

1633

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PLANEJAMENTO, INSTRUMENTOS E RESULTADOS: AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Constantino Cronemberger Mendes
Aristides Monteiro Neto

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

PLANEJAMENTO, INSTRUMENTOS E RESULTADOS: AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Constantino Cronemberger Mendes*
Aristides Monteiro Neto**

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Articulação Institucional de Projetos e Pesquisas (ASPCA) da Assessoria da Presidência do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos diretos ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: O18, O21, H50

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 MODELO DE PLANEJAMENTO: A REALIDADE REVISTA E O CENÁRIO DESEJADO.....	10
3 PLANEJAMENTO: A (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE INSTRUMENTOS E RESULTADOS.....	31
4 O FUTURO DESEJADO, OS CENÁRIOS POSSÍVEIS E O PLANEJAMENTO NECESSÁRIO	39
5 CONCLUSÕES	44
REFERÊNCIAS	46

SINOPSE

Este estudo propõe um enfoque distintivo na análise sobre o Nordeste, dando centralidade aos instrumentos capazes de modificar a realidade regional. A política de desenvolvimento ocorre através de mecanismos de ação pública e (ou) privada capazes de gerar resultados efetivos para uma dinâmica própria regional em termos de produção, emprego e renda. O desafio está na identificação do “meio” que se considera mais efetivo no tripé do planejamento estratégico: diagnóstico, instrumento e objetivo. A meta principal dessa abordagem é a de buscar compatibilizar planejamento e orçamento; é possível gastar mais (em prioridades) ou menos (onde haja desperdício) mantendo o equilíbrio orçamentário, com a coordenação de instrumentos e a focalização territorial-setorial. Precisa-se apenas rediscutir a forma como as decisões públicas são tomadas (“escolha social”), o orçamento construído, a receita “dividida” e os mecanismos e instrumentos definidos, se compatíveis ou não com a solução dos problemas fundamentais e o alcance dos objetivos relevantes.

ABSTRACTⁱ

This study aims to review some of the recent approaches to the regional problem in Brazil regarding the Northeast region. The focus of the analysis is more on the instruments predicted than on the diagnostics provided. In general, regional development policies take place through public and/or private mechanisms that are able to generate effective results in terms of output, employment and income. The challenge lies on identifying the ‘means’ that are most effective in the crucial phases of strategic planning: diagnostics, instruments design and goals setting. Our main goal is to make planning and budget compatible – one can spend more (priorities) or less (where waste is identified), while maintaining a balanced budget, coordinated instruments and the territorial-sectoral focus. Therefore, we need to revisit some important subjects: the way public decisions are made (“social choice”), how the budget is fixed, how the revenues are “shared”, how the mechanisms and instruments of regional policies are established, and if they are (or are not) compatible with the solution of fundamental problems and with relevant goals.

ⁱ *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

A avaliação de diversos estudos com diagnósticos recentes sobre a economia nordestina pode ser dividida, *grosso modo*, em dois grupos: um “otimista” e outro “pessimista”. O primeiro grupo enfatiza o lado positivo do momento econômico da região, de que o Nordeste entrou (não importa definir onde está situada a “porta” ou “janela” de entrada) em uma nova fase de crescimento e, principalmente, de desenvolvimento. O segundo grupo considera de maneira negativa que a região continua padecendo dos mesmos problemas, de certa forma com características semelhantes provenientes desde o período colonial.

A análise aqui apresentada demonstra que as duas abordagens estão corretas e erradas, dependendo do foco considerado ou da ênfase adotada e se tomadas de maneira isolada, como ponto de partida para o processo de planejamento. Porém, se combinadas as duas “visões fotográficas” percebe-se que elas são complementares, corretas e, mesmo assim, insuficientes para a tomada de decisão *política*, levando-se em conta serem os diagnósticos apenas a primeira etapa do planejamento, composta de análises diferenciadas por critérios de seleção de variáveis e de metodologias diversas. Já na outra ponta do planejamento, dos *objetivos*, é possível encontrar um único grupo, dos otimistas, levando em conta que o fim de qualquer analista é alcançar um cenário ideal, seja lá quando possível, à solução de todos os problemas regionais: fome, miséria, desigualdade etc. Mesmo que muitas vezes isso se reflita na velha visão do Brasil (incluindo o Nordeste) como “o país do futuro”. De fato, houve avanços em algumas ou diversas áreas na história regional e problemas persistem em outras áreas, qualquer que seja a análise regional realista.

Na realidade, o Nordeste, como o Brasil, padece de um paradoxo de compreensão, em que muitas vezes os dados estatísticos, as suas interpretações ou análises, dependendo do foco, do método ou mesmo da teoria adotada, não necessariamente se coadunam com a realidade, mais complexa, em que os avanços convivem com os atrasos, e os problemas da realidade persistem, tudo convivendo de maneira (quase) harmônica. Aqui, não se trata de considerar o uso de uma “dialética econômica”, mas de tentar deslocar o foco de análise do diagnóstico e dos objetivos para o terceiro fator ou elemento do planejamento, neste caso considerado central: os instrumentos e mecanismos disponíveis de ação, interligando diagnóstico e objetivo.

O caminho proposto neste artigo segue, primeiramente, uma “via do meio”, uma visão mais “positivista” ou “cética”, na medida em que pretende enfatizar não a *conjuntura* ou a “fotografia” da realidade atual, presente em todos os diagnósticos, ou os *objetivos* aos quais as várias interpretações querem nos conduzir. Não obstante isso, o diagnóstico aqui apresentado tenta situar os avanços recentes, *de curto prazo*, dada uma interpretação particular da evolução regional e de possíveis efeitos (hipóteses) daquilo que se pode chamar de *políticas regionais*. As relações feitas com os problemas existentes e persistentes, *de longo prazo*, e que, portanto, podem servir como bases aos *objetivos a serem perseguidos*, são dadas a partir de uma perspectiva *estrutural* dessa mesma realidade regional. Onde está o “meio”? Está naquilo que é considerado o maior problema para a construção de uma agenda regional: os *instrumentos* que sejam mais efetivos para conectar diagnóstico/problema com objetivo/meta. A “via do meio” refere-se, pois, à seara da coordenação dos instrumentos existentes à disposição da política regional e à sua contribuição para perseguir aquele que talvez seja o maior desafio regional: conciliar crescimento, redução da pobreza e da desigualdade para dentro e para fora da região. De fato, alcançar em simultâneo essa condição deveria ser considerada uma proposição mais atinente à esfera de *valores* (cooperativos, republicanos e democráticos) do que de *objetivos* propriamente ditos.

A ênfase no aspecto da coordenação dos instrumentos faz-se necessária na atual quadra da política pública brasileira uma vez que as medidas em prol do desenvolvimento regional foram se alterando muito ao longo das últimas cinco décadas, em função mais das conjunturas e fricções da política partidária e menos de uma *rationale* do desenvolvimento regional. Resultaram desse quadro sobreposições de tarefas, decisões e recursos institucionais e instrumentais que concorreram para o êxito limitado da própria política pública.

Num primeiro momento, nos anos de 1960 e 1980, os instrumentos clássicos de incentivos – mecanismo 34/18, mais tarde Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) e Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) – tiveram papel preponderante com organismos como o Departamento Nacional contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Posteriormente, nos anos 1990 – na verdade, por força das proposições contidas na Constituição de 1988 – sobrevieram os fundos constitucionais

de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) trazendo mais recursos para as regiões, atuando com lógica levemente diferenciada quanto ao estímulo ao capital privado dos mecanismos anteriores e, por isso mesmo, concorrendo com aqueles, que se tornaram disfuncionais. De outro modo, por força do novo quadro constitucional, várias regras do federalismo brasileiro foram modificadas para garantir a universalização de bens e serviços públicos básicos como na saúde e na educação. Tanto o Sistema Único de Saúde (SUS) quanto o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), hoje Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) passaram a operar uma lógica diversa do que se via no país até então, com os governos estaduais e municipais sendo conclamados a contribuir, em conjunto com o governo federal, com recursos e com a gestão de programas sociais definidos e delineados para operar uma ampliação e melhoria do gasto social *per capita* no país.

Pode-se afirmar que há hoje dois conjuntos de recursos à disposição – muito embora descoordenados, com ações sobrepostas e resultados pouco eficientes – do desenvolvimento regional. No primeiro, estão os recursos para o estímulo à atividade produtiva – incentivos fiscais e créditos subsidiados ao setor privado – os quais ao operarem com a lógica do empreendedor privado, ficaram reféns da elevada concentração de recursos para a industrialização em maior escala nas regiões metropolitanas (RMs) de Recife, Salvador e Fortaleza e, subsidiariamente, nas demais capitais dos estados. Tais instrumentos ao permitirem a renovação do tecido industrial no Nordeste também induziram à elevada concentração espacial da atividade produtiva dentro da própria região. No segundo caso, estão os recursos para a ampliação do capital social – educação, saúde, assistência social, cultura etc. – os quais foram ampliados nas últimas décadas, mas, como será demonstrado adiante, ainda se encontram em níveis preocupantemente baixos para os padrões médios nacionais. Nos dois grupos de recursos e instrumentos pode-se dizer que os montantes à disposição do desenvolvimento foram significativamente elevados; entretanto, como eles foram criados por motivações específicas e/ou episódicas, apesar de legítimas, findaram numa profusão de medidas sobrepostas, descoordenadas, sem foco e, mais grave, com pouca atenção aos efeitos da concentração intrarregional e interpessoal de produção e riqueza.

Neste trabalho, pretende-se evidenciar que, ao longo dos últimos 50 anos de política regional brasileira voltada para o desenvolvimento do Nordeste, houve *uma paulatina*

perda de nexos e identidades entre objetivos e seus correspondentes meios e instrumentos. O esforço da política no momento atual deve centrar o foco na função coordenação das ações e instrumentos para o desenvolvimento no sentido de passar a operar com mais eficácia e eficiência. Os aspectos normativos considerados posteriormente estão na dimensão daquilo que se pode chamar de uma escolha social ou coletiva, em que o uso de uma ferramenta de *planejamento estratégico setorial-regional* é utilizado como instrumento fundamental, não apenas para um diagnóstico alternativo ou para uma seleção de *novos critérios* de definição de metas ou objetivos.

Reiterando, ao se focar naquilo que se encontra no "meio", entre o diagnóstico e os objetivos, busca-se considerar quais instrumentos podem ser mais ou menos efetivos para conectá-los. Grande parte desses "meios" ou instrumentos está prevista no *orçamento público*, na forma como os recursos públicos, em particular, são recolhidos (fontes, receitas) e alocados (gastos, despesas). E uma visão macroeconômica fiscal somente não é suficiente para demonstrar os avanços *conjunturais* em determinadas áreas, setores ou regiões e os seus problemas *estruturais* ainda presentes; o que este artigo tenta mostrar a partir da incorporação de uma visão "setorial-territorial". O estudo está, portanto, dividido em mais três seções, além desta introdução e das conclusões: a segunda trata do diagnóstico, a terceira, dos mecanismos e instrumentos da estratégia, e a quarta, das perspectivas para a região (cenários, metas e objetivos).

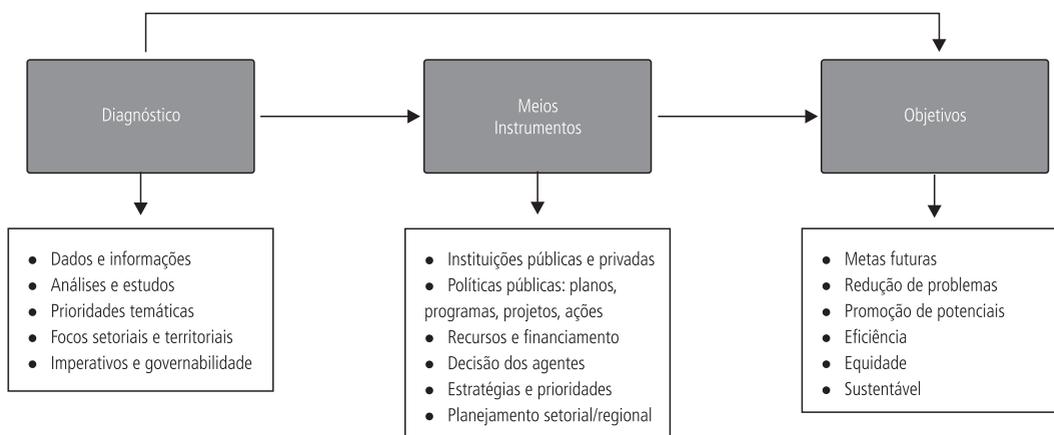
2 MODELO DE PLANEJAMENTO: A REALIDADE REVISTA E O CENÁRIO DESEJADO

O esquema aqui proposto e adotado ao longo do trabalho pode ser representado por meio de um modelo simples de planejamento (figura 1), não havendo necessidade de maiores explicações.¹ Partindo-se imediatamente para um diagnóstico *alternativo* do comportamento recente da economia nordestina (1960-2008) revela-se uma dinâmica de expansão em patamar similar à média nacional, comparando a taxa de crescimento anual médio do Produto Interno Bruto (PIB) no período, de 4,2% para o Nordeste contra 4,3% para o Brasil, respectivamente (tabela 1). Se esse período (ou outro qualquer) for decomposto em subperíodos, observar-se-á a existência de resultados pouco

1. Para maiores detalhes, ver Buarque (2003).

diferentes, com ciclos regionais e nacionais pouco diferenciados (com a região ora acima ora abaixo da média nacional). O fato é que, no longo prazo, o comportamento das médias nacionais e regionais da produção convergem. Isso não significa, em princípio, que a distância (o hiato da desigualdade) entre o Nordeste e as demais regiões do país esteja, de fato, diminuindo ou que existe um processo de convergência inter-regional.

