liderada por países superpopulosos, como a China e a Índia, representa uma grande oportunidade para o desenvolvimento brasileiro e de suas regiões menos desenvolvidas. O Brasil dispõe de condições excepcionais para aproveitá-la em função de suas condições naturais, capacidade empresarial e tecnologia. É grande o potencial para desenvolvimento de bens de capital e serviços avançados a montante das cadeias, especialmente as do agronegócio, de tecnologias para a produção sustentável, assim como de diferenciação de produtos a jusante. Para o Nordeste, em particular, é importante para o desenvolvimento de sua

---

<sup>12</sup> Diferentemente do México, dos países do Sudeste Asiático e da China, o Brasil não entrou na rota da formação das grandes redes internacionais de segmentos como os de confecção e calçados que se estruturaram no período.

base agrícola e de uma moderna agroindústria. Falta trabalhar essa oportunidade por meio de uma visão estratégica, com foco na inovação e no desenvolvimento de modelos produtivos mais sustentáveis e inclusivos.

A crescente demanda por produtos e serviços “enraizados” territorialmente é outra tendência na economia mundial que representa uma importante oportunidade para o desenvolvimento brasileiro e de suas diversas regiões, em particular para o Nordeste. Pode ser aproveitada como uma alavanca para o desenvolvimento de cadeias promissoras com forte base na agricultura familiar. É o caso, por exemplo, das cadeias da apicultura e da ovinocaprinocultura no semiárido nordestino, que com políticas ativas e sistêmicas podem avançar como importantes sistemas produtivos e inovativos regionais.

Ela representa, igualmente, oportunidade para o desenvolvimento de serviços intensivos em cultura e do turismo regional. Além do potencial do mercado nacional, o espaço de crescimento no mercado mundial é grande para o Brasil e, muito especialmente, para o Nordeste. O país recebeu apenas 4 milhões de turistas internacionais em 2007, gastando não mais que US\$ 3,4 bilhões. A França recebeu 80 milhões de visitantes com uma injeção de US\$ 32,3 bilhões, que corresponderam a 6,6% de seu PIB naquele ano. O México foi destino de 18,7 milhões de turistas em 2007, quase seis vezes mais que o Brasil [Théry (2008)].

O avanço da urbanização em países de renda média e a melhoria da renda e de sua distribuição social e espacial no Brasil abrem, também, oportunidades não desprezíveis nos mercados nacional e internacional para produtos e serviços de média intensidade tecnológica.

Por fim, a demanda represada por infraestrutura econômica e social no Brasil, ao mesmo tempo em que se constitui em um gargalo para seu desenvolvimento, é sem dúvida uma grande oportunidade. Não apenas por seus efeitos indutores

de novos investimentos, tão bem descritos por Hirschman em sua teoria sobre o desenvolvimento com base em uma cadeia de desequilíbrios, mas, igualmente, pela possibilidade de ser trabalhada de maneira integrada em um projeto que considere as diversas janelas já mencionadas. A articulação entre os grandes investimentos em infraestrutura e as possibilidades de desenvolvimento e produção local de novos produtos, serviços e soluções inovadoras do ponto de vista da sustentabilidade ambiental e social descortina um caminho bastante promissor para o desenvolvimento nacional e regional do país. Soluções integradas em programas como o Minha Casa Minha Vida, nos investimentos em mobilidade urbana, na educação e no complexo da saúde, para ficar em alguns poucos exemplos, podem alavancar investimentos e iniciativas estruturantes de sistemas produtivos e inovativos locais e regionais muito consistentes.

## UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para aproveitar essas oportunidades, o Brasil precisa de uma nova PNDR. Essa é uma das conclusões importantes da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (1ª CNDR), realizada em março de 2013 [Brasil (2013)]. A proposta de uma nova PNDR que resultou dessa conferência traz alguns avanços importantes.

O primeiro deles refere-se ao próprio processo de sua elaboração. Foi a primeira vez na história brasileira que a questão regional foi objeto de um debate tão amplo e participativo. Realizada por meio de uma parceria entre o MI, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e os governos estaduais,<sup>13</sup> a CNDR foi precedida de conferências estaduais e macrorregionais, nas 27 unidades da

---

<sup>13</sup> O ativo envolvimento dos governos estaduais, que se responsabilizaram pela organização das conferências em seus estados, teve um significado especial. Na primeira versão da PNDR, ainda em vigor, a estratégia baseava-se em uma relação direta do governo federal com organizações locais, como os fóruns mesorregionais, sem um envolvimento mais efetivo dos estados. Esse foi um dos elementos que contribuiu para limitar o suporte político a sua implementação.

federação e nas cinco regiões brasileiras, envolvendo mais de 13 mil pessoas, entre especialistas e representantes dos diversos segmentos do setor público e da sociedade civil organizada.<sup>14</sup>

O Ipea já vinha em um esforço de criar um espaço nacional de debates sobre o planejamento e o desenvolvimento brasileiro, por meio da realização de suas Conferências de Desenvolvimento (Codes), com edições nacionais em 2010 e 2011, que vinham sendo replicadas em alguns estados. Por iniciativa do MI, a 1ª CNDR realizou-se paralelamente à 3ª Code, articulando a discussão da política regional com a da política nacional de desenvolvimento.

Essa iniciativa, além de enriquecer o debate, se expressa na proposta formulada, que trata a questão regional como uma questão nacional; mais do que isso, como uma questão decisiva para a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil. Esse é outro dos avanços significativos da proposta.

A proposição traz, ainda, como novidade importante, um tratamento mais amplo do escopo da política regional. Ela inclui, além do tradicional objetivo de convergência, três outros objetivos: o da competitividade regional e geração de emprego e renda; o de agregação de valor e diversificação econômica; e o da estruturação de uma rede de cidades policêntrica.

A busca da convergência, ou a redução das desigualdades entre as regiões, é a finalidade clássica das políticas regionais. A convergência é tratada em duas dimensões. A primeira refere-se à redução das diferenças de qualidade de vida e de oportunidades das pessoas nas diversas regiões. Essas diferenças se expressam concretamente nas possibilidades de acesso a serviços e equipamentos públicos e na renda e no emprego de qualidade. A segunda diz respeito às desigualdades no nível de desenvolvimento econômico entre as regiões, tradicionalmente mensuradas pelos diferentes níveis de PIB *per capita*.

---

<sup>14</sup> O processo produziu um rico material sobre a questão regional brasileira, disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/cndr>>. Acesso em: fev. 2014.

Essas duas dimensões estão relacionadas, uma vez que, com elevado grau de desigualdade na distribuição dos ativos produtivos, torna-se muito difícil viabilizar uma repartição mais equilibrada da disponibilidade de serviços e equipamentos públicos, assim como gerar empregos e renda de qualidade em todos os espaços para garantir mais simetria na qualidade de vida em todo o território nacional. Quanto mais desigual for a primeira, mais o alcance do segundo objetivo dependerá da transferência de recursos gerados nos espaços dinâmicos para os menos dinâmicos, produzindo tensões políticas internas.

Entretanto, é preciso reconhecer as diferenças de temporalidade e de extensão desses dois objetivos de desconcentração. O primeiro pode e deve avançar mais rapidamente para assegurar a universalização do acesso aos serviços básicos e de garantir emprego e qualidade e vida digna para toda a população, independentemente de seu lugar de nascimento ou moradia.

Esse é um objetivo de política que precisa se traduzir em grandes programas urgentes e eficientes no Brasil, um país onde serviços elementares, como o acesso a água tratada e ao esgoto, ainda não estão universalizados; onde saúde e educação, apesar dos avanços quanto à cobertura, ainda apresentam abissais desigualdades espaciais em qualidade.

Por qualquer indicador que se escolha, o Nordeste é a região que revela os piores resultados nesse campo. Internamente, na região, as disparidades são enormes. Tanto entre o Nordeste urbano e o rural quanto entre os diferentes estados e microrregiões. Os dados de redução da pobreza, apontados na segunda seção deste ensaio referem-se unicamente à dimensão da renda. Quando se considera a pobreza em forma multidimensional, levando em conta o acesso a serviços e qualidade de vida, os avanços são muito mais modestos, especialmente na Região Nordeste.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ver, por exemplo, Quintela *et al.* (sd).

Quanto à segunda dimensão do objetivo de convergência, que se refere à distribuição da capacidade produtiva e seu dinamismo, o que se busca não é uma distribuição totalmente homogênea no espaço. Certo grau de aglomeração das atividades econômicas faz parte da lógica do sistema e é funcional, na medida em que produz economias de aglomeração. O que se deseja é uma distribuição mais equilibrada, que possa garantir o primeiro objetivo assim como a exploração racional de todo o potencial produtivo do território brasileiro.

Trata-se de um processo mais lento e difícil, mas que precisa ser enfrentado com urgência e ousadia no caso brasileiro. Sobre-tudo no que se refere à Região Nordeste, a ampliação quantitativa e qualitativa de sua capacidade produtiva é fundamental para assegurar a sustentabilidade e continuidade da trajetória de melhoria das condições sociais da última década. É fundamental também para o Brasil, que se encontra em um momento de encruzilhada em relação a seu projeto de desenvolvimento e de sua inserção na economia global. Como já afirmado antes, existem hoje condições excepcionais para o aproveitamento do potencial produtivo, hoje subutilizado, das regiões menos desenvolvidas, em um esforço de reposicionamento estratégico da economia brasileira.

Essas questões estão bem colocadas na proposta da nova PNDR e estão corretamente vinculadas a uma definição do modelo de desenvolvimento que se deseja. Um desenvolvimento inteligente, no sentido de intensivo em conhecimento; inclusivo, social e espacialmente; ambientalmente sustentável; e soberano, com uma economia aberta e integrada no mundo global, mas ciosa dos interesses nacionais.

O segundo objetivo da política, promoção da competitividade regional e geração de emprego e renda, procura dar resposta ao problema de espaços que já foram dinâmicos, mas perderam sustentação e hoje precisam de políticas que ajudem a promo-

ver sua reconversão econômica. Em geral o problema aparece na perda de população, que sai em busca de melhores oportunidades de emprego e renda. Esse é o caso, hoje, de vastas regiões no Sul do país. Mas essa política atende também a importantes áreas do Nordeste, como a zona cacaueteira na Bahia e áreas canavieiras, como a Zona da Mata em Pernambuco.

O terceiro objetivo, de agregação de valor e diversificação econômica, vincula-se a uma questão qualitativa do desenvolvimento. Ela tem como foco os espaços com alta especialização na produção de *commodities* agrícolas e minerais. Trata-se de espaços dinâmicos, mas com modelos de desenvolvimento com limitada sustentabilidade, em razão de seus riscos ambientais, baixa capacidade de inclusão social e dependência da elevada oscilação dos mercados nesses segmentos. São, ao mesmo tempo, espaços que contam com um bônus de demanda aquecida e preços elevados, ainda que instáveis, provavelmente pelos próximos dez ou vinte anos em função do avanço da urbanização na China e na Índia. Eles demandam políticas capazes de aproveitar as condições favoráveis para promover mudanças estruturais. Políticas que, de um lado, explorem todas as vastas possibilidades de agregação de valor naqueles complexos, com foco na sustentabilidade e no desenvolvimento de modelos produtivos mais inclusivos. E, de outro lado, invistam na diversificação produtiva dessas áreas.

