

Constantino Cronemberger Mendes
Aristides Monteiro Neto

Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste

RESUMO

A agenda de desenvolvimento regional perdeu, ao longo do tempo, o nexos ou a compatibilidade entre diagnósticos, mecanismos e objetivos, tripé básico do planejamento estratégico de longo prazo. Este estudo propõe um enfoque distinto na análise sobre o Nordeste ao dar centralidade aos meios ou instrumentos capazes de modificar a realidade regional. O artigo adota, implicitamente, um modelo keynesiano clássico para demonstrar, primeiramente, o descompasso entre demanda e oferta agregadas. Se o Nordeste tem tido avanços recentes no lado do consumo, na esfera da produção existe uma carência estrutural histórica. Observa-se que os instrumentos contemporâneos para dar conta dessa compatibilidade são considerados totalmente diferentes daqueles da política regional tradicional. Nesse novo contexto, a adoção de uma estratégia setorial regional é fundamental, compatibilizando uma visão territorial da estrutura produtiva regional com os instrumentos setoriais públicos e privados disponíveis nas diversas esferas federativas. Nesse método proposto, são enfatizados os papéis da rede urbana e da estrutura técnico-científica regional na construção de uma nova agenda de desenvolvimento regional moderna e mais efetiva.

Palavras-chave

Nordeste, planejamento, instrumentos, desenvolvimento.

ABSTRACT

Over time, the regional development agenda has lost the connection or compatibility between diagnoses, mechanisms and objectives, the three basic elements of strategic planning over the long-term. This study aims to specifically focus on analyzing the Northeast region of Brazil by stressing the means or tools that could be used to modify its regional reality. The article implicitly adopts a classic Keynesian model to demonstrate, at the outset, the mismatch that exists between aggregate demand and supply. If, on the one hand, the Northeast has made recent progress on the consumption side, on the production side there has been a long-standing structural shortfall. One can note that the tools of today for dealing with this kind of compatibility are considered completely different to those traditionally used by regional policy. In this new context, the adoption of a regional sectorial strategy is fundamental, combining a territorial view of the regional productive structure with the public and private sectorial tools available in different federal spheres. Under this proposed method, we emphasize the roles of the urban network and the technical-scientific structure in constructing a more modern and effective agenda of regional development.

Keywords

Northeast, planning, tools, development.

Introdução

O Nordeste, como o Brasil, padece de um paradoxo de compreensão em que muitas vezes os dados estatísticos e as suas interpretações, dependendo do foco, do método ou 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. Não se trata, aqui, de fazer uso de uma “dialética econômica”, mas de focar a análise em um elemento pouco enfatizado, mas fundamental no planejamento estratégico de longo prazo: os *instrumentos* e *mecanismos* de ação disponíveis, que conectam e compatibilizam diagnóstico(s) e objetivo(s).

O artigo parte de um diagnóstico alternativo, situando os avanços recentes, de curto prazo, dada uma interpretação particular da evolução regional dos possíveis efeitos (hipóteses) daquilo que se pode chamar de políticas regionais. As relações com os problemas existentes e persistentes, de longo prazo, e que, portanto, podem servir como base aos objetivos a ser perseguidos, são feitas a partir de uma perspectiva estrutural dessa mesma realidade regional. O foco está naquilo que é considerado o maior desafio para a construção de uma agenda regional moderna: a consideração dos instrumentos ou mecanismos que sejam mais efetivos para conectar diagnóstico/problema com objetivo/meta.

A análise refere-se, pois, à seara da coordenação dos instrumentos à disposição para uma nova política regional 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 ou metas 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 com um êxito limitado da própria política pública, até o momento.

Neste trabalho, pretende-se evidenciar que, ao longo dos últimos cinquenta anos de política regional brasileira voltada para o desenvolvimento do

Nordeste, houve *uma paulatina perda de nexos e identidades entre objetivos e os seus correspondentes meios e instrumentos de ação*. O esforço da política no momento atual deve centrar foco na coordenação das ações e instrumentos para o desenvolvimento no sentido de 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 uma ferramenta de *planejamento estratégico setorial regional* é instrumento fundamental não apenas para um diagnóstico alternativo, mas especialmente para a análise e a avaliação de metas ou objetivos.