FIGURA 1
Elementos de planejamento: diagnóstico, meios e objetivos



Fonte: Buarque (2003). Elaborado pelo autor.

TABELA 1
Brasil e Nordeste: taxa de crescimento do PIB total e *per capita*¹ períodos compreendidos entre 1960 e 2008

(Em %)

	PIB total		PIB <i>per capita</i> ²	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
Política Regional em cinco décadas (1960-2008)	4,2	4,3	2,3	2,1
Auge da política regional (1960-2008)	5,9	6,4	3,6	3,8
Reforma liberais (1990-2002)	2,8	2,6	1,6	1,1
Novo ativismo fiscal (2003-2008)	5,3	4,7	4,2	3,7
Década de 1960	3,0	4,9	0,6	2,0
Década de 1970	8,5	8,5	6,2	5,8
Década de 1980	3,5	3,1	1,5	0,9
Década de 1990	2,9	2,8	1,7	1,3
Década de 2000 ³	3,3	3,7	2,4	2,4

Fontes dos dados: Dados brutos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Banco Central do Brasil (Bacen).

Notas: ¹ Taxa de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial. ² PIBpc.

³ Dados para 2000-2008.

Existe um debate inconclusivo entre especialistas em que se cogita que tanto pode estar ocorrendo ou não uma convergência entre as regiões do país ou entre os estados de cada região ou entre sub-regiões dentro de cada região/estado ou, ainda, entre os municípios, dependendo da metodologia utilizada. Uma visão mais ou menos aceita é a de que não existe um Brasil, mas vários Brasis dependendo do indicador ou da *escala* adotada. O mesmo podendo ser aplicado ao Nordeste (PACHECO, 1999; ARAÚJO, 1995). Daí que em recortes espaciais específicos pode ser diagnosticada a convergência, a qual pode ocorrer em simultâneo com a existência de divergência em outros recortes.

As diferenciações de ritmo entre a economia regional e a nacional parecem, entretanto, indicar para um padrão determinado no qual, em fases de acelerado crescimento da economia brasileira, a do Nordeste se esforça para acompanhar este nível mais intenso, mas não consegue ultrapassá-la. Em fases de crescimento menos intenso da economia nacional, entretanto, os mecanismos de compensação regional parecem operar no sentido de reduzir os impactos negativos de uma recessão e tendem a fazer a economia nordestina apresentar taxas de expansão econômica superiores às do país como um todo.

Na década de 1960, os resultados das medidas adotadas pela política regional se fizeram sentir durante esta mesma década – a taxa de crescimento do PIB total nordestino foi de 3,0% ao ano (a.a.). Nesta década de intenso crescimento, principalmente no seu último quinquênio, a econômica nacional se deu em ritmo superior à do Nordeste, de 4,9% a.a. A maturação dos investimentos incentivados na indústria regional reverberou positivamente no crescimento econômico constatado na década de 1970 com o elevado patamar de 8,5% a.a., igualando a taxa média atingida pelo restante do país (de 8,5% a.a.) em pleno milagre econômico (tabela 1).

Foi, entretanto, nas décadas de 1980 e 1990 – fases de crise e ajustamento da economia nacional – que o crescimento da economia nordestina se deu a um ritmo superior ao do país como um todo. A diferença nos ritmos observados nas economias do Nordeste e do Brasil nos anos 1980 e 1990, contudo, não foi elevada o bastante para permitir contrabalançar os diferenciais estabelecidos nas décadas anteriores.

Na década de 2000, o comportamento da economia nordestina padece de ciclos bianuais, ora acima ora abaixo da taxa nacional (tabelas 1 e 2). Os anos iniciais de 2000

até 2002 podem ser incluídos no período anterior em que prevalecem as "reformas liberais", pela repercussão da desvalorização cambial de 1999 e pelas operações de privatização de empresas estatais que beneficiaram as regiões mais desenvolvidas do país. No período posterior houve uma guinada do papel do Estado na economia, com o gasto público, mas, também, o consumo e o investimento, passando a ser acionado mais ativamente para provocar uma dinamização da economia nacional com efeitos maiores sobre o comportamento da economia regional. Em particular nesta última fase, concorreram para a expansão do PIB, entre outras, as medidas de expansão do crédito consignado, da cobertura dos beneficiados do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pelos recursos destinados à infraestrutura do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), lançado em 2007. Na média, o Nordeste apresenta uma taxa de crescimento superior à nacional no período mais recente.

TABELA 2
Nordeste e Brasil: PIB a preço de mercado – 1995-2009

Anos	PIB (R\$ milhões)		%	Variação anual (%)	
	Nordeste	Brasil		Nordeste/Brasil	Nordeste
1995	84.970	705.641	12,0	-	-
1996	105.223	843.966	12,5	23,8	19,6
1997	116.981	939.147	12,5	11,2	11,3
1998	121.901	979.276	12,4	4,2	4,3
1999	132.577	1.065.000	12,4	8,8	8,8
2000	146.827	1.179.482	12,4	10,7	10,7
2001	163.465	1.302.135	12,6	11,3	10,4
2002	191.592	1.477.822	13,0	17,2	13,5
2003	217.037	1.699.948	12,8	13,3	15,0
2004	247.043	1.941.498	12,7	13,8	14,2
2005	280.545	2.147.239	13,1	13,6	10,6
2006	311.104	2.369.484	13,1	10,9	10,4
2007	347.797	2.661.345	13,1	11,8	12,3
2008	397.593	3.031.864	13,1	14,3	13,9

Fonte: IBGE (2008).

Não obstante um comportamento produtivo *médio* positivo, no período recente, a região Nordeste permanece com uma parcela constante no PIB nacional da ordem de 13% (tabela 2), e que reflete um certo *padrão* num "olhar para trás" de longo prazo até pelo menos os anos 1950. Esse nível de participação produtiva é semelhante ao que a região tinha às vésperas do programa criado para a região no período Juscelino Kubitschek (JK) (Operação Nordeste, em 1959) montado a partir do relatório do Grupo

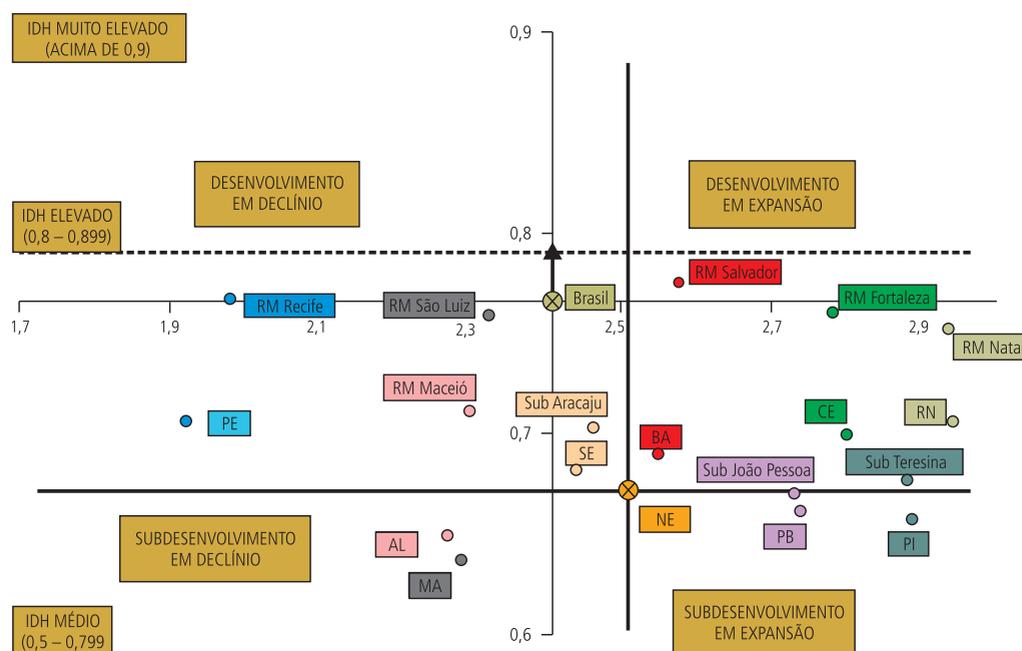
de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste (GTDN), elaborado por Celso Furtado. Ou seja, a despeito de todos os avanços inegáveis ocorridos nos últimos 50 anos no país e na região, esta, em especial, permanece *do ponto de vista relativo* às demais regiões do país com uma participação no produto nacional de *longo prazo* constante e (muito) inferior ao peso da sua população, em torno de 28% do total nacional. De fato, o crescimento recente (2003-2008) serviu somente para praticamente manter a sua participação relativa no produto nacional (o “pico” de 13% é atingido em 2002). Consequentemente, isso reflete do ponto de vista *macroeconômico* na baixa produtividade e renda *per capita* regional *média* (tabela 6), que permanece abaixo da metade da renda nacional (47%), esta também mantida desde os anos 1950. Isto se relaciona, por sua vez, ao menor nível de *poupança e investimento* regional e de remuneração salarial *média* (também associada com a qualificação ou nível educacional da população) da sua força de trabalho, como veremos mais adiante.

A despeito dos resultados obtidos na transformação da economia regional, as melhorias nas estruturas de bem-estar da população foram claramente insuficientes. O crescimento médio regional próximo ao nacional não se relaciona na *intensidade* desejada, muito embora a *direção* tomada contribua *direta ou indiretamente* com os indicadores regionais de desenvolvimento socioeconômico – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo –, tais como os associados ao nível de educação ou sanitário (de pobreza) ou da desigualdade (índice de Gini,) inter e intrarregional. Ou seja, se por algum motivo houvesse uma relação direta mais intensa, de *causalidade* estrita, entre *crescimento e desenvolvimento*, seria algo muito relevante, pois se poderia atuar nos fatores (causais) de crescimento, tão bem discutidos na teoria de crescimento econômico. Ou, se houvesse uma relação de *causalidade inversa* combinando maior crescimento em regiões com IDH menor, também, seria algo positivo, pois se poderia identificar que “alguma coisa” (mecanismo) pode estar atuando como *fator causal* para diminuir as diferenças de desenvolvimento humano. De fato, os três processos que orientam não somente *objetivos*, mas também *valores* da sociedade nacional ou regional, crescimento econômico, redução de pobreza e diminuição da desigualdade, não necessariamente estão inter-relacionados de maneira direta ou indireta. Ou seja, não há uma relação fácil de *causalidade* entre esses três componentes ou de seus mecanismos intrínsecos, mesmo que seja possível tecer algumas *correlações* entre eles, sem antes definir qual o *fator causador* dessa *nova* realidade. Para a região Nordeste, assim como é verdadeiro para muitas outras áreas do país, a mera expansão da atividade econômica

não é capaz de produzir modificações substanciais nas estruturas sociais carcomidas pelo passado colonial. Mercado de trabalho restrito, desigual e precário, miséria e pobreza, analfabetismo e desnutrição fazem parte do quadro, ao lado de modernidades, riqueza e concentração de renda, configurador da sociedade nordestina ainda hoje.

O comportamento interno nordestino em termos de crescimento econômico, por exemplo, não está relacionado diretamente com o IDH, considerado aqui como índice síntese regional da situação socioeconômica (figura 2), demonstrando que a região e seus estados se encontram divididos, no quadro nacional, em uma situação de subdesenvolvimento em expansão (nos casos da região e dos estados com crescimento acima da média regional) ou em declínio (nos casos dos estados com crescimento abaixo da média nacional).

FIGURA 2
IDH 2005 e taxa de crescimento do PIB – 1995-2005



Fontes: IBGE e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Elaboração do autor.

Esse comportamento regional apresenta diferenças quando desagregado nos seus nove estados, considerando o período 1995-2005 (a média anual foi 2,5% do Nordeste contra 2,4% do Brasil):² enquanto Pernambuco, Maranhão e Alagoas obtiveram os mais baixos índices no período, abaixo da média nacional, os demais estados cresceram a taxas superiores à média regional, Ceará, Piauí, Bahia, Rio Grande do Norte e Paraíba. A exceção nos dois grupos é Sergipe, que teve um comportamento entre a média nacional e a regional.

Ao separar as capitais dos respectivos estados encontram-se resultados bastante distintos em termos de *média estadual*. Tanto em termos de IDH quanto de crescimento econômico, as capitais nordestinas se destacam da média nacional, regional ou estadual. Esse fenômeno é condizente com a hipótese de que algumas cidades ou núcleos urbanos possuem dinâmicas econômicas diferenciadas, em particular, as capitais (em função de características especiais), mas também isso vale para algumas cidades de porte médio na região, em que se podem encontrar resultados semelhantes. Isso demonstra que a dinâmica e a estrutura econômica e social possuem diversas escalas de análise: internacional, nacional, regional, estadual e local.

Essa dinâmica regional e intrarregional está associada a diversos fatores do lado produtivo (ou de oferta), dada a estrutura setorial-produtiva regional e estadual (valor agregado ou adicionado), mas também está relacionada ao comportamento de fatores do lado da demanda: consumo das pessoas ou famílias, gasto público, investimentos e comércio inter-regional e internacional. A dinâmica produtiva (crescimento do PIB) enquanto um comportamento da oferta se reflete e é refletida por meio da dinâmica da demanda, como “dois lados da mesma moeda”. Estes elementos podem, ainda, ser (de)compostos em suas dimensões temporais (curto, médio e longo prazos) e territoriais (escalas espaciais): macrorregional, sub-regional, microrregional, estadual, municipal etc.