O Nordeste só agora começa a se recuperar da histórica desestruturação de sua economia agrícola, decorrente da desarticulação das cadeias da cana e do algodão, com a emergência dos polos de fruticultura irrigada e da produção de grãos em suas áreas de cerrado. As políticas vinculadas a esse objetivo da nova PNDR são estratégicas para alavancar, por meio de uma nova ótica, o grande potencial do Cerrado nordestino.

O quarto objetivo refere-se a outra questão fundamental para o desenvolvimento do território brasileiro. Trata-se da estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada, com iden-

tificação e fortalecimento de polos, em diferentes escalas, que operarem como vértices ou elos de uma estrutura policêntrica, contribuindo para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento [Brasil (2013)].

Os desequilíbrios da rede urbana, ao mesmo tempo em que são um reflexo das desigualdades da estrutura produtiva, contribuem decisivamente para a reprodução dessas desigualdades. O Nordeste tem uma rede urbana particularmente desequilibrada, com notável concentração populacional nas capitais e em sua faixa litorânea, e uma forte dispersão populacional, com uma presença rural ainda relevante no semiárido. É importante induzir novas polaridades, com investimentos em infraestrutura, na oferta de serviços e equipamentos urbanos, articulados a esforços de desconcentração produtiva.

Além da ampliação do escopo da política regional, a proposta da nova PNDR avança também ao apontar para a superação da dicotomia entre políticas *top down* e *bottom up*, tão presente nas discussões de política regional desde meados dos anos 1970.

As transformações pelas quais o mundo vem passando nas últimas quatro décadas vêm, como já foi dito, promovendo um crescente entrelaçamento e rediferenciação das escalas espaciais [Brenner (2010; 2013)]. A escala local, em que se dá a dimensão vivida do espaço [Raffestin (1993)], juntamente com outras escalas subnacionais, ganha relevância e maior autonomia na medida em que se redefinem suas relações com o nacional e o global. Diversos fatores contribuem para essa maior autonomia. Do ponto de vista econômico, o papel cada vez mais decisivo do conhecimento e da inovação que dependem do ambiente e das interações locais. E, ainda, a ampliação das possibilidades de conexão direta com os circuitos de valor global em razão do aprofundamento das interconexões e da emergência das formas de organização em rede. No campo político-social, com a transferência de parte das atribuições



e do poder do Estado central para instâncias subnacionais, o afloramento de novos canais institucionais de participação da sociedade civil e de experiências de construção de projetos compartilhados de desenvolvimento territorial.

Diante desse movimento, cresce o reconhecimento do território, em seu recorte local, como instância fundamental na formulação e implementação de políticas públicas. No campo da política regional, florescem políticas de desenvolvimento endógeno em contraposição à geração de políticas conduzidas pelo Estado desenvolvimentista no pós-guerra. Embora representem um grande avanço ao trazer à cena toda a riqueza do papel do espaço vivido, as novas políticas, em geral, subestimam a dimensão do conflito de interesses no território e, muitas vezes, resvalam para uma ótica localista. No Brasil, as experiências nesse campo em muitos casos tomaram a forma de políticas de compensação social, desvinculadas de qualquer projeto sistêmico de desenvolvimento.

Desde o fim dos anos 1990 começa a surgir uma terceira geração de políticas de desenvolvimento regional, buscando superar a dicotomia exógeno e endógeno [Helmsing (1999)]. Essa nova geração de políticas, sem perder de vista o papel da escala local como espaço diferenciado de interações, considera o território de forma sistêmica, em sua natureza multi e interescalar, e reafirma o caráter estratégico do Estado nacional. Diniz (2006) observa que essa nova geração de políticas tem surgido muito mais como uma necessidade anunciada do que como uma emergência de fato no campo das políticas concretas.

Se esse caminho é uma necessidade em geral, ele o é de forma muito mais evidente no caso do Brasil, um país de dimensões continentais, profundamente diverso e heterogêneo, onde permanecem, sobretudo no Nordeste, estruturas político-sociais anacrônicas convivendo com a “modernidade”.

É na direção de uma terceira geração de políticas de desenvolvimento regional que segue o documento da nova PNDR

[Brasil (2013)]. Isso se expressa na proposta de que a política deve atuar em duas direções que se complementam. De um lado, reestruturando e incorporando seus instrumentos específicos, com foco no suporte às iniciativas com base no território, considerado em sua transescalaridade. De outro lado, atuando para a coordenação e sinergia das grandes políticas nacionais no território, por meio de um fio condutor estratégico.

Apesar de as diversas experiências de política de desenvolvimento territorial, assim como os instrumentos como os incentivos fiscais da Sudene e o FNE, serem importantes para o desenvolvimento do Nordeste, sua capacidade de transformar a realidade regional é limitada. Ela será inócua se ferramentas muito mais poderosas, como o PAC, os recursos do BNDES, do Brasil Maior, da política de concessões para infraestrutura logística, da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, do Plano Nacional de Educação, entre outros, não estiverem alinhadas em um esforço sinérgico na mesma direção desconcentradora, ou, mesmo, como acontece em vários casos, atuarem no sentido contrário.

O documento elenca seis grandes eixos, em torno dos quais um esforço de convergência das diversas políticas e planos deveria ser realizado: Educação e Capacitação Profissional; Ciência, Tecnologia e Inovação; Infraestrutura; Desenvolvimento Produtivo; Saúde e Serviços Básicos (energia, água, esgoto); e Sustentabilidade [Brasil (2013)].

Ele propõe um mecanismo de pactuação de um conjunto de metas concretas para cada um desses eixos, em diferentes recortes e escalas geográficas, por um período de dez anos. Um pacto assentado em consensos mínimos, de caráter horizontal, entre as diversas áreas setoriais do governo federal; e de caráter vertical, entre as três instâncias da federação.

Um exemplo concreto da relevância e urgência dessa estratégia pode ser dado no caso da educação básica. Apesar do

importante avanço na cobertura em todo o país, as diferenças regionais quanto à qualidade de ensino ainda é um sério problema com graves consequências para o esforço de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. A média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>16</sup> dos estados do Nordeste no ano de 2011 foi de 4,2, que correspondem a 78% da média do Sudeste, de 5,5. Para 2021, o Ministério da Educação (MEC) trabalha atualmente com a meta de alcançar um Ideb de 5,2 (menor do que a média atual do Sudeste) no Nordeste e de 6,5 no Sudeste. Isto é, segundo a meta atual do MEC, depois de dez anos, o Ideb dos estados nordestinos ainda estaria correspondendo a apenas 79% da média dos estados do Sudeste. É para cumprir essa meta que os planos, recursos e esforços do MEC estão voltados, o que é inadmissível.

O que o documento resultante da CNPR propõe é que essa e outras metas fundamentais sejam revistas e/ou estabelecidas em cada um dos eixos mencionados, com a definição de com quais recursos, estratégias, atores e mecanismos de acompanhamento se contará para atingi-las, em um esforço coordenado entre o governo federal, os estados e os municípios da região. E, ainda, que a sociedade civil organizada participe da definição, implementação e acompanhamento das metas definidas.

Veja-se o caso do eixo de desenvolvimento produtivo. O plano Brasil Maior estabelece entre suas diretrizes estruturantes: o fortalecimento de cadeias produtivas, entre as quais se inclui têxtil, confecções e calçados; o desenvolvimento das cadeias de suprimento de energias, entre as quais se incluem as energias renováveis; e a consolidação de competências do conhecimento natural.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do Ideb da 4ª série ao 5º ano. Ver em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=4410518>>. Acesso em: fev. 2014.

<sup>17</sup> Ver <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/153>>.

Concebido em uma ótica unicamente setorial, o plano não considera oportunidades específicas, muitas delas já mencionadas neste ensaio, para o desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia ou de qualquer outra região.

No caso do fortalecimento das cadeias produtivas, por exemplo, têxtil, confecções e calçados são três segmentos para os quais já existe uma tendência revelada de migração para o Nordeste. Contudo, o plano não define nenhuma estratégia de consolidação da região como um grande polo desses segmentos, com uma aposta organizada de adensamento com inovação e desenvolvimento local das etapas mais agregadoras de valor. A Petrobras fez uma aposta na estruturação de um grande complexo químico têxtil, de produção de fios de poliéster, em Suape (PE). Entretanto, não existe no Brasil Maior nenhum planejamento de vulto dos avanços possíveis para o complexo têxtil com foco no Nordeste.

O mesmo se pode dizer para a estruturação dos complexos na eólica e na energia solar na região, na estratégia de desenvolvimento das cadeias de energias renováveis. Grandes apostas estratégicas nesses campos, integrando Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e suas agências, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Institutos Federais de Ensino Superior (Ifes), universidades, centros de pós-graduação, decisões no âmbito do PAC e do PNLT, uso do poder de compra dos grandes projetos de infraestrutura e outros instrumentos disponíveis, com metas e horizontes definidos, poderiam fazer a diferença.

Apesar da riqueza das formulações da proposta da nova PNDR, elaborada com base na CNDR, ainda existe um longo e difícil caminho para que ela possa de fato se transformar em uma política de Estado e sair do papel. Há uma grande dificuldade de se construir um consenso mínimo político federativo em torno da questão regional no Brasil hoje.

As razões são variadas e complexas<sup>18</sup> e não há a pretensão aqui de esgotá-las nem mesmo de tratá-las de maneira mais ampla e aprofundada, mas tão somente de esboçar algumas hipóteses que levam ao reconhecimento de que o esforço necessário para produzir avanços nesse campo não é trivial, mas certamente é urgente.

Uma das questões que parece dificultar as possibilidades de consensos em torno da política regional é a tensão federativa pela qual o país está passando. O modelo de excessiva concentração da receita tributária no Executivo federal tem sido motivo de permanente tensionamento do pacto federativo brasileiro. A Constituição de 1988 promoveu uma pequena redistribuição dos recursos entre as três esferas da federação, ampliando as receitas e a autonomia de estados e municípios, mas descentralizou igualmente diversas responsabilidades, aumentando mais do que proporcionalmente as necessidades de gasto, principalmente dos municípios. O governo federal, que também teve suas despesas ampliadas em função dos direitos sociais da nova carta, promoveu uma reconcentração por meio do aumento de contribuições não partilhadas com os demais entes. Entre 1997 e 2011, a arrecadação federal cresceu sete pontos percentuais, enquanto a expansão da transferência para estados e municípios foi de apenas 1,5 pontos [Rezende (2013)]. Quem perdeu mais participação relativa foram os estados.