A maior parte desses mecanismos ou instrumentos está prevista no orçamento público, na forma como os recursos federais, em particular, são recolhidos (fontes, receitas) e alocados (gastos, despesas). Porém, uma visão macroeconômica fiscal apenas 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 apresentação de um método “setorial territorial”. Para isso, o estudo é dividido em três seções, além desta introdução e das conclusões: a primeira trata do diagnóstico; a segunda, dos mecanismos e instrumentos da estratégia; e a última, das perspectivas para a região Nordeste (cenários e metas).

Nordeste: a realidade revista e o cenário desejado

Os diagnósticos recentes sobre o desenvolvimento regional do Nordeste, compostos de análises específicas, diferenciados por critérios de seleção de variáveis e de metodologias e teorias diversas, são insuficientes para a tomada de decisão *política de longo prazo*, levando em conta serem eles apenas a primeira etapa do planejamento estratégico. Na outra ponta do planejamento, das metas e dos *objetivos*, é possível encontrar um maior consenso, tendo em conta que o fim de qualquer analista é alcançar um cenário futuro ideal, seja lá quando for possível a 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 nacional, e problemas persistem em outras áreas, qualquer que seja a análise realista.

Um diagnóstico *alternativo* do comportamento recente da economia nordestina (1960-2008) revela uma dinâmica de expansão em patamar similar à média nacional, comparando a taxa de crescimento anual médio do PIB no período, de 4,2% para o Nordeste contra 4,3% para o Brasil, respectivamente (tabela 1). Se esse período for decomposto em subperíodos, serão observados resultados pouco diferentes, com ciclos regionais e nacionais pouco distintos,

com a região ora acima ora abaixo da média nacional. O fato é que, no longo prazo, os comportamentos 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 exista um processo de convergência inter ou intrarregional.

Existe um debate inconclusivo entre especialistas de que tanto pode estar ocorrendo como 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 homogêneo, mas vários *brasis* independente do indicador ou da *escala* adotada; o mesmo pode ser aplicado ao Nordeste (PACHECO, 1999; ARAÚJO, 1995). Daí que, em recortes espaciais específicos, pode-se diagnosticar a convergência, que pode ocorrer em simultâneo com a divergência em outros recortes.

Tabela 1 - Taxas de crescimento do PIB, total e *per capita** - Brasil e Nordeste -1960 e 2008 (%)

	PIB total		PIB <i>per capita</i>	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
Política regional em cinco décadas (1960-2008)	4,2	4,3	2,3	2,1
Auge da política regional (1960-1989)	5,9	6,4	3,6	3,8
Reformas 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	3,7	2,4	2,4

Fontes: Dados brutos: IBGE e Bacen.

*Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

**Dados para 2000 a 2008.

As diferenciações de ritmo entre a economia regional e a nacional parecem, entretanto, indicar 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.

Num primeiro momento, nos anos de 1960 e 1980, os instrumentos clássicos de incentivos fiscais (mecanismo 34/18, Fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia – Finor e Finam) tiveram papel preponderante, juntamente com organismos regionais como Dnocs – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, Codevasf – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco, Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e BNB – Banco do Nordeste. Nos anos 1990 – por força das proposições contidas na Constituição de 1988 – sobrevieram os fundos constitucionais das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte (respectivamente, FCO, FNE E FNO), trazendo mais recursos para as regiões menos desenvolvidas, 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. Por força do novo quadro constitucional, várias outras regras do federalismo brasileiro foram modificadas para garantir a universalização de bens e serviços públicos básicos, como na saúde e na educação. Tanto o SUS – Sistema Único de Saúde – quanto o Fundeb – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico (hoje Fundef – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental) passaram a operar uma lógica diversa da 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 o gasto social no país.

Na década de 1960, os resultados das medidas adotadas pela política regional se fizeram sentir na própria década – a taxa de crescimento do PIB total nordestino foi de 3% ao ano. 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 em pleno milagre econômico (tabela 1). Nas décadas de 1980 e 1990 – fases de crise e ajustamento da economia nacional – o crescimento da economia nordestina se deu em 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 passaram a ser acionados 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 e do Benefício de Prestação Continuada 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.

Não obstante um comportamento *médio* positivo, no período recente, a região Nordeste permanece com uma parcela constante no PIB nacional da ordem de 13% (tabela 2), 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 JK (Operação Nordeste, 1959) a partir do relatório do GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, elaborado por Celso Furtado.

Ou seja, a despeito de todos os avanços inegáveis ocorridos nos últimos cinquenta 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 apenas para praticamente manter a sua participação relativa no produto nacional (o “pico” de 13% é atingido em 2002). Isso se reflete, do ponto de vista *macroeconômico*, na baixa produtividade e na 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, tema que será discutido adiante.