O primeiro fator relevante de demanda tem uma relação direta, mesmo que não total, com o nível da renda pessoal ou familiar. Com uma renda *per capita* média regional abaixo da metade daquela nacional, sua capacidade de consumo será, necessariamente, bastante inferior à média do país. Esse comportamento tem sido alterado nos últimos anos em função de transferências fiscais, após a Constituição de 1988, e de rendas,

2. O período 1995-2005 foi considerado devido à comparação com o IDH 2005.

como os programas ou instrumentos assistenciais (PBF, por exemplo) e previdenciários (aposentadorias e aumento real do salário mínimo) que tem gerado uma capacidade de demanda local bastante significativa, dinamizando alguns setores, particularmente o de comércio e serviços (que, junto com a administração pública e a agropecuária, é o que mais emprega na região, no setor formal).³

Considerando que a maioria dos estados da região é deficitária em seu comércio inter-regional e internacional, como será mostrado mais à frente, cabe questionar se o crescimento dessa capacidade de demanda (consumo) está sendo acompanhado do crescimento da capacidade de investimento e produtiva regional, interna, ou apenas de uma importação maior de bens e serviços (a conhecida “evasão de renda”) de outras regiões do país ou mesmo do exterior. Vários estudos atestaram “vazamento” de renda (e de poupança) que ocorre na região Nordeste ao mesmo tempo em que outros testemunham uma economia regional de “consumo sem produção” (ARAÚJO; LIMA, 2009), sob influência de padrões de consumo cada vez mais sofisticados, mesmo em classes de baixa renda (D e E), além de sua repercussão sobre o nível geral de preços.

Interessa-nos aqui refletir que nas duas situações em que se espera que a política de desenvolvimento venha atuar para atenuar desigualdades sociais e econômicas – quer nas transferências governamentais para atendimento a demandas sociais na região (saúde, educação etc.), quer nos recursos destinados à promoção do investimento produtivo – o papel do governo, em particular do federal, tem sido claramente insuficiente para dotar os habitantes da região de patamar médio de gasto público próximo ao que se verifica no restante do país. No *gasto público*, o Nordeste participa com cerca de 11% do valor total previsto no país (abaixo dos 13% do PIB), em 2010, com os itens da indústria, agricultura e serviços representando as maiores parcelas (tabela 3). Os gastos em serviços essenciais como saúde e educação *per capita* revelam, contudo, que a região e seus estados apresentam valores inferiores à média nacional (tabelas 4 e 5).⁴

Ao relacionar essa distorção persistente com o fato de a região concentrar os piores níveis de escolaridade (tabela 6), que tem uma *correlação* bastante estreita com o baixo nível de renda média, ou de indicadores sanitários, surge a preocupação de como

3. A *política social* brasileira é muito mais ampla do que somente esses programas, mas para os objetivos deste artigo não será necessário entrar nesse nível de detalhamento.

4. Para outras perspectivas da mesma questão, ver Monteiro Neto (2005) e Prado (2003).

compatibilizar a sustentabilidade de um crescimento econômico produtivo, de emprego e renda salarial, baseado somente no consumo (baixo) e no gasto público (insuficiente em áreas fundamentais), com a solução *estrutural* do seu baixo desenvolvimento relativo (IDH), combinado com a redução das desigualdades socioeconômicas (pobreza, renda etc.). O grande desafio da região é exatamente conciliar crescimento (alto), com redução (ampla) da pobreza e da desigualdade; elementos, como visto, não necessariamente evoluindo no mesmo sentido, de "convergência". A história do país é pródiga em conciliar crescimento com aumento da pobreza e da desigualdade.

TABELA 3
Gastos públicos regionalizados por função – 2010

(Previsão dos gastos tributários 2010, por função orçamentária – regionalizado)*

Função orçamentária	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Assistência social	93.007.121	514.544.816	395.640.010	3.119.138.628	658.840.494	4.781.171.069
Saúde	201.147.455	820.279.946	837.900.309	8.951.216.963	1.521.887.110	12.332.431.783
Trabalho	173.699.671	845.154.402	1.107.356.010	8.234.758.678	1.388.514.061	11.749.482.822
Educação	202.630.734	580.935.607	389.286.720	3.053.852.444	853.227.699	5.079.933.204
Cultura	44.663.478	51.952.252	128.468.467	1.354.538.956	141.730.863	1.721.354.016
Direitos da cidadania	12.681.833	79.511.806	57.144.307	863.541.763	160.978.978	1.173.858.687
Urbanismo						
Habitação	67.483.952	262.390.896	167.081.019	1.883.988.797	376.790.748	2.757.735.412
Saneamento	8.181.698	19.982.230	16.257.784	180.562.380	35.844.558	260.828.650
Gestão ambiental						
Ciência e tecnologia	31.424.794	180.102.451	96.988.655	2.321.455.769	338.305.280	2.968.276.949
Agricultura	1.375.089.084	1.026.556.013	573.457.719	5.028.801.864	838.857.315	8.842.761.995
Organização agrária	1.008.181	2.720.801	5.552.847	14.299.404	7.456.203	31.037.436
Indústria	7.343.798.224	5.244.851.471	769.628.248	6.725.007.595	2.254.138.176	22.337.423.714
Comércio e serviço	11.081.384.542	2.579.842.885	1.493.775.518	14.344.761.958	5.770.953.161	35.270.718.064
Comunicações	528.284	4.093.303	-	70.686.424	22.707.960	98.015.971
Energia	3.902.653	98.603.374	7.574.622	293.572.997	17.149.072	420.802.718
Transporte	140.895.117	198.102.069	156.298.152	2.491.089.477	301.971.996	3.288.356.811
Desporto e lazer	10.244.896	26.707.275	43.985.796	584.135.649	96.165.699	761.239.315
Encargos especiais						
Total	20.791.771.715	12.536.331.598	6.246.396.183	59.515.409.747	14.785.519.371	113.875.428.614
Arrecadação estimada	11.777.597.424	31.124.282.045	61.515.321.289	391.311.830.168	64.198.770.852	559.927.801.778

Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br. *A preços correntes.

Outra componente fundamental de demanda, capaz de estimular uma dinâmica regional maior, é o *investimento*. Os dados nacionais revelam que o país tem um baixo nível de investimento que limita a capacidade de crescer a taxas superiores a 5% –

dada uma taxa de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) de 18% – sem pressão inflacionária ou desequilíbrio no balanço de pagamentos. Somente mais gasto público ou consumo familiar sem uma contrapartida em mais investimento público e privado que fortaleça a capacidade produtiva interna, de oferta, é um risco para a pressão de demanda inflacionária (interna) e de importação (externa), sem considerar os efeitos negativos regionais provenientes das instabilidades cambiais.

TABELA 4
Gasto público *per capita* em saúde – 2005-2009

(Gasto em saúde por pessoa)

	2005	2006	2007	2008	2009
AC	340,81	389,49	439,75	579,05	685,40
AL	126,38	129,44	137,40	170,26	206,80
AM	322,02	340,21	373,21	421,46	470,12
AP	317,50	388,47	592,94	529,48	532,04
BA	159,86	169,89	184,36	206,88	239,90
CE	89,02	106,90	106,50	126,41	155,91
DF	431,96	523,61	642,83	640,32	643,19
ES	200,91	231,35	248,93	301,53	344,15
GO	166,10	180,80	215,64	239,20	253,95
MA	53,90	69,01	77,17	114,94	126,15
MG	117,92	125,94	146,43	181,53	198,56
MS	150,80	170,75	210,40	262,48	281,13
MT	189,29	196,09	233,68	267,16	285,75
PA	117,06	155,07	152,55	181,92	166,74
PB	111,47	119,80	155,78	187,00	239,85
PE	157,48	176,82	208,03	256,58	310,53
PI	117,44	136,92	164,87	325,94	229,64
PR	129,89	161,34	177,87	201,59	213,50
RJ	151,62	182,31	160,75	188,26	215,88
RN	174,65	196,91	269,04	286,53	316,47
RO	207,44	226,57	243,96	296,82	334,85
RR	325,07	427,80	485,76	593,36	615,39
RS	140,25	143,16	155,24	184,86	217,59
SC	156,83	192,93	204,44	168,53	287,52
SE	161,77	208,87	242,63	281,19	298,88
SP	212,88	235,37	254,22	299,97	328,40
TO	269,67	309,91	365,19	432,14	469,36
Brasil	163,21	184,38	202,52	163,21	264,32

Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br.

Obs.: Atenção básica.

Assistência hospitalar e ambulatorial, suporte profilático e terapêutico, Vigilância sanitária epidemiológica, alimentação e nutrição, demais subfunções – saúde.

TABELA 5
Gasto público *per capita* em educação – 2005-2009

(Gasto em educação por pessoa)

	2005	2006	2007	2008	2009
AC	547,36	585,93	700,76	848,70	874,43
AL	126,53	143,02	163,89	191,65	193,10
AM	251,58	275,89	301,31	360,08	350,96
AP	530,06	680,69	706,60	907,27	912,92
BA	145,57	151,31	157,47	189,26	198,15
CE	186,04	216,43	236,72	296,27	350,50
DF	352,91	433,91	473,74	876,65	1.013,43
ES	247,45	247,65	268,03	295,57	333,48
GO	226,33	257,24	272,57	278,14	286,58
MA	109,57	128,59	135,28	167,71	191,69
MG	164,99	186,37	206,94	246,11	236,90
MS	213,85	249,05	293,98	351,96	406,64
MT	249,75	260,80	304,03	370,89	381,81
PA	105,09	120,15	149,68	183,95	205,87
PB	164,34	186,39	191,28	214,76	273,17
PE	107,47	118,47	147,68	185,24	209,32
PI	184,12	142,76	190,24	92,33	228,24
PR	230,02	268,98	380,38	449,83	483,09
RJ	249,33	330,05	356,31	397,87	347,81
RN	203,64	237,87	273,27	287,71	307,44
RO	288,01	299,33	333,80	409,36	441,95
RR	562,33	731,35	879,96	936,83	872,26
RS	164,40	178,29	185,79	350,72	380,10
SC	263,12	268,03	227,36	285,39	297,10
SE	221,86	260,23	272,25	304,31	347,29
SP	383,04	418,88	453,63	5443,45	554,45
TO	320,40	339,32	392,74	513,81	512,49
Brasil	234,21	262,89	290,67	771,44	368,57

Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br.

Obs.: Ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, ensino superior, educação infantil, educação de jovens e adultos, educação especial, demais subfunções – educação.

No caso dos estados da região Nordeste os dados de despesas executadas em capital da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como proporção do PIB (IBGE) demonstram a baixa capacidade estadual de investimento (tabela 7) proveniente de um baixo nível de poupança interna. Isso é compensado, em parte, com as transferências e os investimentos da União; nestes, o exemplo mais forte é o PAC (tabela 8).

TABELA 6
Anos de estudo e PIBpc dos estados nordestinos – 2007

Estado	Anos de estudo 2007	Ranking	PIB <i>per capita</i> em 2007 (R\$/habitante)	Ranking
Sergipe	6,1	1	8.711,7	1
Rio Grande do Norte	5,8	2	7.615,9	3
Pernambuco	5,8	3	7.336,8	4
Ceará	5,5	4	6.149,0	5
Bahia	5,4	5	7.819,3	2
Maranhão	5,2	6	5.165,2	8
Paraíba	5,2	7	6.097,0	6
Piauí	5,0	8	4.671,4	9
Alagoas	4,8	9	5.880,8	7
Brasil	7,0	-	14.465,0	-
Nordeste	5,7	-	6.749,0	-

Fonte: Ipeadata.

TABELA 7
Capacidade de investimento – 2002-2007

(Em % do PIB)

Estados	Despesa de capital/PIB					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alagoas	4,4	2,9	2,5	4,2	2,7	2,5
Bahia	2,9	2,7	2,3	2,2	2,3	2,0
Ceará	5,2	4,1	3,1	2,6	5,6	2,3
Maranhão	4,9	1,7	1,7	1,8	3,0	2,2
Paraíba	4,8	5,4	2,5	2,7	2,6	2,0
Pernambuco	3,7	0,4	1,8	1,9	2,1	1,8
Piauí	3,7	3,2	2,4	2,9	3,6	3,5
Rio Grande do Norte	2,5	2,1	2,6	2,9	3,3	2,3
Sergipe	3,2	2,2	2,7	2,8	3,1	1,6
Nordeste ¹	3,9	2,7	2,4	2,7	3,1	2,2

Fonte: STN.

Nota: ¹ Média dos estados.

Nos dados *orçados* do PAC no período 2008-2011 vê-se 25% dos recursos do programa previstos para a região Nordeste (R\$ 100 bilhões), ou seja, acima da sua participação relativa no produto nacional. Isso revela uma *intenção* de aumentar a capacidade de “alavancagem” da economia regional. Observando a composição do programa nos estados percebe-se, porém, uma grande concentração nos três principais estados da região: Bahia, Ceará e Pernambuco, com algumas exceções quando se observam os dados por eixos específicos (logística, energia e social-urbano). Nesses casos, Piauí, Maranhão e Paraíba aparecem com parcelas significativas em cada um, respectivamente.