O modelo de crescente dependência, por parte dos estados, do acesso ao orçamento da União para atender a suas demandas domésticas, em que os governadores disputam entre si os recursos, estimula um comportamento competitivo deletério que mina

---

<sup>18</sup> Brandão vem se dedicando a essa agenda de pesquisa por meio de um conjunto de perguntas bastante pertinentes e sem resposta fácil: “[...] quem legitima(ria) hoje uma agenda de planejamento regional no Brasil? Há sentimento de solidariedade social e política inter-regional capaz de sancionar transferência de recursos materiais, políticos e simbólicos para enfrentar nossas abissais desigualdades sociorregionais? Com que atores, agentes e sujeitos sociais, econômicos e políticos, se poderia contar para levar adiante empreendimento de tal envergadura? O avanço de estratégias territorializadas de desenvolvimento não seria na atualidade pura quimera? Se no passado apenas situações extremas de crise lograram legitimar uma intervenção mais coerente (cujo exemplo histórico mais conspicuo foram as crises provocadas pelas secas nordestinas e a criação da Sudene), o que esperar do contexto atual em que o país ingressou em trajetória de razoável crescimento econômico?” [Brandão (2011, p. 19)].

os princípios de solidariedade federativa. A guerra fiscal a que se lançaram os estados ao serem abandonados pelas políticas federais de desenvolvimento regional atua no mesmo sentido.<sup>19</sup>

O grande aumento da carga tributária das três esferas de governo durante esse período contribuiu para amortecer os conflitos. Entretanto, à medida que o espaço para novos aumentos da carga vai se estreitando, as tensões tornam-se cada vez mais sérias. Assim, ao impasse da reforma tributária, que já se arrasta há vários anos no Congresso, somam-se outros temas delicados na pauta daquela casa legislativa, como o da previdência e o das dívidas dos estados, a guerra pelos *royalties* do petróleo, a distribuição dos recursos do FPE e do FPM, entre outros.

Contudo, a mesma tensão federativa que dificulta a construção de consensos gera a urgência de avançar na política regional como forma de fortalecer a coesão nacional. Abandonar a temática ou deixá-la apenas no âmbito da questão tributária só contribui para aprofundar tensões e impasses.

## REFERÊNCIAS

ALBROW, M. *The global age*. Stanford: Stanford University Press, 1996.

ALENCAR A. A.; GOBETTI, S. W. *Justiça Fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2008. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica\\_Fiscal\\_Federacao\\_Brasileira.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf)>. Acesso em: fev. 2014.

BRANDÃO, C. A busca da utopia do planejamento regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 17-37, jan.-jun. 2011

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 35. ed. Brasília, Câmara dos Deputados, 2012a. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/>>. Acesso em: fev. 2014.

<sup>19</sup> Além da fragilização dos laços de solidariedade regional decorrentes da tensão federativa, a desconfiança em relação ao discurso regionalista do Nordeste ainda persiste. O tema foi, durante muitos anos, apropriado e utilizado pelas elites locais para a conquista de vantagens fiscais, financeiras e políticas, benesses que contribuíram para prolongar a sobrevivência de estruturas econômicas e políticas arcaicas. Apesar de essa realidade ter mudado bastante, essa longa história deixou marcas muito profundas.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. *Termo de Referência – 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional, 2012b. Disponível em: <[www.integracao.gov.br/web/cndr](http://www.integracao.gov.br/web/cndr)>. Acesso em: mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. *Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional, 2013. (mimeo).

BRENNER, N. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 535-564, jul.-dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *GEOUSP – espaço e tempo*, São Paulo, n. 33, p. 198-220, 2013.

CASTRO, A. B. A reestruturação industrial brasileira nos anos 70: uma interpretação. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3 (83), jul.-set. 2001. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/83-1.PDF>>. Acesso em: fev. 2014.

CHESNAIS, F. *La mondialisation financière: genèse, coût et enjeux*. Paris: Syros, 1996.

COSSIO, L. L. *La cuestión regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 2003. Disponível em: <[www.eclac.org/ilpes/](http://www.eclac.org/ilpes/)>. Acesso em: fev. 2014.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós estabilização. In: VELLOSO, R. (org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. *Economia, Selecta*, Brasília (DF), v. 7, n. 4, p. 1-18, dez. 2006.

FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal: 1994-96*. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, 547). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3820&catid=316](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3820&catid=316)>. Acesso em: fev. 2014.

FURTADO, C. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.

HELMSING, A. H. J. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista eure*, Santiago de Chile, v. XXV, n. 75, p. 5-39, sep. 1999.

HIROMOTO, M. H. *Uma análise do efeito do gasto social dos governos federal, estadual e municipal sobre a pobreza no Brasil – 1987 a 2009*. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press, 1965.

- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília, 2012. (Comunicado Ipea, n. 155). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)>. Acesso em: abr. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Duas décadas de desigualdades e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IIBGE*. Brasília, 2014. (Comunicado Ipea, n. 159). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001\\_comunicado159.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicado159.pdf)>. Acesso em: abr. 2014.
- LAPLANE, M.; SARTI, F. *Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90*. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, 629).
- OHMAE, K. *The end of the nation-state: the rise of regional economies*. New York: Simon and Schuster Inc., 1995.
- PEREZ, C.; SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and Windows of opportunity. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R. (ed.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988, p. 458-479.
- QUINTELA, M. D. et al. *A pobreza no Nordeste brasileiro em 2000 e 2010: uma aplicação do índice de pobreza multidimensional PNUD/ONU*. (S.d). Disponível em: <[http://www.academia.edu/4460061/A\\_Pobreza\\_no\\_Nordeste\\_Brasileiro\\_em\\_2000\\_e\\_2010\\_Uma\\_aplicacao\\_do\\_indice\\_de\\_pobreza\\_multidimensional\\_PNUD\\_ONU](http://www.academia.edu/4460061/A_Pobreza_no_Nordeste_Brasileiro_em_2000_e_2010_Uma_aplicacao_do_indice_de_pobreza_multidimensional_PNUD_ONU)>. Acesso em: fev. 2014.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- REZENDE, F. A Questão político-institucional e o desenvolvimento do Nordeste. In: *Integra Brasil: Fórum Nordeste no Brasil e no mundo*, vol. II, Fortaleza, 2013, p. 364-383.
- STRANGE, S. *The retreat of the state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SWYNGEDOUW, E. The Mammon quest: “glocalisation”, interspatial competition and the money order: the construction of new scales. In: DUNFORD, M.; KAFKALAS, G. (org.). *Cities and regions in the new Europe*. London: Belhaven Press, 1992, p. 39-68.
- THÉRY, H. Globalização, desterritorialização e reterritorialização. *Revista da ANPEGE*, v. 4, 2008. Disponível em: <<http://anpege.org.br/revista/ojs-2.2.2/index.php/anpege08/article/view/13/pdf6B>>. Acesso em: fev. 2014.
- VILLASCHI, A. Anos 90: uma década perdida para o sistema nacional de inovação brasileiro? *São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 2, p. 3-20, abr.-jun. 2005.
- WASQUES, R. N. *Desindustrialização ou reestruturação industrial no Brasil: as reformas estruturais e a “doença holandesa”*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Paraná, 2012.



19

---

**Nordeste: desenvolvimento  
recente e perspectivas**

---

TANIA BACELAR DE ARAUJO

## RESUMO

*O artigo busca identificar as mudanças mais relevantes na trajetória do desenvolvimento do Nordeste do Brasil, analisando tendências dos anos iniciais do século XXI e situando-as no contexto das transformações em curso no país. Ao mesmo tempo em que destaca as permanências mais significativas, procura identificar a influência de políticas federais tanto nas mudanças como nas permanências. Nesse contexto, enfatiza o peso de políticas nacionais de corte setorial (como as políticas sociais, a de elevação do salário mínimo real, a de crédito e a de educação) ao mesmo tempo em que ressalta a pouca relevância de políticas regionais strictu sensu no período analisado. Termina por especular sobre perspectivas e desafios para as próximas décadas.*

## ABSTRACT

*The article seeks to identify the most important changes in the path of development for the Northeast of Brazil, analyzing trends in the early years of the twenty-first century and placing them in the context of the ongoing changes in the country. While highlighting the most significant continuities, it seeks to identify the influence of federal policies on both continuities and changes. Within this context, the text emphasizes the weight of national policies across sectors (such as social policies, the rise of the real minimum wage, credit and education), while underscoring the limited relevance of strictly regional policies in the period analyzed. The report speculates on the prospects and challenges for the coming decades.*

## INTRODUÇÃO

O presente texto foi elaborado com base em apresentação feita no BNDES, em seminário realizado em fevereiro de 2013, quando o Banco buscava atualizar sua leitura da realidade regional brasileira. Inicialmente, delinea-se o contexto nacional em que se inscreve a dinâmica do desenvolvimento regional. Isso porque, depois da integração do mercado nacional a partir de meados do século passado, as diversas dinâmicas regionais se soldaram e seguem o mesmo movimento – na expansão ou na retração –, embora as es-

pecificidades regionais permaneçam marcando diferenciações importantes na trajetória de cada uma das regiões do país.

Em um segundo momento, faz-se um exame das tendências observadas no desenvolvimento do Nordeste, nos anos iniciais do século XXI, destacando mudanças importantes e identificando permanências relevantes.

Por fim, especula-se sobre tendências futuras e desafios para o desenvolvimento regional nas próximas décadas.

## O CONTEXTO RECENTE DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O Brasil do fim do século XX havia se tornado uma importante economia industrial construída em processo que agudizou desigualdades sociais e regionais. No entanto, a forte concentração da indústria no Sudeste atingira seu auge nos anos 1970 e, desde então, observa-se um modesto movimento de desconcentração que beneficiou especialmente o interior de São Paulo, Minas Gerais e a Região Sul, mas que também atingiu as metrópoles do litoral do Nordeste e chegou a Manaus, no Norte, por conta especialmente de incentivos fiscais, sobretudo a Zona Franca de Manaus. A rápida abertura comercial promovida nos anos 1990, associada a câmbio valorizado e juros elevados, afetou o tecido industrial existente, iniciando movimento que alguns denominam de desindustrialização, cujo germe se localiza naquele momento.

Por sua vez, a base agropecuária ocupou novos espaços e se modernizou sem que mudanças na velha estrutura fundiária se afirmassem, e a exploração de seus abundantes recursos naturais se fez em tempos nos quais a dimensão ambiental não tinha o destaque dos tempos atuais.

Mas a pujança da economia brasileira havia arrefecido nos anos 1980 em meio à crise da dívida e ao avanço da inserção do país no contexto da financeirização da economia mundial. O Estado desenvolvimentista falira e estava envolto em aguda

crise financeira. Para se financiar, passa a emitir títulos que alimentam o rentismo. Transforma-se, assim, de patrocinador do desenvolvimento em refém de seus credores.

Além disso, o processo hiperinflacionário impactava o ambiente, punindo com mais força o poder de compra dos mais pobres e das pequenas empresas, sem condições de compensar seus impactos no mundo das aplicações financeiras, como o faziam os mais abastados e as grandes empresas. Sem horizonte, os agentes econômicos e as políticas públicas não conseguem escapar do curto prazo.

É nesse contexto que se realiza a luta pela redemocratização do país e se instala a Constituinte. A Carta Constitucional de 1988 avança nas políticas sociais e nos direitos dos cidadãos, mas é impactada também pelos elementos de constrangimento vindos do ambiente econômico.

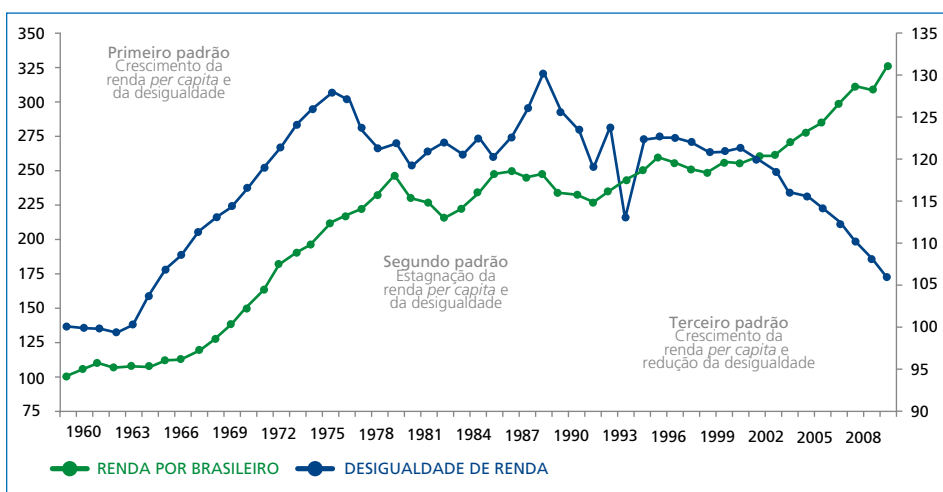
O Plano Real conseguiu domar a hiperinflação e abriu espaço para um olhar mais atento nas mudanças que vinham ocorrendo em escala planetária, em que a Ásia ganhara espaço e a América do Sul estava bloqueada, com a maioria de seus países envoltos em problemas semelhantes aos brasileiros. Mas o Plano Real foi estruturado segundo um modelo que deixou novos problemas, tais como o câmbio valorizado, que gerou forte vulnerabilidade externa, com elevados déficits em conta-corrente no Balanço de Pagamentos (que trouxe para o Brasil fortes impactos negativos de crises de outros países), e a elevação do endividamento público e da carga tributária bruta (que passa de 25% em 1994 para 35% no início do novo século).

Já os anos iniciais do século XXI são vividos em um contexto em que a economia mundial ia razoavelmente bem e no qual a China, que acelerara seu crescimento, tornara-se importante compradora das *commodities* brasileiras. Isso ajudou a melhorar o desempenho da economia nacional, mesmo em tempos de inflação resistente, mas muito mais bem comportada que a que o país experimentara nas décadas anteriores.

Qualquer indicador que se tome mostra que a situação macroeconômica do Brasil na primeira década do atual século era muito melhor do que aquela prevalecente no fim do século XX. Restavam, porém, problemas relevantes, sendo um deles expresso na relação dívida pública/Produto Interno Bruto (PIB) ainda elevada, que, em um contexto de juros muito altos que permanecia, absorvia elevados níveis de despesas públicas com os serviços da dívida pública.

Mas a melhoria do quadro fiscal foi abrindo espaço para a retomada de políticas públicas, em especial as federais. Dentre elas, destacaram-se as políticas sociais que estimularam o crescimento da renda das famílias junto com a significativa elevação do valor do salário mínimo em um contexto de inflação mais controlada. A elevação da renda das famílias e a retomada do crescimento da economia – esta associada a uma política de crédito ativa –, que se acompanhou do aumento dos empregos, estimularam o consumo interno.

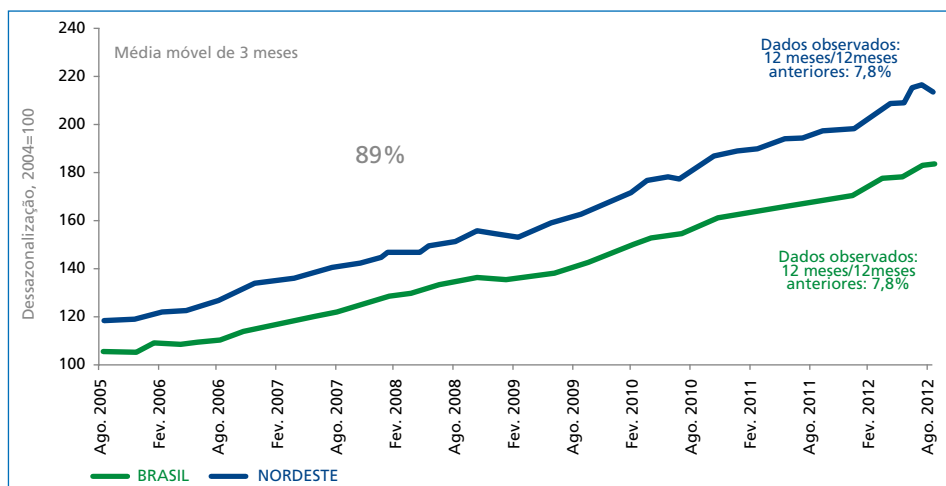
**GRÁFICO 1** Brasil: evolução dos índices da renda *per capita* nacional e do grau de desigualdade da renda pessoal (1960=100)



O país experimentou um momento novo, no qual a renda cresceu também nas camadas mais pobres, e o Índice de Gini revela uma redução no padrão de desigualdade herdado, como mostra o Gráfico 1 elaborado por estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Essa novidade teve impactos positivos, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, como o Nordeste. Tanto que, entre 2005 e 2012, as vendas no varejo no Nordeste cresceram acima da média nacional, como se vê no Gráfico 2.

GRÁFICO 2 Vendas no varejo



Fontes: IBGE e BCB.

No momento seguinte, o governo federal organiza um interessante bloco de investimentos em torno do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que ajuda a manter a economia estimulada. Parte desse bloco vai se dirigir ao Nordeste, como será visto a seguir.

O fato é que, assim que se instala a crise mundial na rasteira do estouro da bolha imobiliária americana, o Brasil consegue re-

sistir bem nos primeiros anos. Mas seus desdobramentos vão afetar a dinâmica nacional na segunda década do século em curso.

No entanto, o modo de crescer da economia nacional nos anos recentes trouxe impactos interessantes ao desenvolvimento regional, mesmo em um contexto em que as políticas regionais *strictu sensu* não tenham sido retomadas. E o Nordeste se beneficiou das oportunidades criadas em escala nacional como será visto a seguir.

## MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA TRAJETÓRIA DO NORDESTE

A trajetória experimentada pelo país nos anos recentes teve impactos regionalmente diferenciados. Políticas que afetaram a renda das famílias, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o aumento real do salário mínimo, impactaram muito mais fortemente o Nordeste (onde 45% dos ocupados recebem até um salário mínimo, bem acima da média brasileira, que é de 26%) do que o Sudeste (onde esse percentual é de apenas 17,6%), segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) [IBGE (2009)].

Entre 2000 e 2010, como mostra a Tabela 1 – elaborada com base no Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, o valor do rendimento médio das famílias residentes no Nordeste cresceu 5,6% a.a., quando a média nacional foi de 4,5%, e no Sudeste essa taxa foi de 3,9%. Isso é uma mudança relevante. Em momentos anteriores, o Sudeste é quem liderava o crescimento da renda no país.

Uma observação interessante deve ser feita sobre o impacto diferenciado do PBF, quando analisado em termos regionais. O Nordeste, por concentrar mais de metade da população muito pobre do país, capta 55% dos recursos desse programa. Nessa região, concentra-se a pobreza rural, e ela tem como endereço principal os pequenos municípios, em especial os do grande espaço semiárido. Nesses municípios, foi interessante observar que,

como as bases produtivas locais são muito modestas, o novo e sistemático fluxo de renda não só dava cobertura social aos beneficiados diretos, como também dinamizava as lojas, as farmácias, as padarias, as feiras semanais. Tal resultado não é identificado no outro grande endereço do PBF, a Região Sudeste, que capta o segundo maior volume de recursos, ou seja, 25% do total aplicado. Como ali é o domínio da pobreza urbana, e como a base produtiva é ampla e forte, o impacto do programa é apenas o de levar o manto protetor do Estado aos que vivem em situação de dura miséria no coração da região mais rica do país.

**TABELA 1** Brasil e regiões: evolução do rendimento médio das famílias

Área geográfica	2000* (R\$)	2010 (R\$)	Taxa (%) de crescimento médio anual 2010-2000
Nordeste	790,46	1.369,51	5,6
Centro-Oeste	1.537,74	2.526,78	5,1
Sul	1.452,45	2.386,26	5,1
Norte	1.006,96	1.653,55	5,1
<b>Brasil</b>	<b>1.372,51</b>	<b>2.127,33</b>	<b>4,5</b>
Sudeste	1.697,23	2.490,95	3,9

Fonte: Elaboração Ceplan, com base em dados dos Censos Demográficos 2000 e 2010 do IBGE.

\* Valores a preços de 2010, deflacionados pelo INPC.

Com a renda em crescimento, o consumo se dinamizou. Mas vale destacar que o dinamismo do consumo estimulou, em um segundo momento, o investimento. Não se conseguirão entender as mudanças recentes na vida econômica do Nordeste sem examinar esse outro componente. Indústrias de alimentos e bebidas, de bens duráveis, por exemplo, buscaram se instalar ou se ampliar para produzir na região, em especial em suas cidades médias. As grandes redes de supermercados e os *shopping centers* também se multiplicaram nesses locais, a fim de disputar os novos consumidores.