TABELA 8
Região Nordeste: investimentos previstos no PAC – 2008-2011

Estado	Investimentos (eixos) (% Brasil e Nordeste)							
	Logística (A)		Energia (B)		Social e urbano (C)		Total (A + B + C)	
Maranhão	0,7	3,1	2,6	11,9	2,2	6,4	2,0	7,8
Piauí	4,3	18,0	1,1	4,9	1,6	4,7	2,1	8,0
Ceará	4,2	17,5	3,3	15,0	5,5	15,8	4,1	15,9
Rio Grande do Norte	0,6	2,5	2,1	9,8	3,6	10,2	2,1	8,2
Paraíba	0,7	2,9	0,5	2,2	5,3	15,1	1,8	6,9
Pernambuco	5,4	22,4	5,4	24,8	8,0	22,8	6,1	23,5
Alagoas	0,7	3,1	0,6	2,7	1,7	4,8	0,9	3,5
Sergipe	0,5	2,2	1,6	7,5	1,2	3,6	1,2	4,8
Bahia	6,8	28,5	4,6	21,2	5,8	16,6	5,5	21,4
Nordeste = R\$ 116 bilhões	23,9	100,0	21,9	100,0	34,9	100,0	25,7	100,0
Brasil = R\$ 450 bilhões/4 anos	100,0		100,0		100,0		100,0	

Fonte: Presidência da República.

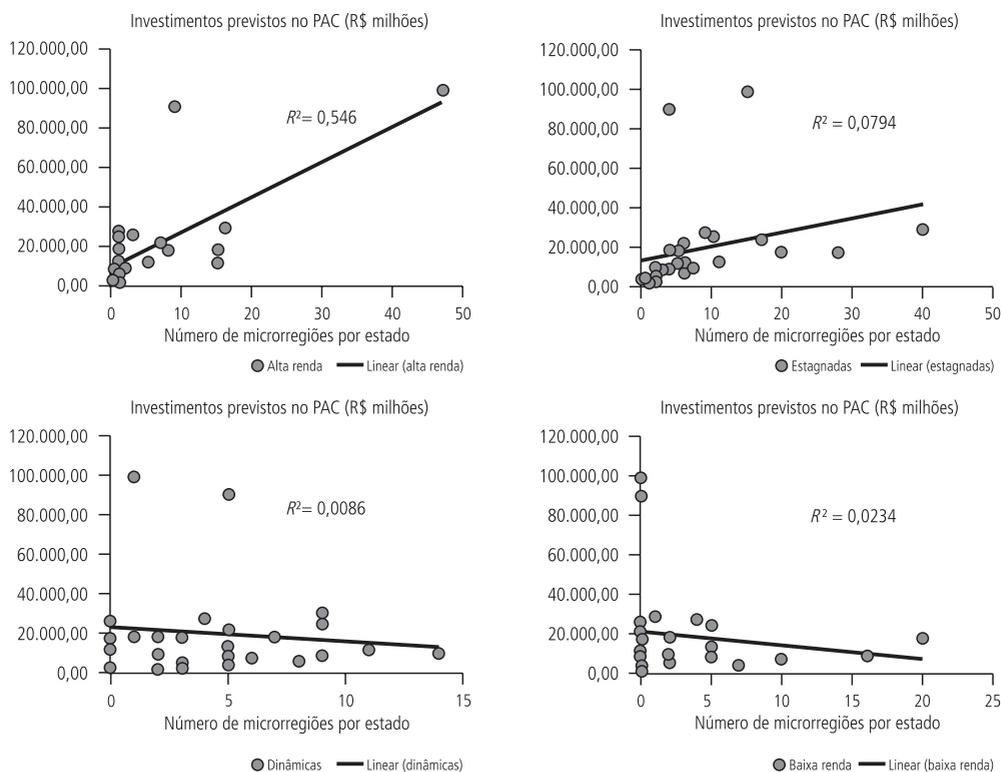
O PAC, em si, não é um programa regional, apesar de muitas vezes ser dito sobre seus efeitos na redução das desigualdades regionais.⁵ Uma apreciação preliminar cruzada desses investimentos do PAC com a “territorialidade” de um instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), propriamente dita, revela que existe uma *relação positiva* entre os gastos do programa e as sub-regiões com *alta renda* (5% do total nacional) e uma *relação negativa* com as sub-regiões de *baixa renda* (85% do total nacional) no Nordeste (gráfico 1).

De maneira geral, os efeitos de curto prazo de grandes investimentos tendem a beneficiar regiões mais ricas, por estas servirem de fornecedoras imediatas dos insumos requeridos e contarem com uma base produtiva e de bens de capital mais estruturada para apoiar esses investimentos. Contudo, não há garantias *a priori* de que as repercussões desses mesmos investimentos concentrados serão, *no longo prazo*, transbordadas para as sub-regiões mais pobres, já que os investimentos estão concentrados exatamente nas áreas mais dinâmicas *dentro* da região. A recente publicação da matriz de insumo-produto regional pelo BNB pode ajudar na identificação de impactos futuros dos investimentos na estrutura produtiva, de emprego e renda regionais. Ou seja, os *instrumentos* por meio dos quais se possa afirmar que estejam tendo efeitos positivos

5. O modelo do PAC, no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, é semelhante ao adotado no Programa Brasil em Ação (PBA), no PPA 1996-1999, de um conjunto de projetos estruturantes com uma visão geoeconômica do país.

sobre os problemas regionais devem ser mais bem analisados. Nesse sentido, vários mecanismos ou instrumentos de ação pública e privada devem ser analisados de forma integrada e não isolada.

GRÁFICO 1
Relação PAC e regiões da PNDR



Fonte e elaboração: Ipea/Dirur.

Outro instrumento importante trata-se dos desembolsos de instituições financeiras de desenvolvimento nacional e regional, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o BNB, que mostram um aumento das operações nos últimos anos para o Nordeste, mas com uma grande concentração, ainda, no Sudeste (caiu de 61% para 53%), no primeiro caso, e nos três principais estados da região, nos dois casos. No primeiro instrumento, houve uma duplicação do recurso aplicado na região, a despeito de mais da metade ainda dos recursos irem para a região Sudeste (tabela 9). Porém, esse aumento se refere basicamente ao Estado de Pernambuco, associado com os investimentos do complexo de Suape (*litoral pernambucano*).

TABELA 9
Financiamento do BNDES – 2004-2009

Região	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Desembolso anual do sistema BNDES (R\$ milhões)						
Norte	1.954,10	1.615,80	1.625,80	3.460,90	4.951,80	11.213,50
Nordeste	2.737,30	3.803,00	4.836,20	5.322,10	7.627,20	22.067,30
Sudeste	21.299,20	28.739,80	31.414,60	37.581,30	51.010,10	71.660,40
Sul	8.682,80	9.551,00	9.782,60	12.772,90	17.407,60	20.677,10
Centro-Oeste	5.160,50	3.270,60	3.658,80	5.754,70	9.881,30	10.738,10
Total	39.833,90	46.980,20	51.318,00	64.891,80	90.877,90	136.356,40
Desembolso anual do sistema BNDES (%)						
Norte	5	3	3	5	5	8
Nordeste	7	8	9	8	8	15
Sudeste	53	61	61	58	56	53
Sul	22	20	19	20	19	15
Centro-Oeste	13	7	7	9	11	8
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: BNDES.

Os recursos do FNE, em 2009, foram da ordem de R\$ 9 bilhões. Eles revelam, também, a grande concentração nos estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia (tabela 10), em face da ação de uma componente associada ao *risco* e à *incerteza* do financiamento, mesmo sendo uma forma (o crédito) de compensar a baixa poupança interna.

TABELA 10
Financiamento do FNE: BNB – 2009

Estado	Valor (R\$ milhões)	%	Operações (mil)	%
Maranhão	1.342	14,7	44	11,6
Piauí	460	5,0	31	8,2
Ceará	1.619	17,7	69	18,2
Rio Grande do Norte	683	7,5	22	5,8
Paraíba	548	6,0	25	6,6
Pernambuco	1.384	15,2	41	10,8
Alagoas	473	5,2	23	6,1
Sergipe	437	4,8	16	4,2
Bahia	1.792	19,6	68	17,9
Nordeste	9.134	100,0	380	100,0

Fonte: BNB.

Os dados provisórios do crescimento do PIB estadual (Pernambuco, Bahia e Ceará), em 2009, mostram uma taxa da ordem de 9%-9,5%, o que revela uma possível recuperação da economia pernambucana, em particular nos anos mais recentes, e uma

expansão continuada das outras duas. Se isso pode afetar positivamente a situação da região em nível nacional, pode também afetar negativamente do ponto de vista regional, haja vista a grande concentração dos investimentos no litoral da região (por exemplo, a construção de refinarias nas principais RMs: RM de Recife, RM de Fortaleza e RM de Salvador) favorece uma tendência de fortalecer a histórica concentração da dinâmica regional restrita no litoral e/ou nas capitais.

Mais estudos são necessários para uma avaliação mais precisa sobre os efeitos ou impactos externos (suas “externalidades”) desses *instrumentos* de investimentos na estrutura produtiva da região (qual o impacto da transnordestina ou da transposição do rio São Francisco nas sub-regiões mais pobres do Nordeste?). De qualquer maneira, isso é importante, também, tendo em vista a possibilidade de geração de emprego e renda, advindos desses novos investimentos via aumento da capacidade produtiva e redução dos *riscos*. Importa saber, por exemplo, quais os investimentos privados associados a esses investimentos públicos, para além dos programas emergenciais e previdenciários de renda; pois serão aqueles e não estes que, em última instância, contribuirão para uma dinâmica sustentável da economia regional.

Ao mesmo tempo, isso se reflete em possíveis mudanças nos padrões dos fluxos migratórios inter e intrarregionais, afetando, por sua vez, a estrutura produtiva regional. Nesse caso, os dados do mercado de trabalho regional revelam maior peso dos setores de comércio e serviços e da administração pública (gráfico 2); em certos estados, ele alcança parcelas de cerca de 44% do total do emprego formal, como no caso da Paraíba, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Essa distribuição heterogênea do trabalho está associada com o grau de formalidade/informalidade (tabela 11) e o perfil educacional da região, em particular, da sua mão de obra (tabela 12), causa e efeito de um problema central da região: excedente *estrutural* de mão de obra. Os trabalhadores de maior qualificação estão nos setores públicos e de comércio e serviços, enquanto os setores agropecuário e industrial (incluindo construção civil), a despeito de uma demanda maior por trabalho qualificado, são dominados por uma grande oferta de mão de obra de baixo nível educacional, limitando suas produtividades e seus salários correspondentes.

GRÁFICO 2
Variação do emprego formal por setor e região

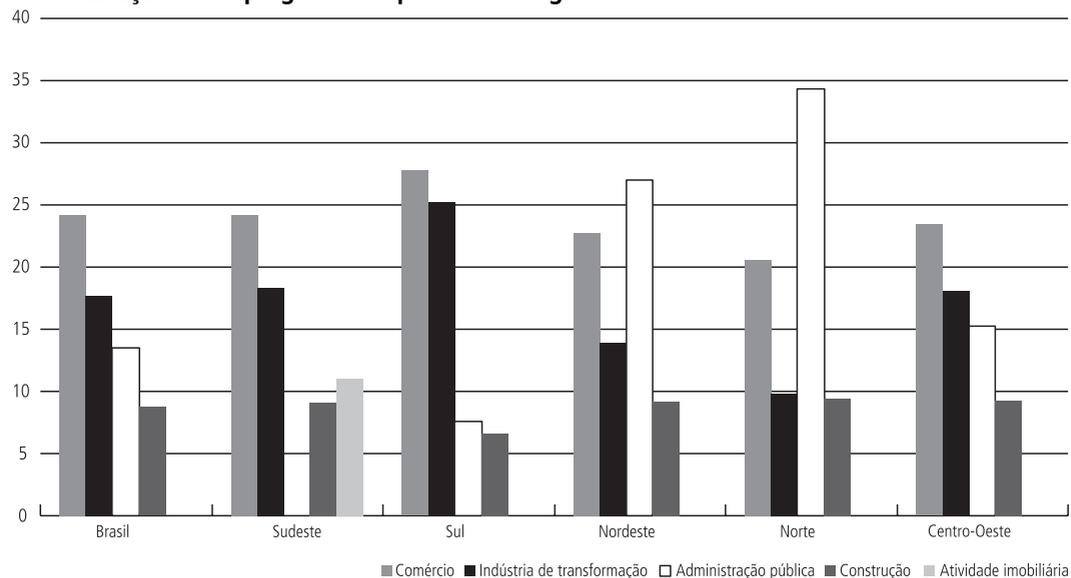


TABELA 11
Nordeste e Brasil: trabalho formal e informal – 2002, 2005 e 2009
(Em %)

Tipo de ocupação	2002		2005		2009	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
Formal	50,5	65,8	52,4	67,7	57,9	71,8
Informal	49,5	34,2	47,6	32,3	42,1	28,2

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE 2009.

TABELA 12
Nordeste e Brasil: perfil do trabalhador – 2010
(Em %)

Setor	Analfabeto – médio incompleto		Médio completo – superior incompleto		Superior completo – doutorado	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
Agropecuária	7,2	7,5	0,9	1,0	0,4	0,5
Indústria	22,0	24,5	12,6	19,5	4,7	9,3
Construção civil	9,2	8,3	3,1	2,8	1,4	1,3
Comércio	13,6	17,9	23,1	24,1	3,6	5,4
Serviços	22,3	28,2	29,5	33,4	29,7	37,4
Administração pública	25,7	13,6	30,8	19,0	60,3	46,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/IBGE e CAGED/MTE.

Os dados comerciais externos da região Nordeste (tabela 13) revelam, de maneira agregada, um saldo positivo da balança comercial regional, exceção em 2010 (maior déficit da década), 2008 e nos primeiros anos da última década. O resultado positivo deve-se, em grande parte, ao peso da economia baiana, em especial do setor petroquímico. A maioria dos estados, em particular em 2009, obteve saldo externo negativo (Maranhão, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe). Em 2010, apenas Alagoas e Bahia tiveram saldo positivo. Como observado anteriormente, isso pode ser sintoma de um descompasso entre a demanda (ampliação da pauta de importação) e a produção (concentração da pauta exportadora) regional, em particular de alguns estados, e entre o padrão da poupança (e do crédito) e do investimento regional.