Por seu lado, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), já referido, envelopou um conjunto de projetos concentrados na ampliação da infraestrutura econômica e social do país. Um



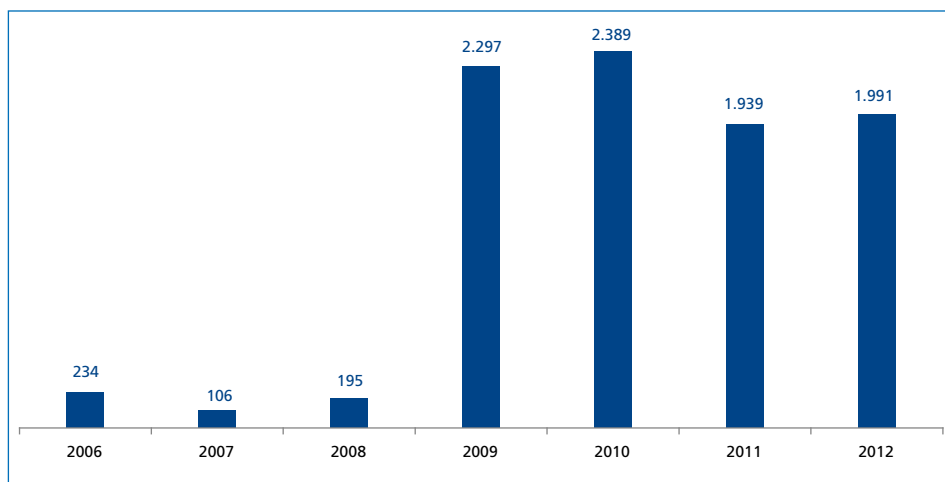
destaque é o programa Minha Casa Minha Vida, que busca enfrentar um velho problema: o elevado déficit habitacional, concentrado nas famílias de mais baixa renda. Em paralelo, a descoberta de petróleo na camada do pré-sal estimulou os investimentos da Petrobras. O principal beneficiário dessas iniciativas foi o setor da construção civil, bom gerador de empregos. Tal atividade se dinamizou em todo o país e liderou as taxas de crescimento do emprego formal Brasil afora. A leitura regional desse bloco de investimentos mostra que ele era regionalmente desconcentrador, no longo prazo, como constata estudo feito pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob a coordenação de Mauro Borges Lemos [Lemos (2008/2009)].

No caso da Petrobras, duas políticas da empresa foram alteradas: a de compras e a de expansão de refinarias. A política de compras passou a ser usada para estimular o setor produtivo nacional, com destaque para a aquisição de sondas e navios, o que faz renascer a indústria naval no Sudeste (especialmente no Rio de Janeiro) e no Sul (Rio Grande do Sul) e leva estaleiros para vários estados do Nordeste (Pernambuco, Alagoas, Bahia e Maranhão). No caso das refinarias, a empresa deixou de ampliar as já existentes (concentradas no Sudeste e Sul) e partiu para construir novas unidades, três delas no Nordeste.

Outro instrumento usado para retomar o crescimento foi o crédito. Para compreender sua importância, basta ver a evolução da relação crédito/PIB passando de 25% para 45% em poucos anos. O economista Leonardo Guimarães Neto, em estudo recente, mostrou que o Norte e o Nordeste lideram o crescimento do crédito no país, tanto de pessoa física quanto de pessoa jurídica. As taxas para essas regiões (exceto a Região Norte, no caso de pessoa jurídica) são maiores que as taxas médias no Brasil e superiores às observadas para as regiões mais ricas [Guimarães Neto (2010)]. Isso é outra novidade.

Além do crédito ao consumo, merece destaque o comportamento do crédito ao investimento no Nordeste dos anos recentes. E os bancos públicos desempenharam papel importante nesse contexto, merecendo destaque o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o BNDES. No caso deste último, os desembolsos para o Nordeste apresentam elevação nítida nos anos recentes, pelo financiamento a projetos estruturadores de um novo momento na região, como mostra o Gráfico 3.

**GRÁFICO 3** BNDES: desembolsos no Nordeste (em R\$ milhões), 2006-2012



Fonte: BNDES.

Esses números refletem a presença, em vários estados da região, de projetos importantes, como hidrelétrica (MA), plantas de energia eólica (BA, PI, CE e RN), refinarias (PE e CE), estaleiros (PE, AL, BA e MA), siderúrgicas (MA e CE), indústrias de celulose (MA e BA), indústria automotiva (PE) e petroquímica (PE), entre outros.

Dois resultados da nova forma de fazer a economia do país crescer podem ser ainda destacados quando se faz a leitura regional. O primeiro é que, no período 2003-2010, as taxas de

crescimento da economia do Norte (5,4%), do Centro-Oeste (5%) e do Nordeste (4,9%) apresentaram-se mais elevadas que a média nacional (4,4%) e que as do Sudeste (4,5%) e Sul (3,4%), segundo dados do IBGE.

Outra resultante desse padrão de crescimento foi sua capacidade de gerar empregos formais – ainda que ajudada pelos impactos iniciais do “bônus demográfico” –, alterando completamente previsões pessimistas que dominavam nos anos 1980 e 1990 sobre a dinâmica do mercado de trabalho no país.

Um balanço da criação de empregos formais, no período de dezembro de 2002 a dezembro de 2010, mostra que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste lideraram as taxas de crescimento dessa variável, como fica claro na Tabela 2.

**TABELA 2** Brasil e grandes regiões: evolução do estoque de empregos formais, 2002 e 2010

Área geográfica	Dezembro 2002	Dezembro 2010	Taxa (%) anual de crescimento 2010-2002	Criação de emprego no período	Peso (%) da criação no estoque de emprego
Norte	1.296.597	2.408.182	8,0	1.111.585	85,7
Nordeste	4.859.397	8.010.839	6,4	3.151.442	64,9
Sudeste	15.128.474	22.460.999	5,1	7.332.525	48,5
Sul	5.075.659	7.557.531	5,1	2.481.872	48,9
Centro-Oeste	2.323.786	3.630.804	5,7	1.307.018	56,2
<b>Brasil</b>	<b>28.683.913</b>	<b>44.068.355</b>	<b>5,5</b>	<b>15.384.442</b>	<b>53,6</b>

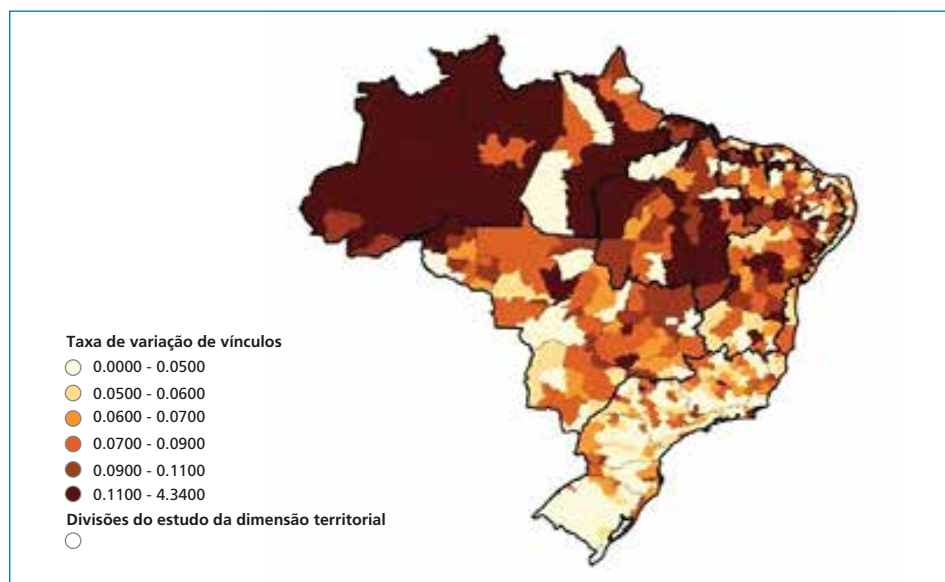
Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Rais/MTE.

A leitura regional da dinâmica recente do emprego formal no país, observada por microrregião homogênea, também revela com clareza o impacto positivo experimentado pelas regiões Norte, Nordeste e parte do Centro-Oeste, como bem mostra a Figura 1.

Outra mudança importante foi observada nas cidades médias do Nordeste, que passaram a crescer com mais intensidade. O último Censo Demográfico registra que elas são as que mais

ganham peso relativo na população total do país, e tal fenômeno também é nordestino. Os municípios de 100 mil a 2 milhões de habitantes estão ganhando peso relativo e esta é uma mudança muito importante, porque poderia representar uma chance de construir, no século XXI, cidades livres das mazelas que marcaram o século XX, se houvesse planejamento e investimento adequados.

**FIGURA 1** Brasil: crescimento do emprego formal, por MRH, 2004-2010



Fonte: Rais/MTE.

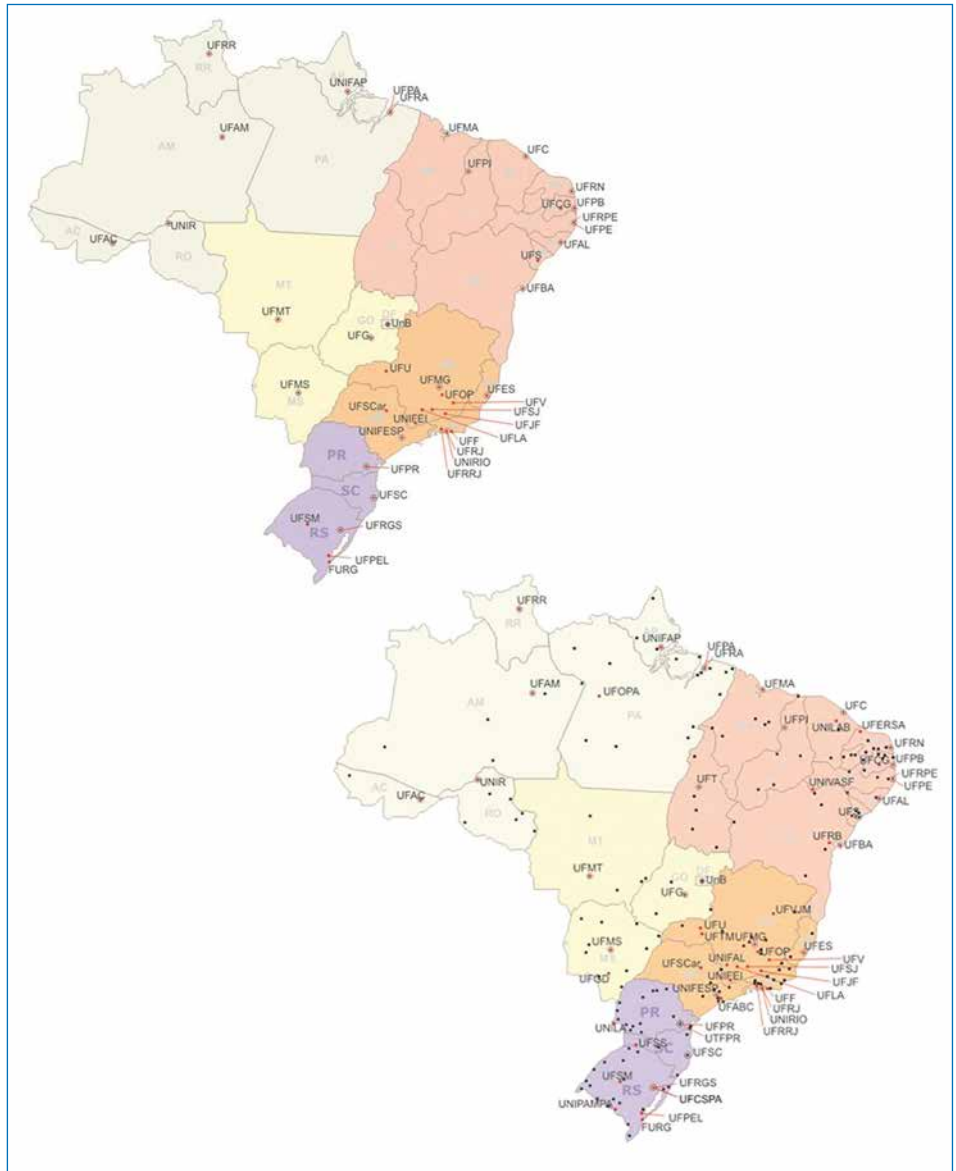
E uma das fontes de dinamismo dessas cidades, ao lado do crescimento do comércio e dos serviços, impulsionados pela elevação da renda das famílias do seu entorno, foi a expansão e interiorização do ensino superior.