TABELA 13
Balança comercial do Nordeste
(Em US\$ milhões)

Anos	Nordeste		
	Exportação	Importação	Saldo
2000	4.026	4.776	-750
2001	4.188	5.129	-941
2002	4.656	4.660	-4
2003	6.112	4.329	1.784
2004	8.043	5.510	2.533
2005	10.561	6.308	4.253
2006	11.629	8.855	2.774
2007	13.086	11.777	1.310
2008	15.452	15.526	-75
2009	11.616	10.795	821
2010	15.867	17.487	-1.619

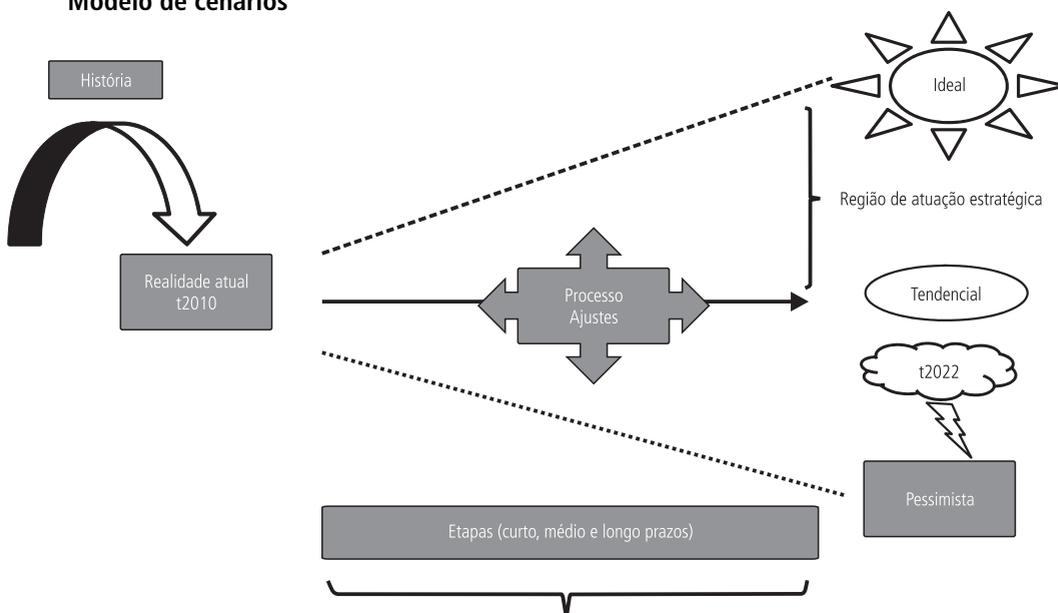
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Secretaria de Comércio Exterior (Secex).

O fato é que a economia nordestina permanece crescendo a taxas pouco superiores à média nacional, pela simples razão de que o efeito marginal do crescimento do consumo (propensão a consumir) tende a ser maior em regiões mais pobres, não sendo um fator dinâmico suficiente para reduzir de forma robusta os graves problemas internos de produção (emprego) e de comércio externo. Caso não seja realizada uma ação forte e concentrada de investimentos e instrumentos públicos e privados complementares em diversas áreas: educação, saúde, qualificação da mão de obra, estrutura produtiva, infraestrutura, sua dinâmica continuará *acompanhando* a média nacional, sendo puxada, em geral, pelo “motor” de crescimento via demanda, mas proveniente das outras regiões

com estruturas produtivas mais consolidadas, não criando dinâmica *própria, interna*, limitada por uma renda baixa e uma estrutura produtiva pouco dinâmica e eficiente.

A despeito dessa heterogeneidade no padrão de comportamento da economia nacional e regional, não significa que não se busque uma “identidade” nacional, regional ou local. Algo que possa ser significativamente representante dessa diversidade, de algo que seja “brasileiro” ou “nordestino”. Mesmo na esfera eminentemente econômica a busca por algo (um indicador, quem sabe) que possa corresponder definitivamente a uma representação aproximada da realidade é quase impossível. Qualquer diagnóstico realizado a partir de dados, teorias e métodos diversos, para dar conta da diversidade e da identidade regional, é apenas mais um, como este, que sirva de ponto de partida para ações que visem solucionar determinados problemas, ou seja, atingir algum objetivo. Ao transitar do diagnóstico aos objetivos ou metas, pode-se considerar um outro modelo que visualize possíveis cenários futuros (figura 3):⁶

FIGURA 3
Modelo de cenários



Fonte: Buarque (2003). Elaboração do autor.

6. Para maiores detalhes, ver Buarque (*op. cit.*).

As perspectivas da região Nordeste para os próximos anos não parecem ser as de um cenário ideal, tampouco se enquadram no cenário pessimista, mas, de acordo com o diagnóstico anterior, parecem muito próximas de caminhos tendenciais, estáveis. Os avanços recentes serviram somente para manter a região no seu patamar histórico do ponto de vista nacional, seja em termos produtivos seja em termos de renda média. Dessa forma, pode-se pensar que o cenário tendencial da região, na realidade, não é uma perspectiva favorável tendo em vista os graves problemas ainda vigentes em diversas áreas. O crescimento recente da renda e do consumo das famílias, das vendas e dos lucros do setor de comércio e serviços (com efeitos no emprego, em geral de baixa qualificação) proveniente *somente* de programas assistenciais e previdenciários não é sustentável, caso esse crescimento da capacidade de demanda não seja acompanhado e promovido por uma expansão e reestruturação do seu parque produtivo interno. Grande parte da demanda maior gerada atualmente está sendo compensada via importação; como demonstra a balança comercial regional (negativa) com outras regiões e com o exterior.

Considera-se, assim, a complementação de um “modelo de consumo de massa” com um “modelo de produção, educação e geração de emprego em massa” na região Nordeste, compreendendo uma gama de investimentos complementares em setores educacionais, do mercado de trabalho e produtivos (especialmente, agropecuária e indústria). Não é consistente a afirmação de que a economia nordestina deverá se transformar, como uma tendência moderna global e nacional (em particular nos estados mais ricos), em uma estrutura eminentemente de serviços. O crescimento da participação deste setor (um fato) deve estar acompanhado de uma estrutura industrial e agropecuária condizente para se manter uma dinâmica equilibrada da *matriz produtiva regional*.

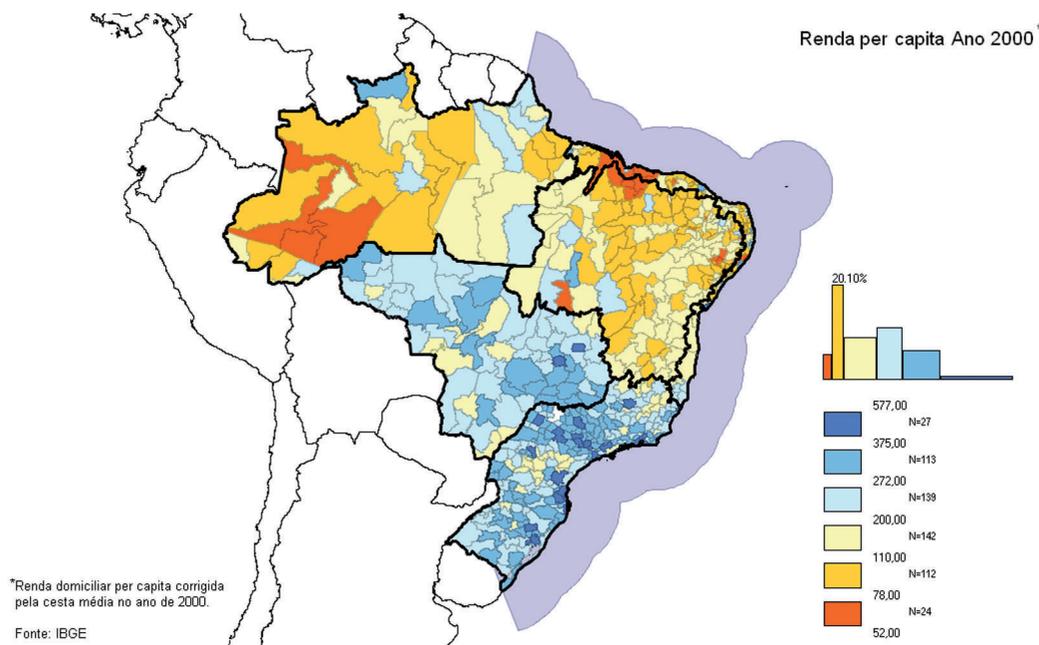
A queda na participação e na geração de empregos na agropecuária *rural*, associada com o crescimento da participação e do emprego (diga-se de passagem, formal) em setores no setor *urbano* (de baixa qualificação), em particular, da indústria (construção civil) e serviços (incluindo domésticos) demonstra a dificuldade de se manter a população na zona rural apenas com estímulos *monetários*, com recursos previdenciários e assistenciais. Tem de haver estímulos *reais*, na produção e na geração de emprego e na renda *salarial* na zona rural, para que o setor urbano não seja pressionado tanto pelo aumento da oferta de mão de obra (em geral, de baixa qualificação) quanto pela queda da oferta de bens e serviços essenciais (como alimentos), com efeitos devastadores por meio da inflação de demanda. O aumento do consumo (via somente aumento da renda

não salarial) sem uma contrapartida na ampliação da capacidade de oferta (produtiva), para a geração de emprego e renda salarial, será mais um desastre anunciado para o futuro da economia regional, isso a história nos ensina.

O cenário desejável dentro de uma visão territorial do desenvolvimento é aquele em que a partir da realidade atual dos “dois Brasis”, no caso da renda *per capita* retirada do Censo de 2000, do IBGE (mapa 1), e de sua distribuição equivalente (em termos microrregionais) infere-se uma distribuição futura mais equilibrada ou “normal” (gráfico 3). A pergunta é: qual(is) o(s) instrumento(s) que fará(ão) essa alteração na realidade atual? Isso é a matéria da próxima seção.

MAPA 1

Brasil: distribuição espacial da renda *per capita* – 2000

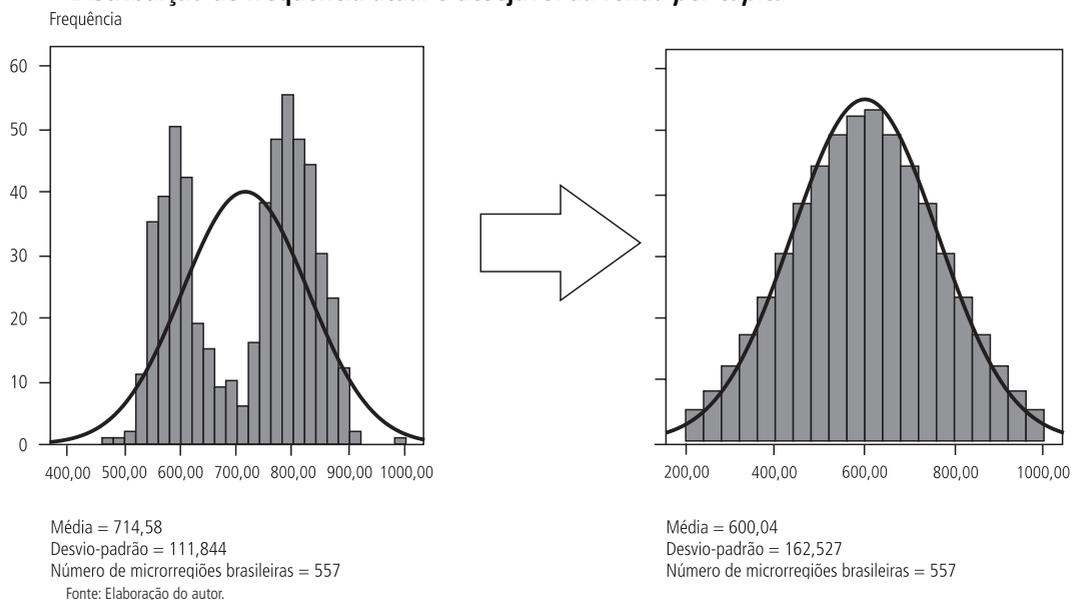


Nesse sentido, o uso do planejamento territorial-setorial traz elementos importantes para uma avaliação em perspectiva da região e das sub-regiões específicas. O uso da rede urbana e do papel de alguns centros urbanos médios, como focos de ações públicas e privadas; a escolha de potenciais produtivos em cada uma dessas sub-regiões e a possibilidade de investimentos direcionados; a qualificação direcionada também por meio das escolas técnicas e das universidades ou de escolas tradicionais a distância;

a construção de arranjos produtivos em contrato com as compras governamentais (por exemplo, para a merenda escolar) são exemplos de ações que conjugam ação pública com mercado privado.