Tratou-se de uma política nacional setorial, mas que teve uma diretriz firme de enfrentamento das diferenças regionais

na oferta desse nível de ensino, tanto que ela teve uma expressão regional positiva, como retratam os mapas da Figura 2. O primeiro mapa mostra que, em 2002, o Brasil tinha 43 *campi* das universidades federais implantados, e sua localização revelava a herança de concentração que marcou o Brasil em sua formação histórica: privilegiava o Sudeste, o Sul e o litoral. Em 2010, com a implantação da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o número de *campi* havia aumentado para 230, e, do ponto de vista regional, o segundo mapa mostra, com clareza, a tendência à interiorização e à desconcentração regional. Isso permitiu levar a possibilidade de acesso ao ensino superior a milhares de jovens que, dado o padrão anterior, não conseguiriam essa oportunidade.

A presença desses *campi* em cidades médias não somente tem um impacto imediato e significativo na vida cultural, mas também dinamiza o comércio e os serviços locais. Por sua vez, o Programa Universidade para Todos (Prouni) permitiu o acesso de jovens oriundos das camadas populares à universidade, pela via do ensino privado (patrocinado com renúncia fiscal do governo federal). O fato é que, considerando o ensino público e o privado, os dados sobre população com ensino superior concluído melhoraram muito no Brasil da primeira década do século XXI. O Censo Demográfico de 2000 e o de 2010 mostram que o número de pessoas com ensino superior completo mais que dobrou, passando de 5,9 milhões para 13,5 milhões de pessoas. E Nordeste, Centro-Oeste e Norte foram as regiões que experimentaram maior incremento, tanto que ganham participação no total nacional (de 14,1% para 16,2%, de 7,1% para 8,6% e de 3% para 4,7%, respectivamente). Várias cidades médias do Nordeste se beneficiaram com tal presença, e seus frutos ainda vão ser colhidos nos próximos anos.

FIGURA 2 Brasil: localização dos *campi* das universidades federais em 2002 e 2010



Fonte: Ministério da Educação.

Tomando outro indicador, o de matriculados no ensino superior, constata-se que ele cresceu significativamente em todas as regiões do país. Mas um destaque especial merece, mais uma vez, essa tendência no Nordeste, como mostra a Tabela 3. Enquanto na média brasileira dobra o percentual, no Nordeste ele mais que dobra, assim como no Norte. Essa é uma mudança muito importante na dinâmica do desenvolvimento regional nos anos recentes, dado o hiato de qualificação existente entre a mão de obra nordestina e a das regiões mais avançadas do país.

**TABELA 3** Brasil e grandes regiões – proporção de pessoas de 18 a 24 anos matriculadas no ensino superior, 2000-2010 (em %)

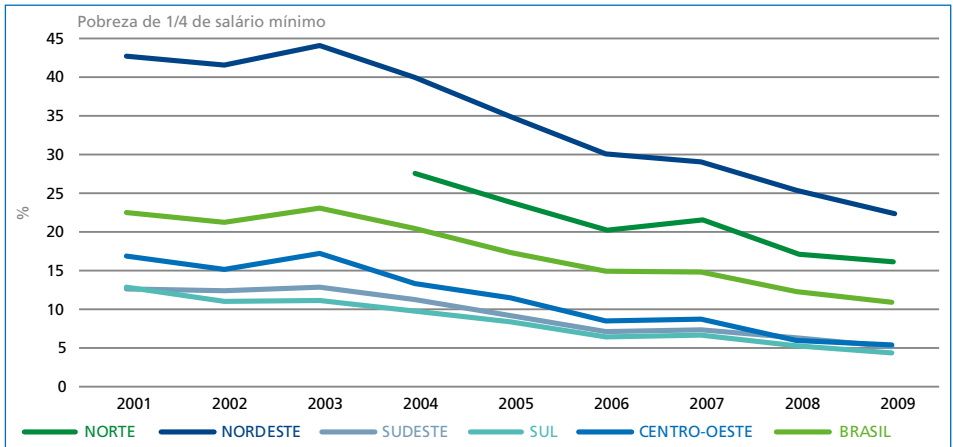
Área geográfica	2000	2010
Sudeste	14,3	27,7
Centro-Oeste	13,3	27,5
Sul	17,0	27,4
Brasil	11,5	22,8
Norte	6,1	16,1
Nordeste	6,1	15,0

Fonte: Elaboração Ceplan, com base em dados do Censo do Ensino Superior de Inep (2010) e Censo 2010 do IBGE.

Finalmente, no que se refere à escolha central do governo federal nos governos recentes, ou seja, a busca de redução da pobreza extrema, o Gráfico 4, elaborado com base na Pnad [IBGE (2009)], mostra mais um forte declínio da pobreza extrema no Nordeste e no Norte, entre 2003 e 2009, aproximando a situação dessas regiões à da média nacional e reduzindo o hiato que as separa das regiões mais ricas.

O resultado no Nordeste é visível. A redução da miséria foi de fato uma das mudanças mais relevantes observadas nos anos recentes. O momento recente de seca prolongada mostrou o impacto dessa melhoria: não se falou em saques a supermercados ou em cenas de mendicância nas estradas, como em momentos anteriores.

**GRÁFICO 4** Brasil: evolução da pobreza extrema por regiões, 2001-2009



Fonte: IBGE (2009).

Como se vê, mudanças importantes podem ser destacadas, inclusive no quadro social nordestino, algumas aqui enfatizadas. Outras, de caráter mais econômico, também merecem referência, como as que se elencam a seguir:

- » O desmonte do velho tripé do semiárido: o complexo gado-algodão-policultura, no qual o algodão praticamente desapareceu. E isso está promovendo alterações importantes, como o avanço da ovinocaprinocultura, o crescimento de lavouras permanentes em bases patronais, como a produção de uva e manga (Juazeiro-Petrolina), de melão irrigado (RN e CE), de milho (SE e BA), de banana e abacaxi irrigados e, em alguns casos, produzidos por multinacionais, no Vale do Açu (RN) e na Chapada do Apodi (CE), de café (BA), entre outros. Em paralelo, pequenos produtores se firmam em novas bases, como os produtores de mel (PI e CE), de flores (CE e PB), entre outros.
- » A redução do peso relativo do complexo sucroalcooleiro, que declina sua importância na região e no contexto



nacional. Com o avanço do uso da cana-de-açúcar para produção de etanol, desde meados da década de 1970 do século passado, o Sudeste e o Centro-Oeste assumem a liderança dessa atividade. E o Nordeste, com um parque fabril antigo e uma base agrícola menos competitiva, vai perdendo espaço nessa atividade.

- » O avanço dos investimentos na indústria de transformação, que dinamizam o setor no Nordeste e definem um novo perfil da base industrial: novos segmentos se fazem presentes em vários estados, como foi aqui observado. Com isso, a região aumenta seu peso na produção industrial do país nos anos recentes: representava 8% em fins da década de 1990 e passa para 9,3% nos últimos anos da primeira década do século XXI. O destaque, nesse caso, vai para Pernambuco, que vinha em um nítido processo de desindustrialização e atrai um importante bloco de investimentos em vários setores da atividade de transformação industrial.
- » O vigor da construção civil, estimulada pela implantação dos investimentos industriais, pela implementação de importantes projetos de infraestrutura econômica e social e pelo dinamismo da atividade imobiliária nas cidades da região.
- » O avanço da integração da porção oeste do Nordeste na moderna base produtora de grãos do país, sob o comando predominante de empreendedores de fora da região. Em estudo recente para o BNB, o economista Gustavo Maia Gomes estima que:

a produção agrícola (a preços de 2013) dos cerrados nordestinos registravam valor de R\$ 1,75 bilhão, em 1995; R\$ 2,78 bilhões, em 2000, e R\$ 9,32 bilhões, em 2010. Em 15 anos, portanto, o tamanho da agricultura praticada nos cerrados nordestinos quintuplicou. Como ainda há muita disponibilidade de terras e, provavelmente, também de capacidade empresarial e de capital, a continuação deste crescimento irá de-

pendar, fundamentalmente, do que acontecer com a demanda mundial por grãos [Gomes (2014, no prelo)].

Dentre as permanências, destacam-se a força da velha estrutura fundiária e o peso da ocupação rural, mesmo em meio a intenso processo de avanço da urbanização. A região mantém quase metade da População Economicamente Ativa (PEA) ocupada nas atividades agropecuárias do país, segundo o último Censo Agropecuário do IBGE, e é mantido o grande hiato entre os indicadores sociais nordestinos e os das regiões mais ricas do país, apesar dos avanços realizados. Um número é simbólico: o da taxa de analfabetismo das pessoas de dez anos ou mais; entre 2000 e 2010, ela caiu de 12,8 para 9,0 no Brasil e de 24,6 para 17,6 no Nordeste. A taxa do Nordeste rural, entretanto, ainda era de quase 30%, em 2010.

## **PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA AS PRÓXIMAS DÉCADAS**

Apesar dos avanços obtidos, alguns desafios deverão ser enfrentados no futuro próximo. Cabe, desde logo, não esquecer que, embora convergências possam ter sido observadas, a dimensão da desigualdade regional herdada ainda se reflete em qualquer indicador socioeconômico que se tome, como a taxa de mortalidade infantil ou a taxa de analfabetismo das pessoas de dez anos ou mais. Hiatos igualmente desafiadores permanecem entre o Brasil urbano e o rural, introduzindo diferenciais mesmo nas regiões mais pobres.

Por outro lado, a concentração econômica que beneficiou o Sudeste e o Sul no século XX, embora atenuada, ainda é uma marca muito forte no cenário do desenvolvimento regional brasileiro. Vale lembrar que o Nordeste respondia por 12,4% da economia do país em 2000 e, com todas as mudanças aqui destacadas, responde por 13,4% em 2010. Ou seja, em dez anos, ganhou apenas um ponto percentual, e continua abrigo quase

28% dos brasileiros em seu território. Assim, o rendimento domiciliar médio mensal no Nordeste não chega a representar dois terços da média nacional e é cerca de 55% da média do Sudeste, segundo dados do Censo Demográfico de 2010.