GRÁFICO 3

Distribuição de frequência atual e desejável da renda *per capita*



3 PLANEJAMENTO: A (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE INSTRUMENTOS E RESULTADOS

Como a partir do diagnóstico e do cenário anteriores pode-se construir uma estratégia regional de desenvolvimento? Quais os seus principais elementos? A ênfase aqui adotada é a de que os principais elementos de uma estratégia regional compreendem – a partir da identificação da realidade atual, de suas principais deficiências ou problemas a serem solucionados –, os meios ou mecanismos da ação passíveis de serem utilizados para a efetiva superação dos problemas e alcance dos objetivos (ver figura 1): primeiro, a *institucionalidade*, os instrumentos e os recursos financiadores, os principais agentes públicos e privados envolvidos e, ao mesmo tempo, uma visão de planejamento (“escolhas individuais e sociais”) que procure conciliar aspectos setoriais e territoriais ou regionais. Não parece haver maiores controvérsias quanto aos diagnósticos ou aos objetivos regionais. As análises, mesmo distintas, são, geralmente, complementares. Da mesma forma, os objetivos previstos por analistas “otimistas” ou “pessimistas” são, em

geral, bastante compatíveis. O *problema essencial está no meio, em quais instrumentos devem ser organizados e como encontrar aplicações adequadas para empreender uma correlação mais direta e, principalmente, uma causalidade entre diagnósticos e objetivos.* Ao atribuir uma causa (instrumento) a uma determinada situação (diagnóstico ou problema) e relacionar, por fim, ao alcance de uma determinada meta (objetivo) é possível construir um planejamento integrado, estratégico. Muitas vezes o problema maior não é identificar os efeitos de uma política, mas os instrumentos específicos por meio dos quais esses efeitos da ação pública foram alcançados.

O primeiro elemento do “meio”, o mapa institucional, compreende o papel das várias instâncias públicas e privadas presentes na região, nos seus diversos níveis: federal, estadual e municipal. No caso do setor público federal, os ministérios setoriais possuem uma gama de programas regionais ou com efeitos nas regiões, incluindo uma visão particular de atuação no território nacional. Anteriormente foi citado o papel do Ministério da Integração (MI), responsável pela PNDR, e que contempla vários outros programas mesorregionais ou planos regionais de desenvolvimento: Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA), entre outros. Porém, outros órgãos também possuem *instrumentos* regionais; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) contempla ações regionais via os chamados “territórios da cidadania”, com ações fundamentalmente no setor rural por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), administrado por vários bancos, em particular o BNB. O MDIC atua na região por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), contemplando os denominados Arranjos Produtivos Locais (APL), via BNDES e outros recursos orçamentários e financeiros, com forte componente territorial. O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) atua também por meio da PDP, mas sua componente principal tem rebatimentos via os financiamentos de bolsas e de pesquisas na área de Ciência, Tecnologia & Inovação (C,T & I) – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), como exemplos. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) atua por meio do planejamento territorial do PPA.⁷ Esses, entre outros órgãos setoriais, são

7. O Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (MPOG, 2008) faz parte de uma série de estudos que subsidiam a elaboração do PPA, a exemplo do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (1999), contratado pelo BNDES e realizado pelo Consórcio Brasileira, incorporado ao PPA 2000-2003. Neste caso, o horizonte de planejamento (ou “visão estratégica”) era de 20 anos (2000-2020), como aquele, com uma metodologia distinta, referente ao período 2007-2027.

alguns exemplos dessa gama de planos, programas, propostas (instrumentos) de uma visão regional que não necessariamente são consideradas convergentes. Como se dá a convergência desses vários elementos numa chamada Agenda Regional? Como esta se insere no *planejamento* regional e nacional e, especialmente, no *orçamento* público e na *política* pública?

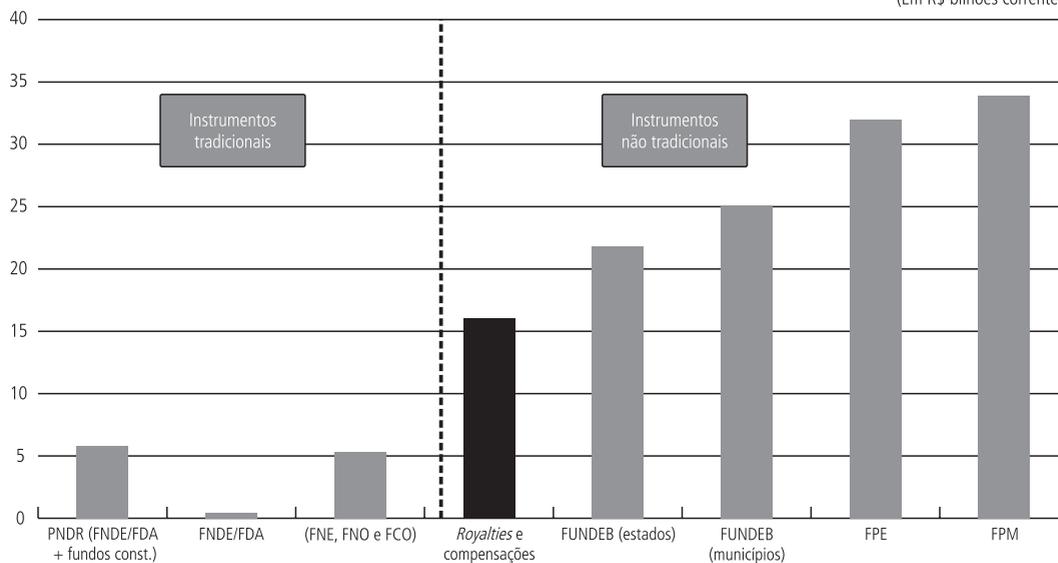
De outro ponto de vista, a partir dos estados, também é possível identificar visões regionais específicas a partir dos PPAs estaduais, a despeito de uma atuação restrita ao âmbito interno (estadual). De que forma os PPAs estaduais podem servir de referência para uma Agenda Regional? Essas duas visões, a partir da União (ou de “cima para baixo”) e dos estados (ou “de baixo para cima”) são convergentes? São complementares? Existe alguma instância (territorial, institucional ou instrumental) em que essa complementaridade ou convergência ocorra, e em quais áreas (como educação, saúde etc.)?

Confrontando-se os instrumentos orçamentários ou financeiros passíveis de ser tratados na dimensão regional consideram-se dois grupos, tradicionais e não tradicionais (gráfico 4), com uma grande predominância dos últimos.

GRÁFICO 4

Instrumentos tradicionais e não tradicionais

(Em R\$ bilhões correntes)



Fonte: STN/MF.

No primeiro caso, o FNE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os incentivos fiscais, apesar de continuarem presentes como instrumentos importantes, desde os anos 1960, não mais são, como no passado, os únicos a terem relevância em nível regional. Instrumentos não tradicionais como *royalties*, Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), FUNDEB, outros instrumentos de instituições financeiras, como o BNDES, mas também a Caixa Econômica Federal (CAIXA), o Banco de Brasil (BB) e mesmo bancos privados via crédito, por exemplo, ou outros recursos advindos de fundos de crédito e de financiamento têm ou podem ter não só maiores recursos, mas maiores efeitos locais. Como esses instrumentos atuam e impactam no território regional? Como se dá a decisão, a escolha (individual ou social) para o uso desses instrumentos? Quais seus efeitos na organização regional produtiva e na geração de emprego e renda regional? Sob qualquer aspecto, esse conjunto de instrumentos tem seu rebatimento ou sua execução via uma rede urbana regional. Como os centros urbanos (incluindo as capitais) recebem, reagem e refletem essas dinâmicas socioeconômicas: demográficas, de investimentos, de fluxos de bens e serviços etc.? São esses meios e instrumentos que, devidamente analisados e articulados, permitem uma ligação entre os diagnósticos e os objetivos regionais. Em particular, o papel das cidades e da rede urbana regional pode ajudar de maneira efetiva na orientação dos instrumentos a serem utilizados, com capacidade de gerar efeitos externos para outras localidades (urbanas ou rurais) da região.

O estudo sobre a rede de cidades – sistema de registro e classificação das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) – do IBGE revela que algumas cidades possuem uma influência maior em seu entorno, numa determinada área (espaço ou território), região ou sub-região, em função de uma estrutura administrativa (especialmente no caso das capitais), mas também de uma infraestrutura social e produtiva que se diferencia em relação a outras localidades, o que se reflete em termos de escala da provisão e dos fluxos de bens e serviços a partir deles. A partir de funções urbanas diferenciadas ou de níveis distintos de centralidades urbanas, alguns estudos vêm defendendo a ideia de que o desenvolvimento regional deveria focar ações públicas e privadas nessas cidades ou núcleos urbanos (MPOG, 2008), que teriam o papel fundamental de articular seu entorno. Não há planejamento central que dê conta de articular e integrar ações por meio de 5.565 municípios. O território surge assim, junto com a rede urbana, como instrumento fundamental para o estabelecimento de estratégias visando ao planejamento do desenvolvimento regional, conciliando interesses específicos federais

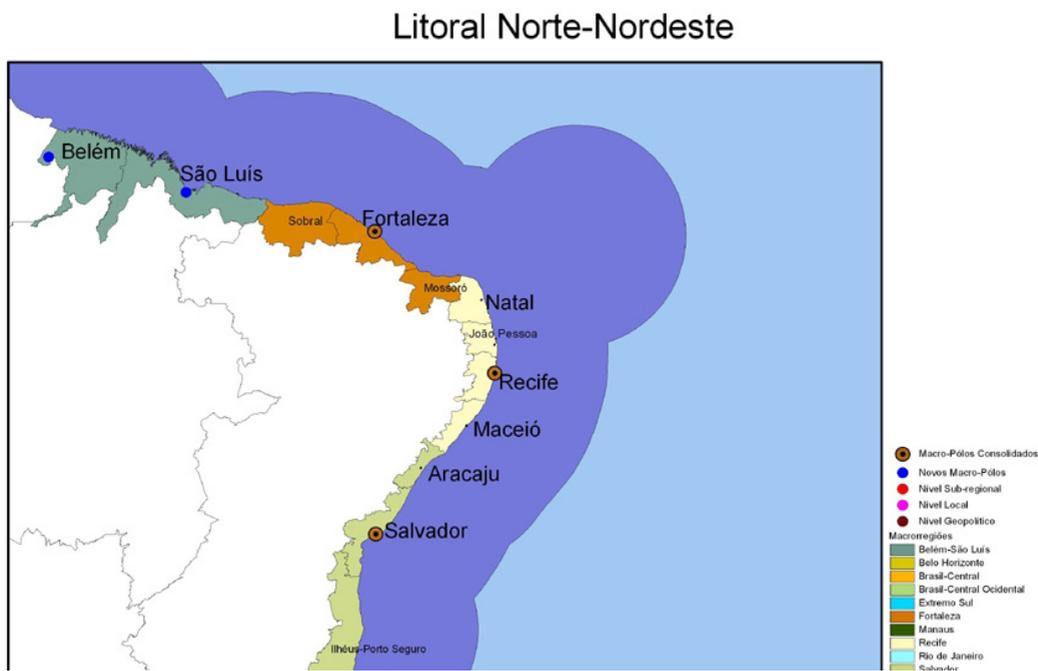
(integração nacional), estaduais (integração regional) e municipais (comunidades locais – “consórcios”).

Adotar o estudo do MPOG (2008) como referência, pois este incorpora a REGIC e também outros estudos da rede urbana (ver MENDES, 2009), é o que *orienta* o PPA nacional, a partir de 2008, mais do que outros planos ou políticas – Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), PNDR etc. – que por serem concebidos no âmbito de uma estrutura executiva “setorial” (no caso, do Ministério da Integração Nacional) não são capazes de orientar as demais políticas efetivamente setoriais (PDP, Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (Pacti), de educação, saúde etc.). No caso específico do Nordeste, os três territórios ou regiões estratégicas são: litoral, semiárido (sertão) e o centro-norte (ou cerrado). Para cada uma dessas regiões alguns centros urbanos têm relevância maior para a estruturação de uma ação estratégica regional (mapas 2, 3 e 4), por meio de eixos ou diretrizes de ações específicas que podem ser pensados em cada caso, conciliando prioridades, instrumentos e ações estaduais (e municipais) e federais.

MAPA 2

Nordeste: regiões e núcleos urbanos estratégicos

Litoral Norte-Nordeste



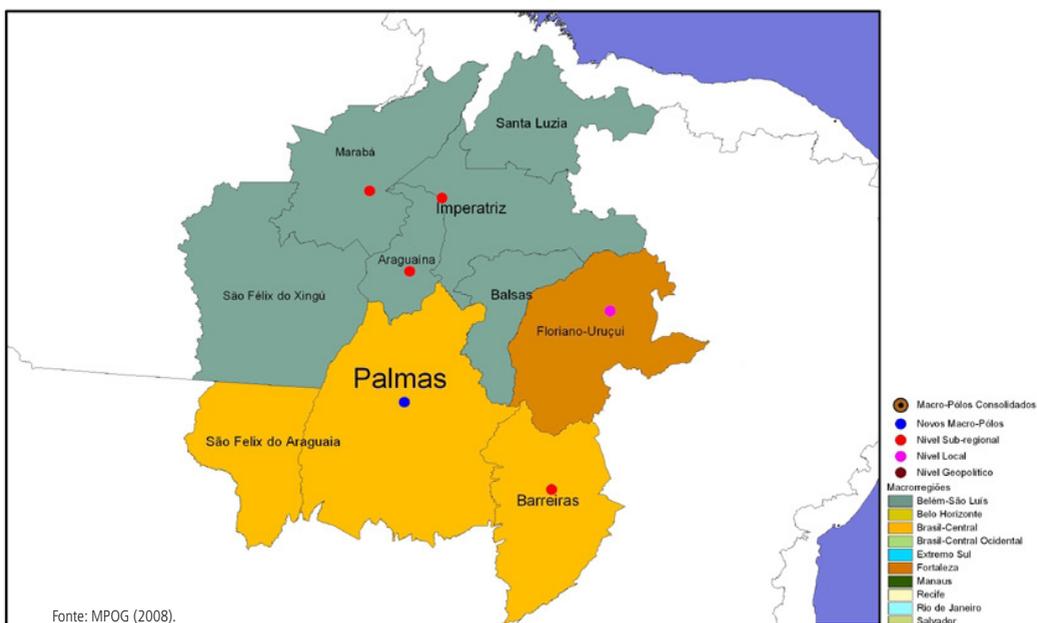
MAPA 3
Nordeste: regiões e núcleos urbanos estratégicos
 Semiárido

Semi-Árido



MAPA 4
Nordeste: regiões e núcleos urbanos estratégicos
 Centro-Norte

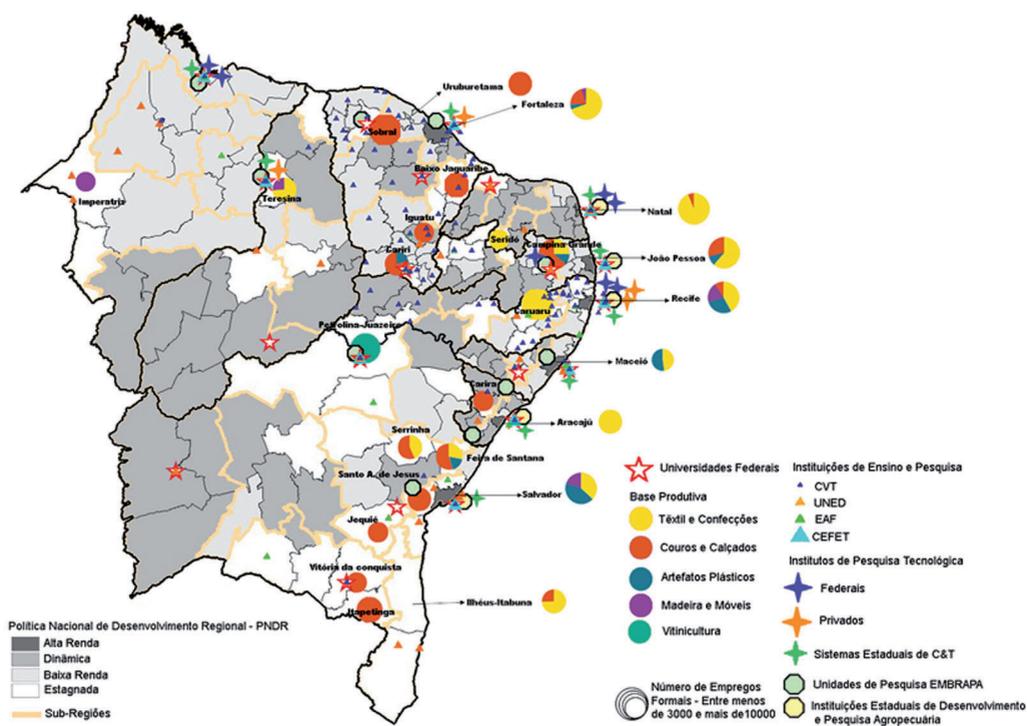
Centro-Norte



Essa distribuição de papéis deve ser combinada com a estrutura institucional-produtiva de cada região interna. Uma forma de visualizar isso está nos mapas 5 e 6, em que algumas entidades públicas e privadas, federal, regional ou estadual, são localizadas e confrontadas com os setores produtivos considerados mais relevantes do ponto de vista regional e internacional. Ou seja, as “escolhas setoriais” estão combinadas em diferentes níveis ou escalas de atuação, em que padrões de competitividade distintos são requeridos: no mercado regional ou no mercado internacional. Conseqüentemente, a maneira pela qual a estrutura de inteligência regional poderia atuar sobre essa estrutura diferenciada também seria diversa e adaptada aos casos particulares.

MAPA 5

Setores e instituições no Nordeste: mercado regional

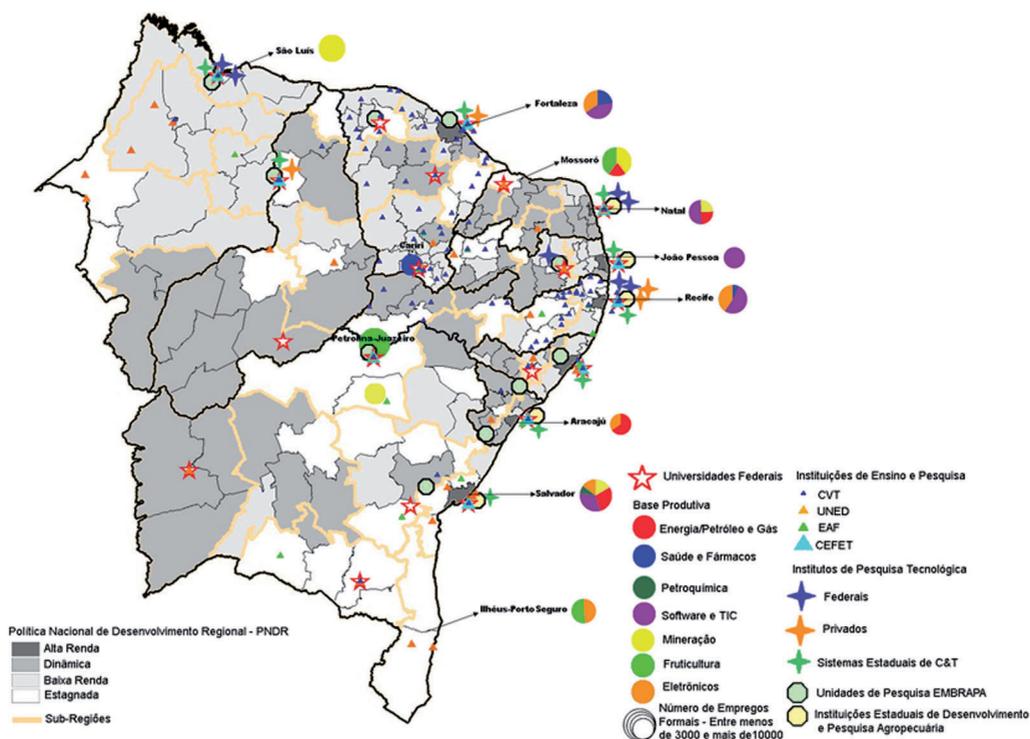


Fonte: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)/MCT (2008).

A visão territorial do papel de cidades-núcleos e da rede urbana regional pode ser complementada por uma concepção que integre, no território, a *estrutura* produtiva (não somente os setores produtivos) e as instituições (e seus instrumentos) públicas e/ou privadas capazes de não somente estudar ou pesquisar os problemas da região, mas também *intervir* de maneira articulada e coordenada. Não se trata, somente, de

uma estruturação de sistemas *produtivos* (à APL), mas de um “sistema institucional-territorial-produtivo”, a exemplo do que vem sendo adotado por países como a França e a Espanha.⁸ As escalas principais desse sistema funcionariam da seguinte forma: no primeiro caso (institucional), por meio de um “pacto federativo” (União, estados e municípios) e definição dos papéis de cada instância e de seus respectivos órgãos responsáveis; no segundo, por meio de *escolhas* de escalas territoriais de ação (internacional, nacional, regional, estadual, sub-regional e local) em que o papel de núcleos urbanos é fundamental e, por fim, no terceiro caso, por meio de seleção de instrumentos privados e públicos capazes de, juntos, constituírem estímulos efetivos à geração de produto, emprego e renda regional.

MAPA 6
Setores e instituições no Nordeste: mercado internacional



Fonte: CGEE/MCT (2008).

A dificuldade de se encontrar no Brasil um APL na concepção plena do termo é proveniente da baixa institucionalidade local, que se reflete na baixa capacidade de governança das aglomerações e na “inexistência de um pacto territorial em prol do

8. Dos 958 APLs do Brasil (MDIC) 428 estão no Nordeste, sendo 310 (72%) no setor primário.

desenvolvimento” (COSTA, 2010). Isso pode ser complementado com o fato de que “a principal falha do governo, hoje, tem a ver com os *meios*, não com os *objetivos*” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 19).

4 O FUTURO DESEJADO, OS CENÁRIOS POSSÍVEIS E O PLANEJAMENTO NECESSÁRIO

As reflexões feitas até este ponto do trabalho têm levado a concluir por uma perda de orientação do planejamento regional no Estado brasileiro. Na fase inicial da década de 1960, quando a política foi implementada, os objetivos estavam fortemente ligados aos instrumentos e recursos postos à disposição do desenvolvimento. No entanto, com o tempo ocorreu um esgarçamento da política regional, a qual não teve uma adequada revisão de seus propósitos relativamente às mudanças que se operavam no país e no mundo. A crise fiscal do Estado brasileiro na década de 1980 e a abertura comercial e financeira dos anos 1990 modificaram substantivamente a problemática regional e agudizaram questões não devidamente tratadas até então, como a fraca rede de infraestrutura para a competitividade econômica, mas principalmente puseram a descoberto as perdas de oportunidades econômicas e de bem-estar em função do baixo investimento histórico na formação de recursos humanos para o desenvolvimento.

Organizar em novas bases os objetivos a serem atingidos, mas, principalmente, reorientar os recursos e meios existentes (e os novos) para o desenvolvimento da região significa admitir, de um lado, que a sociedade brasileira tem destinado, como visto antes, para áreas essenciais da política pública – saúde, educação e várias outras (tabelas 2, 3 e 4) – muito menos recursos para os habitantes do Nordeste que para demais regiões do país. De outro lado, também, a despeito dos esforços de quase cinco décadas de política regional, ainda destina relativamente menos recursos para o investimento produtivo, seja na forma de gasto direto, seja na forma de crédito ao investimento privado, para a região Nordeste do que para o resto do país.

O padrão vigente de operação da política pública precisa se encaminhar para uma ampla revisão do modelo de desenvolvimento. O crescimento requerido é aquele que se dá, simultaneamente, com esforços de redução das desigualdades regionais, pessoais e com mais investimentos na melhoria dos indicadores de bem-estar. Ademais deste esforço de melhoria da qualidade de vida (dada pelo IDH, por exemplo), em que o país está bastante distante

de outros países que guardam semelhança com o nível de renda, será preciso atentar para o fato de que o ritmo de desenvolvimento do produto e da renda deveria construir uma trajetória em intensidade muito mais expressiva do que a dos últimos 50 anos, sob a pena de o Nordeste não conseguir aproximar seus cidadãos dos níveis de renda/produto conseguidos por habitantes de demais regiões brasileiras. O resultado continuaria a ser a permanência das disparidades regionais, a despeito, é claro, de os nordestinos conseguirem se inserir num quadro social benéfico ao seu bem-estar.

A correta preocupação com estes dois lados da questão – o da busca incessante da redução das mazelas sociais e o da expansão acelerada, em ritmo mais intenso que o resto do país, do crescimento econômico regional – e a atenta preocupação com a forma pela qual se disponibilizarão os meios/instrumentos para este duplo desafio é o que deve nortear a PNDR. Uma reavaliação do comportamento governamental desarticulado e pouco comprometido com a redução das disparidades regionais no ritmo e nas oportunidades de desenvolvimento precisa ser devidamente realizada, e medidas para a correção desta rota devem ser tomadas. Manter o ritmo de crescimento nordestino na trajetória atual significará, inevitavelmente, a perpetuação do atraso relativo, e a condenação de milhões de brasileiros do Nordeste à miséria e à falta de oportunidades.

A PNDR para o Nordeste precisará, portanto, buscar atingir com seus objetivos e instrumentos/recursos um determinado ritmo para a evolução do indicador de desenvolvimento num horizonte determinado. O exercício prospectivo construído a seguir tem a intenção de alertar para a ampliação do esforço – em termos do uso dos instrumentos e dos recursos disponíveis quer pela política de gastos e investimento social (melhoria do capital social), quer pela política de investimento em infraestrutura econômica e de apoio ao investimento privado – que a política pública deveria conduzir para alterar a atual trajetória de crescimento em que o Nordeste apenas acompanha o crescimento nacional para outra em que, de modo persistente, a região viria a ultrapassar o ritmo nacional para, ao fim de um dado período de tempo desejado, determinados patamares relativos de renda e bem-estar sejam equiparados. O que se propõe é, portanto, colocar a política pública não apenas para fazer o Nordeste crescer economicamente, mas para que ela o faça em concomitância a uma trajetória de convergência nacional do PIBpc.

Como orientação, estabeleça-se um horizonte de planejamento dado pelo cenário construído a seguir, o qual parte da situação atual para indicadores econômicos escolhidos.

4.1 A SITUAÇÃO ATUAL

Sabe-se que em 2008 o PIBpc da região Nordeste correspondeu a 46,7% do PIBpc nacional. Este patamar corresponde ao mesmo que se verificava em 1960, igual a 46,4% do PIBpc nacional. Depreende-se daí que entre 1960 e 2008 quase nada mudou neste indicador relativo de produção econômica. O crescimento econômico verificado no Nordeste, dado pelas taxas de crescimento do PIB total e *per capita*, acompanhou muito proximamente, durante 1960-2008, o mesmo que ocorreu no Brasil como um todo: no Nordeste as taxas foram de 4,2% e 2,3% a.a., respectivamente para o PIB total e o *per capita*, enquanto para o país as mesmas taxas foram, respectivamente, de 4,3% e 2,1% a.a. Foi justamente o fato de apenas ter se equiparado ao ritmo da expansão da economia nacional que fez com que a economia nordestina permanecesse na mesma posição relativa em que se encontrava em 1960. Uma alteração neste quadro de paralisia relativa da posição do Nordeste no contexto nacional implicaria desejar construir uma rota diversa da consolidada, na qual alguns patamares podem ser utilizados para a construção de cenários alternativos.