Há nuvens no horizonte que não podem ser desconsideradas. A exploração do petróleo do pré-sal, por exemplo, pode se tornar uma cunha na tendência à desconcentração e interiorização vivenciada nos tempos mais recentes. Todavia, outros segmentos industriais mantêm tendência à concentração regional, como o setor automotivo, a petroquímica, a produção do etanol (nos quais o Nordeste está perdendo peso relativo, enquanto São Paulo, Mato Grosso do Sul e Goiás se destacam), entre muitos outros. E a política industrial do país não deixa clara a preocupação com essa tendência concentradora.

Nesse quadro, torna-se importante aprofundar o pensamento sobre ordenamento territorial (e seu futuro), um tema já aplicado em muitos países e que amplia o escopo das tradicionais pesquisas sobre desenvolvimento regional.

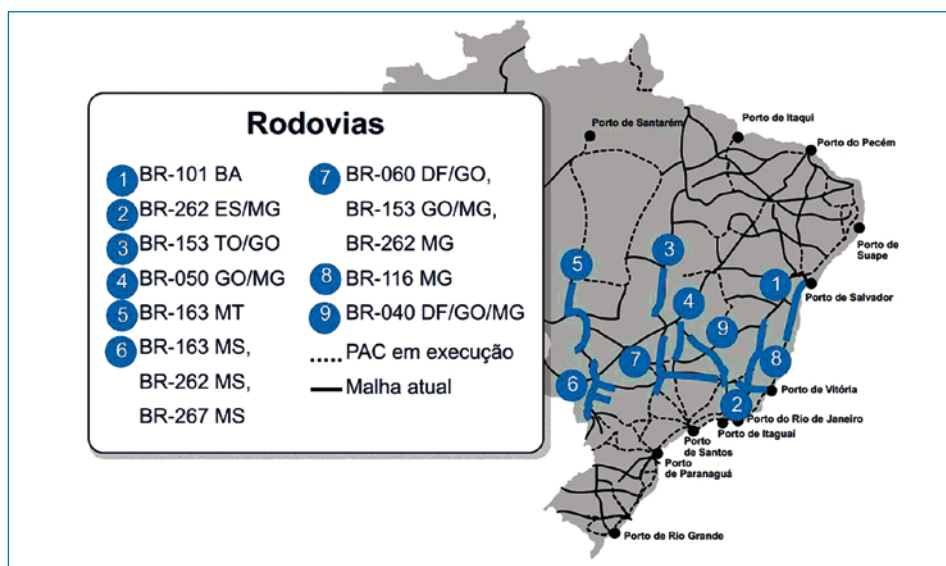
Ainda no campo dos desafios, vale ressaltar uma tendência nacional recente: a de estimular o investimento em infraestrutura econômica por meio de concessões ao setor privado. A Figura 3, que serviu ao anúncio dessa mudança em 2012, indica com clareza uma preferência por projetos que se concentram no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. No Nordeste, apenas a Bahia tem presença (e tímida) no mapa. Se este é o novo modelo de financiamento, cabe um alerta ao Nordeste, onde a base de infraestrutura econômica requer novos investimentos.

Um último desafio a destacar tem a ver com a integração sul-americana. O esforço salutar de aproximar o Brasil de seus vizinhos sul-americanos tem colocado uma de suas prioridades em um bloco de investimentos em infraestrutura econômica. Eles devem proporcionar a integração física que viabilizará a integração econômica. No conjunto de investimentos, previs-

tos e em implantação na Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), fica nítida, por exemplo, a ausência de investimentos no Nordeste.

A dimensão territorial do desenvolvimento continua, portanto, sendo um desafio, apesar das tendências positivas aqui destacadas e para as quais o Governo Lula deu sua contribuição.

FIGURA 3 Brasil: concessões anunciadas em 2012



Fonte: Ministério dos Transportes.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Brasil: desafios de uma política de desenvolvimento regional contemporânea. In: DINIZ, C. C. *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2007.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento*. Brasília, 2008.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Projeto Brasil 2003-2010: trajetórias e desafios*. Brasília, CGEE, maio 2010.

DINIZ, C. C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis sobre o desenvolvimento brasileiro II*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 239-274.

GOMES, G. M. *Macroeconomia do nordeste: tendências, desafios e perspectivas da dinâmica da economia do Nordeste e seus determinantes e das mudanças na estrutura produtiva regional*. Brasília: IICA, 2014. Mimeografado. No prelo.

GUIMARÃES NETO, L. *Nota Técnica sobre as desigualdades regionais no Governo Lula, preparada para o estudo Brasil 2003-2010*. Brasília: CGEE, 2010 (inédita).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, microdados de 2009*. IBGE: Rio de Janeiro, 2010.

LE MOS, M. B. et al. *Perspectivas do investimento na dimensão regional*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008/2009.





## SOBRE OS AUTORES

---

### ADRIANA MELO ALVES

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Alagoas, mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB), cursando doutorado em Geografia na UnB. Secretária de Desenvolvimento Regional no Ministério da Integração Nacional, com experiência em política, planejamento e desenvolvimento urbano e regional.

### ADRIANE CARINE BEZERRA DE MELO DA SILVEIRA

Economista pela Universidade Federal de Pernambuco e mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, com foco em métodos quantitativos e economia regional. Atualmente é economista no Departamento Regional Nordeste do BNDES.

### ANA CAROLINA VAREJÃO LIMA CARVALHOSA

Formada em Administração pela Universidade de Pernambuco, é administradora no Departamento Regional Nordeste do BNDES.

### ANA CHRISTINA MORENO MAIA BARBOSA

Engenheira civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com mestrado em Planejamento Energético e Ambiental pela Coppe/UFRJ. Chefe do Departamento de Políticas Operacionais, Articulação e Sustentabilidade, da Área de Planejamento do BNDES.

### ANDRE LUIZ ZANETTE

Engenheiro do Departamento de Energia Elétrica do BNDES e doutorando do Programa de Planejamento Energético da Coppe/UFRJ.

### ANDRESA MICHELLE FALCÃO RIBEIRO DE GUSMÃO

Engenheira de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco. Exerce atividades de comunicação e fomento do Cartão BNDES, na Área de Operações Indiretas do BNDES. Acumula experiência na área de Tecnologia de Gestão.

### ARISTIDES MONTEIRO NETO

Técnico em Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutor em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas. Foi secretário do Estado de Ciência,



Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco (2007-2009), assessor especial do governo de Pernambuco (2009-2010) e chefe da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional do Ipea (2011-2012).

#### ARTUR YABE MILANEZ

Formado em Administração pela Fundação Getulio Vargas (SP), tem mestrado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em 2004, ingressou no BNDES como analista de projetos e, desde 2008, é gerente responsável por estudos setoriais relativos ao setor de biocombustíveis.

#### CLÁUDIO FIGUEIREDO COELHO LEAL

Economista pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, com MBA Executivo pelo PDG/Ibmec e mestrado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É superintendente da Área de Planejamento do BNDES.

#### CRISTINA LEMOS

Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com mestrado em Engenharia da Produção e doutorado em Inovação Tecnológica e Organização Industrial do Programa de Engenharia da Produção, ambos pela Coppe/UFRJ. É assessora da Presidência na Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local do BNDES.

#### DALMO DOS SANTOS MARCHETTI

Engenheiro civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mestre em Arquitetura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e MBA em Transporte e Logística pela Fundação Getulio Vargas. É gerente do Departamento de Transportes e Logística do BNDES.

#### DANIEL BREGMAN

Economista pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, com mestrado no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Trabalhou na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Economista do BNDES desde 2009, trabalha no Departamento de Fontes Alternativas de Energia da Área de Infraestrutura do BNDES.

#### DANIEL NOVAES SANTOS

Economista do Departamento de Transportes e Logística do BNDES. Atua na análise e acompanhamento de financiamento de projetos de setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário.

**DIEGO NYKO**

Mestre em economia formado pela Universidade de Campinas. Trabalha no Departamento de Biocombustíveis do BNDES, no qual realiza estudos sobre o setor sucroenergético desde 2009.

**EDSON JOSÉ DALTO**

Engenheiro do BNDES e doutor em Administração pelo Instituto Coppead/UFRJ. Também leciona nos cursos de mestrado, graduação e educação executiva do IbmeC/RJ.

**EDUARDO CHRISTENSEN NALI**

Economista pela Universidade de São Paulo em 2005, com especialização em economia pela Universidade de Brasília. Concluiu o MBA em Finanças do Instituto Coppead/UFRJ em 2010. É coordenador no Departamento da Indústria de Base Florestal Plantada do BNDES.

**FERNANDO CASTILHOS DE ARAÚJO GALINDO FÉLIX**

Técnico em Mecânica pelo Instituto Federal de Pernambuco, administrador de empresas e mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco. cursou MBA em Gestão Financeira Controladoria e Auditoria na Fundação Getúlio Vargas. Atua como gerente do Departamento Regional Nordeste do BNDES desde 2008.

**GERALDO SMITH**

Contador com pós-graduação *latu sensu* em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Exerceu posições executivas em indústrias de autopeças, plásticos, papel etc. No BNDES desde 2004, desempenhou funções executivas na Área de Operações Indiretas e na Área Agropecuária e de Inclusão Social na qual atualmente ocupa a função de assessor.

**GUILHERME NARCISO DE LACERDA**

Economista pela Universidade Federal do Espírito Santo, mestre em Economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas (SP) e doutor em Economia pela Universidade de Campinas. Atualmente é diretor das áreas de Meio Ambiente, Infraestrutura Social e Agropecuária e de Inclusão Social do BNDES.

**HELENA MARIA MARTINS LASTRES**

Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Engenharia da Produção pela Coppe/UFRJ, PhD em Desenvolvi-

to e Sistemas de Produção e Inovação pela Sussex University, com pós-doutorado pela Université Pierre Mendès-France. É assessora da Presidência e chefe da Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local do BNDES.

#### HYPÉRIDES PEREIRA DE MACEDO

Engenheiro civil e mestre em Hidráulica e Recursos Hídricos. Foi professor de Hidráulica, secretário dos Recursos Hídricos e de Planejamento do Estado do Ceará e de Infraestrutura Hídrica do Ministério de Integração Nacional.

#### ISABELE DELPINO PEREIRA

Engenheira eletrônica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, cursando pós-graduação em Finanças na Coppead/UFRJ. É engenheira do Departamento de Transportes e Logística da Área de Infraestrutura do BNDES.

#### JAIR DO AMARAL FILHO

Doutor e pós-doutor em Economia pela Université de Paris XIII, professor titular de Desenvolvimento Econômico lotado no Departamento de Teoria Econômica e professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia, ambos da Universidade Federal do Ceará. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Região, Indústria e Competitividade-RIC” e membro-pesquisador da RedeSist.

#### JENNER GUIMARÃES

Administrador de empresas pela Universidade de Pernambuco e mestre em Administração pela Faculdade Boa Viagem. No Banco do Nordeste do Brasil S.A., por 30 anos, exerceu várias funções executivas. Trabalhou no Ministério da Integração Nacional, como Secretário Nacional de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais e participou dos conselhos de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e da AD Diper, bem como do Conselho Fiscal da Camed/BNB.

#### JOAQUIM PEDRO DE VASCONCELOS CORDEIRO

Engenheiro eletrônico pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com dupla ênfase em Telecomunicações e Métodos Estatísticos, e mestre em Engenharia Industrial – Logística também pela PUC-Rio. No BNDES desde 2009, atualmente exerce a função de coordenador na Área Agropecuária e de Inclusão Social, especialmente em projetos de inclusão social com geração de trabalho e renda.

### JOB RODRIGUES TEIXEIRA JUNIOR

Economista, mestre em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É gerente de estudos setoriais do Departamento de Bens de Consumo, Comércio e Serviços da Área Industrial do BNDES.

### JOSÉ EDUARDO PESSOA DE ANDRADE

Engenheiro químico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Engenharia de Produção pela Coppe/UFRJ com MBA Executivo pela Coppead/UFRJ. É engenheiro da Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local, no BNDES.

### JULIANA JONAS CYPRIANO

Formada em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na qual é mestranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. É economista do BNDES desde 2008, atuando no Departamento de Energia Elétrica. Possui vasta experiência profissional na análise de financiamento de projetos na modalidade de *project finance*, desde a estruturação financeira à análise ambiental.

### LEONARDO GUIMARÃES NETO

Doutor em economia pela Universidade de Campinas, sócio-diretor da Consultoria Econômica e Planejamento. Foi economista da Fundação Joaquim Nabuco e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e professor da Universidade Federal da Paraíba.

### LUCIANA SILVESTRE PEDRO

Economista formada pela Universidade de Brasília, atuou por quatro anos e meio na análise de projetos no BNDES.

### LUCIANO COUTINHO

Economista pela Universidade de São Paulo e doutor em Economia pela Universidade de Cornell (EUA). É professor da Universidade de Campinas, especialista em Economia Industrial e Internacional. Foi secretário-executivo do Ministério de Ciência e Tecnologia. Em 2007, assumiu a Presidência do BNDES.

### LUIZ ANTONIO PAZOS MORAES

Formado em administração pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito pela Universidade Estácio de Sá, mestre em

Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas com especializações em Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal pela Escola de Administração Fazendária (Esaf) e em Engenharia Econômica pela Uerj. É gerente do Departamento de Políticas, Articulação e Sustentabilidade, da Área de Planejamento do BNDES.

#### MARCELO MACHADO DA SILVA

Economista pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestre em Economia da Inovação pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e candidato a doutor em Economia Mineral na Curtin University. É assessor da Presidência na Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local do BNDES.

#### MARCELO PORTEIRO CARDOSO

Administrador de empresas, com pós-graduação em Finanças Corporativas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Exerceu posições executivas na administração pública e no BNDES. Atualmente, é superintendente da Área Agropecuária e de Inclusão Social, na qual responde pelo apoio a projetos de agroindústria e de inclusão social, assim como pela gestão de programas agropecuários.

#### MARCUS CARDOSO SANTIAGO

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e membro do Comitê Editorial da revista de economia heterodoxa *Oikos* (Argentina). Atua no Departamento de Fontes Alternativas de Energia da Área de Infraestrutura do BNDES.

#### MARIA CAROLINE RANGEL

Formada em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, trabalha no Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação da Área Industrial do BNDES.

#### MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FALCÓN

Formada em Agronomia pela Universidade Federal da Bahia, mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia e doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Atualmente é professora associada II do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe. Foi coordenadora do Plano Plurianual (PPA) nos três níveis da federação, incluindo a elaboração do atual PPA da União, Plano Mais Brasil (2012-2015).

### MARINA MOREIRA DA GAMA

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas, em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, mestre e doutora em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). É economista do Departamento de Cultura, Entretenimento e Turismo do BNDES.

### MAURICIO DOS SANTOS NEVES

Engenheiro de produção, doutor e mestre em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, MsC em Políticas Públicas para C,T&I pela University of Sussex e superintendente da Área Industrial do BNDES.

### NELSON FONTES SIFFERT FILHO

Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo. É superintendente da Área de Infraestrutura do BNDES desde 2009, com artigos publicados no *BNDES Setorial*. Membro externo em bancas de mestrado na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

### PATRICIA ZENDRON

Doutora em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Funcionária do BNDES desde 2002, exerce atualmente cargo de gerente no Departamento de Cultura, Entretenimento e Turismo.

### PAULO FERRAZ GUIMARÃES

Economista pela Universidade Católica de Pernambuco, mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste pela Universidade Federal de Pernambuco e pós-graduado em Administração Financeira pela Universidade de Pernambuco. Desde setembro de 2007, é chefe do Departamento Regional Nordeste do BNDES.

### PAULO MIGUEZ

Formado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Administração e doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas. É professor do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências e do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, ambos da UFBA, e pesquisador do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura da UFBA.

**PAULO SALES**

Formado em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Pernambuco, com especialização no Programa de Gestão Avançada na The European Institute of Business Administration (INSEAD, França). Desde 2009, é copresidente executivo do Grupo Moura, com experiência de mais de trinta anos no segmento de baterias.

**RICARDO LUIZ DE SOUZA RAMOS**

Engenheiro do BNDES desde 1993. Atuou nas áreas Industrial, de Comércio Exterior, de Planejamento, de Crédito e de Infraestrutura Social. Foi superintendente da Área de Crédito e desde 2008 é superintendente da Área de Infraestrutura Social.

**RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO**

Mestre e doutor em Economia pela Universidade de Campinas. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe desde 1984, é autor de diversos estudos sobre a economia do Nordeste e de Sergipe, entre livros, capítulos de livros, artigos e relatórios técnicos.

**RODRIGO ALMEIDA DE AGUIAR**

Administrador pela Universidade de Pernambuco, mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco, com MBA pela Fundação Getúlio Vargas e cursos na área de desenvolvimento regional (CEPAL). Atualmente é administrador no Departamento Regional Nordeste do BNDES.

**RODRIGO CESAR VILAS BOAS CARDOSO**

Administrador de empresas e mestre em Economia pelo Ibmec. Atua na Área Agropecuária e de Inclusão Social do BNDES desde 2009, na gestão dos programas agropecuários do governo federal.

**RODRIGO DE QUEIROZ CAMPOS**

Engenheiro elétrico pela Universidade Estadual de Campinas e mestre em Engenharia Generalista pela École Centrale de Lyon (França). É engenheiro na Área de Infraestrutura Social do BNDES.

**RODRIGO MATOS HUET DE BACELLAR**

Engenheiro e superintendente da Área de Insumos Básicos do BNDES.

### RODRIGO MENDES LEAL

Economista, mestre em Economia pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Enap) e doutorando (PPED – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro). É gerente na Área de Infraestrutura Social do BNDES.

### SERGIO DUARTE DE CASTRO

Doutor em Economia pela Universidade de Campinas, professor titular do Departamento de Economia e do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Atualmente, é diretor de Novos Negócios da Agência de Fomento do Estado de Goiás, além de pesquisador da RedeSist.

### SÉRGIO GUSMÃO SUCHODOLSKI

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Ciências Políticas com Ênfase em Comércio e Desenvolvimento, pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po) e mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Harvard (Master of Laws). Atualmente é chefe de Gabinete da Presidência do BNDES.

### TAGORE VILLARIM DE SIQUEIRA

Economista e mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco. Trabalha no BNDES há 20 anos, tendo passado pelas áreas de Exportação, Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro, encontrando-se atualmente no Departamento Regional Nordeste do BNDES em Recife. Possui vários artigos publicados na *Revista do BNDES* e no *BNDES Setorial*.

### TANIA BACELAR DE ARAUJO

Doutora em Economia Pública pela Universidade de Paris I (Pantheon Sorbonne), professora da Universidade Federal de Pernambuco e integrante do Programa de Pós-Graduação em Geografia, sócia da Ceplan Consultoria, especialista em desenvolvimento regional, ex-secretária nacional de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional.

### WAGNER BITTENCOURT DE OLIVEIRA

Engenheiro metalúrgico, pós-graduado em Finanças e Mercado de Capitais, ingressou no BNDES em 1975. Foi nomeado diretor em 2006 e, em 2011, foi convidado a assumir a posição de ministro da Secretaria de Aviação Civil, retornando ao BNDES, em 2013, como vice-presidente.



### WALSEY DE ASSIS MAGALHÃES

Economista pela Universidade de São Paulo (USP), pós-graduado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP. É assessor da Presidência, na Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local, do BNDES.

### WILLIAM GEORGE LOPES SAAB

Formado em Economia e Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro e doutor em Altos Estudos de Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra. É técnico do Departamento de Políticas, Articulação e Sustentabilidade, da Área de Planejamento do BNDES, e professor da Universidade Cândido Mendes em Ciências Contábeis, Administração e Economia.



COORDENAÇÃO EDITORIAL  
Gerência de Editoração do BNDES

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO  
Refinaria Design

PRODUÇÃO EDITORIAL  
Expressão Editorial

IMPRESSÃO  
Gráfica Rotaplan













Este livro é uma agradável caminhada pela evolução econômica e social recente da Região Nordeste e pela importância da atuação do BNDES nessa parte de nosso país, para onde os desembolsos do Banco cresceram significativamente, em termos tanto absolutos como relativos.

A obra contempla, ainda, reflexões de especialistas, que, além de diagnósticos, apresentam sugestões sobre como a região pode vir a acelerar seu processo de redução da pobreza e atingir uma integração econômica e social mais equilibrada com as outras regiões do país.

Temas como planejamento, cooperação e coordenação de ações e políticas, além da importância da integração de instrumentos de desenvolvimento existentes, como fundos e financiamentos, são abordados como exemplos de mecanismos de aceleração da modernização da região. A estes se soma a estruturação de parcerias público-privadas (PPPs), que pode resultar em uma significativa melhoria na qualidade da prestação de serviços à população.

Esses temas, todos eles trabalhados e desenvolvidos sem deixar de considerar as particularidades do Nordeste brasileiro e sua cultura, levarão o leitor a enriquecer seu conhecimento sobre a região.

Wagner Bittencourt de Oliveira  
VICE-PRESIDENTE DO BNDES

EDITADO PELO DEPARTAMENTO DE DIVULGAÇÃO  
Novembro de 2014



Ministério do  
Desenvolvimento, Indústria  
e Comércio Exterior

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