- Cenário I: atingir no Nordeste o patamar de 75% do PIBpc nacional até o ano de 2030. Supondo que a PNDR tenha como meta mudar este quadro deplorável e queira realizar um esforço de elevar o PIBpc regional para algo como 75% do nível que se verifica para o país como um todo até 2030.

Considere-se, em primeiro lugar, por hipótese, que a taxa de crescimento do PIBpc brasileiro se manterá, ao longo do período 2008-2030, em média no mesmo patamar que ele atingiu entre 2003 e 2008, que foi de 3,65% a.a. Com esta taxa, o PIB por habitante nacional será de R\$ 34.873,00 (em valores constantes de 2008) em 2030 – em 2008 foi de R\$ 15.847,5.

O PIB por habitante na região Nordeste foi, em 2008, de R\$ 7.419,5 (em valores de 2008). Daí que para alcançar o nível de 75% do mesmo indicador nacional em 2030 – conforme sugere o cenário I – o PIBpc do Nordeste precisará ser de R\$ 26.154,00 em 2030. Em sendo assim, a região Nordeste terá de expandir seu PIBpc de 2008 até

2020 à taxa anual de 5,89%. O diferencial de crescimento a ser obtido entre a taxa de crescimento do PIBpc do Nordeste e do Brasil, isto é, o excesso de crescimento econômico sobre o mesmo nível nacional que a região precisará construir é de $(r_{NE} - r_{BR}) = 2,24\%$ a cada ano ao longo dos 22 anos até 2030.

Portanto, descontando-se os efeitos do crescimento populacional para simplificação de nossas hipóteses, a política regional brasileira precisaria perseguir uma meta de crescimento para o PIBpc regional, aproximadamente, 2 pontos percentuais (p.p.) acima da nacional no período 2008-2030 para que o Nordeste possa convergir para o nível de 75% do PIBpc nacional nesta última data.

- Cenário II: atingir o patamar de 90% do PIBpc nacional em 2030. Aceitando os mesmos parâmetros para o crescimento do PIBpc do país utilizados no cenário I e calculando o novo esforço que a região precisará conduzir para atingir, desta vez, o nível de 90% do equivalente nacional. Portanto, o PIBpc regional precisará ser de R\$ 31.385,00 em 2030 (90% do PIBpcBR). Em sendo assim, o Nordeste terá de expandir seu PIBpc de 2008 até 2030 à taxa anual de 6,77%. O diferencial de crescimento a ser obtido entre a taxa de crescimento do PIBpc do Nordeste e do Brasil precisará ser de $(r_{NE} - r_{BR}) = 3,12\%$ a cada ano ao longo dos 22 anos até 2030.

A política nacional de desenvolvimento para o Nordeste precisaria perseguir uma meta de crescimento para o PIBpc regional de cerca de 3 p.p. acima da nacional no período 2008-2020 para que o Nordeste possa convergir para 90% do PIBpc nacional nesta última data.

No primeiro cenário, sendo o excesso de crescimento *per capita* do PIB que o Nordeste precisará imprimir de cerca de 2% anuais entre 2008 e 2030, e sabendo-se que entre 1960 e 2008, sua taxa de PIBpc observada foi de 4,2% a.a., poderia ser sugerido que – tendo de elevar em mais de 50% sua taxa de crescimento de longo prazo – a política pública deveria também buscar expandir em aproximadamente 50% os atuais níveis de investimento e gasto público vigentes para a região.

No segundo cenário, o esforço é bem maior, com a necessidade de uma taxa de longo prazo do PIBpc nordestino se expandir em cerca de 75% ($= 3,12\%/4,2\%$). Pode-se supor que os montantes de recursos necessários para atingir tal intento deveriam crescer na mesma medida, ou próximo a ela.

**QUADRO
Brasil e Nordeste**

(Cenários para o crescimento do Nordeste – 2008-2030)

	Brasil	Nordeste
Situação atual (2008)		
PIB total (R\$ mil)	3.004.881,1	394.051,4
PIBpc (R\$)	15.847,5	7.419,5
Taxa de crescimento PIBpc (2003-2008)	3,65% ao ano (a.a.)	4,15% a.a.
Cenário I: PIBpcNE = 75% (PIBpcBR)		
PIBpc 2030 (R\$)	34.873,0 ¹	26.154,0
Taxa de crescimento necessária no período 2008-2030	3,65% a.a.	5,89% a.a.
Diferencial de taxa desejada ²	---	2,24% a.a.
Cenário II: PIBpcNE = 90% (PIBpcBR)		
PIBpc 2030 (R\$)	34.873,0	31.385,0
Taxa de crescimento necessária no período 2008-2030	3,65% a.a.	6,77% a.a.
Diferencial de taxa desejada ²	---	3,12% a.a.

Fonte:

Notas: ¹ Valor obtido pela aplicação da taxa de 3,65% a.a. do período 2003-2008 para o período subsequente de 2008-2030.

² Diferencial dado por $TxPIBpcNE > TxPIBpcBR$ e representa o esforço que a região precisaria fazer, em termos de crescimento, para atingir, até 2030, a meta sugerida em cada cenário.

É claro que os multiplicadores do investimento na região não são iguais à unidade, tal como está implícito nas afirmações anteriores. São, em geral, maiores que a unidade. Daí que cada unidade de investimento (ou gasto) realizada tende a produzir um valor superior à unidade para o PIB total e, por isso mesmo, os volumes de recursos necessários tendem a ser menores do que os afirmados, mas, sem dúvida, superiores aos montantes presentemente alocados.

Como o montante de recursos para atingir os objetivos nos cenários I e II é crescente, a política pública será tanto mais capaz de ser eficaz se a estratégia de desenvolvimento priorizar, como foco das intervenções, o planejamento territorial e a rede de cidades. A dicotomia interior/litoral, muito profunda no Nordeste, tenderá a ser minimizada; os recursos escassos tenderão, quando aplicados, a ter maior poder de reverberação sobre os tecidos econômico e social; e os recursos tenderão a ser canalizados para os que mais necessitam (sejam pessoas, instituições, setores, ou sub-regiões).

Em suma, uma política que seja, de fato, substantiva para alterar a trajetória do desenvolvimento do Nordeste em direção aos patamares médios nacionais de PIB (ou de renda) por habitante exigirá montantes de recursos muito mais significativos que os

destinados até então. Em face do nível de carga tributária atual atingido no país – cerca de 37% do PIB –, será muito difícil realizar esta tarefa sem que uma ordenação de prioridades de gastos seja feita, implicando redução de transferências governamentais de recursos para regiões já bem aquinhoadas. Daí a importância ora do “mapeamento institucional”, ora da aplicação do recorte territorial/rede de cidades, de maneira a perseguir o aumento da eficiência dos recursos/meios existentes para gerar resultados sobre as desigualdades internas opostos ao quadro prevalecente.

5 CONCLUSÕES

Se o diagnóstico recente da região Nordeste é animador, isto não significa que os maiores problemas estão solucionados ou mesmo minimizados. Existe uma “longa estrada” adiante para a região, de fato, reduzir o hiato entre a constatação de uma realidade, mesmo positiva, e a consecução de um objetivo maior: desenvolvimento. Essa contradição pode ser exemplificada no diagnóstico apresentado em que se demonstra que os avanços conseguidos pela região somem diante de uma situação relativa permanente, de uma parcela historicamente constante no produto nacional em torno de 13% (objetivo). A esse descompasso se soma um hiato entre os problemas ainda existentes, como a baixa capacidade de demanda interna baseada em um consumo médio inferior (dada uma renda média 47% da média nacional), e os instrumentos por meio dos quais se pode intervir para modificar sua realidade, como representados por gastos públicos *per capita* inferiores em setores fundamentais como educação e saúde, abaixo do nível *per capita* nacional, em despesas de investimentos estaduais e federais muito abaixo do requerido e um comércio exterior deficitário, que demonstra a fragilidade produtiva interna, a despeito de um crescente aumento na capacidade de consumo (via aumento de renda não necessariamente salarial) e de emprego (de baixa qualidade).

De uma recuperação na capacidade de demanda da população recente, devido a programas assistenciais e previdenciários (“modelo de consumo de massa”), deve-se evoluir para uma agenda de geração de emprego e renda salarial, por meio de incentivos e financiamentos à produção regional (“modelo de produção em massa”). Para isso, o planejamento estratégico setorial-territorial é um instrumento considerado importante, associado a uma visão setorial e territorial da estrutura produtiva regional. Uma estratégia que parte de diagnósticos (que existem diversos), de uma análise pormenorizada dos instrumentos disponíveis e sob maior governabilidade interna, a coordenação de ações

federativas (União, estados e municípios) e união de mecanismos públicos e privados, para a obtenção de *metas* (não se trata somente de objetivos “abstratos”) ousadas que deem conta de dotar uma dinâmica interna maior na região. Não se trata somente de crescer a taxas pouco superiores à média nacional, que até o momento fizeram apenas o esforço de manter a região “no mesmo lugar”, ou de uma “política de ocupação do território”, mas de dotá-la de dinâmica mais robusta que fortaleça a estrutura produtiva interna, a geração de emprego formal e de renda salarial, de trabalho, apoiada na sua rede de cidades.

A necessidade de avançar de uma produção de diagnósticos regionais, para uma avaliação profunda e articulada dos *meios* (institucionais, em especial) e dos *instrumentos* (orçamentários, financeiros etc.) disponíveis e passíveis de serem utilizados de maneira coordenada, focada e efetiva na região. Para isso é necessário, previamente, o conhecimento da matriz institucional regional, para a definição de suas competências e papéis bem definidos de cada agente público e privado; da identificação dos principais instrumentos e mecanismos fiscais, orçamentários, financeiro, de crédito etc. capazes de prover recursos suficientes para uma ação coordenada e focada, neste caso, a partir da proposta aqui apresentada, da priorização de “lugares”, núcleos urbanos ou sub-regiões estratégicas, por meio dos quais se *iniciaria* esse processo de ação articulada institucional e instrumental (público e/ou privada); e, por fim, a priorização de áreas ou setores em que se concentrariam as maiores apostas ou investimentos, de *maneira conjunta* em linha com a teoria do crescimento endógeno (ROMER, 1986; LUCAS, 1988): educação, pesquisa e desenvolvimento (P&D), ciência e tecnologia etc. Em suma, trata-se de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região.

Para finalizar, este estudo propõe uma mudança de prioridade nas análises regionais, de meros diagnósticos com suas correlações implícitas para a identificação dos elementos ou instrumentos *causais* capazes de modificar a realidade regional, ainda frágil, para a formulação de propostas concretas, por meio da identificação dos mecanismos fundamentais de ação pública e/ou privada capazes de gerar e gerenciar efetivamente e de maneira sustentável uma capacidade regional e uma dinâmica própria de produção, de geração de emprego e de renda salarial. E quanto aos objetivos (ou valores) maiores: redução da pobreza e da desigualdade? Bem, caso os instrumentos sejam bem utilizados e seus efeitos avaliados e confrontados com suas metas propostas de maneira clara e objetiva, aqueles valores (impropriamente tratados como objetivos) serão alcançados no futuro de uma forma ou de outra, “naturalmente”.

O desafio maior de construção de uma agenda regional está “no meio” daquilo que se considera o tripé do planejamento estratégico setorial-territorial (diagnóstico/problema, *instrumento/causa* e meta/objetivo). Em última instância, o objetivo maior de uma abordagem como essa é a de conciliar *planejamento e orçamento*, com a busca por uma integração ou coordenação de instrumentos e de uma focalização ou priorização territorial-setorial. Existe um falso dilema entre se o Estado deve gastar “mais ou menos” levando-se em conta apenas um aspecto macroeconômico, de *superávit primário*; mas, de onde devemos gastar mais (prioridades) e onde devemos gastar menos (onde haja desperdício), mantendo-se o equilíbrio orçamentário (receitas e despesas). Para isso precisa-se rediscutir a forma como as decisões são tomadas (“escolha social”), a maneira como o orçamento é construído e “dividido” (se associado a um planejamento) e os impactos dos mecanismos e instrumentos (se compatíveis com os problemas fundamentais e com as metas/objetivos relevantes).

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, L.; LIMA, J. P. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea, n. 33, 2009.
- ARAÚJO, T. B. Nordeste, nordestes, que Nordeste? In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p. 125-156.
- BUARQUE, S. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 939).
- CGEE/MCT. **Agenda estratégica em C,T&I para o desenvolvimento regional: Região Nordeste. Relatório Final**. Brasília, 2008. 58p. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/busca/ConsultaProdutoNcomTopo.php?f=1&idProduto=4957>> Acessado em: 15 mar. 2011.
- COSTA, E. Os arranjos produtivos locais e o desenvolvimento regional. **Boletim Regional**, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010.
- IBGE. **Contas Regionais e Nacionais do Brasil**, 2008.
- LUCAS, R. On the mechanisms of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.
- MENDES, C. C. Rede urbana, território e desenvolvimento regional. **Boletim IPEA/DIRUR**, Brasília, 2009.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições a intervenção estatal no Brasil dos anos 90.** 2005. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia. Campinas: Unicamp, 2005.

MPOG. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento.** Brasília: MPOG, 2008.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. **Comunicação**, Brasília, 1994.

PACHECO, C. A. **Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores de produção e do investimento industrial.** Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 633).

PRADO, S. Caracterização do sistema brasileiro de partilha. In: PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. (Org.). **Partilha de recursos na federação brasileira.** São Paulo: FAPESP/FUNDAP/Ipea, 2003.

ROMER, P. Increasing returns and long-run growth. **The Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, 1986.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