Tabela 2 - PIB preço de mercado (1995-2009): Nordeste e Brasil

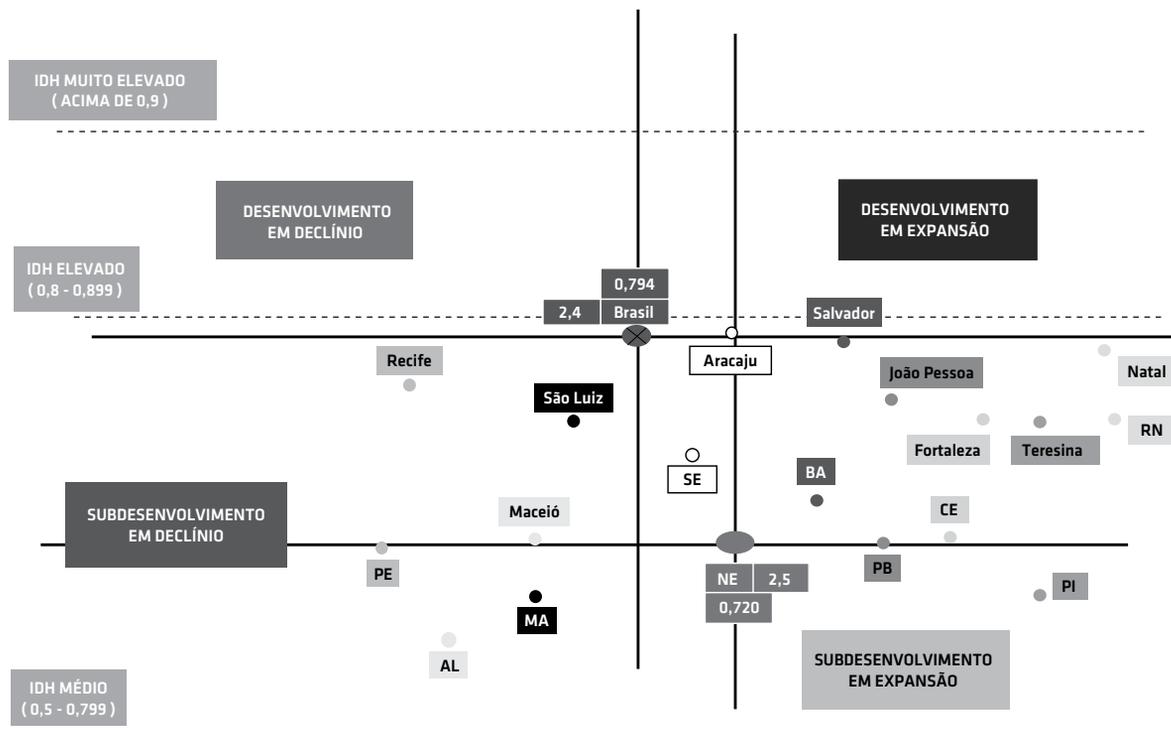
Anos	PIB (em R\$ milhões)		(%)	Variação anual (%)	
	Nordeste	Brasil	NE/BR	NE	BR
1995	84.970	705.641	12,0	-	-
1996	105.223	843.966	12,5	23,8	19,6
1997	116.981	939.147	12,5	11,2	11,3
1998	121.901	979.276	12,4	4,2	4,3
1999	132.577	1.065.000	12,4	8,8	8,8
2000	146.827	1.179.482	12,4	10,7	10,7
2001	163.465	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: Contas regionais e nacionais do Brasil 2008 - IBGE.

A transformação na economia regional e as melhorias no bem-estar da população foram claramente insuficientes. O crescimento médio regional não alcança a *intensidade* desejada para dotar a região de dinâmica própria, muito embora a *direção* tomada contribua *direta ou indiretamente* com os indicadores regionais de desenvolvimento socioeconômico (Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, por exemplo), associados ao nível de educação ou sanitário (de pobreza) ou da desigualdade (Índice de Gini, por exemplo) inter e intrar-regional. Se por algum motivo houvesse uma relação direta mais intensa, de *causalidade* estrita, entre *crescimento* e *desenvolvimento*, seria muito relevante, pois se poderia atuar nos fatores (causais) de crescimento, tão bem discutidos na teoria de crescimento econômico, por exemplo. Ou, se houvesse uma relação de *causalidade inversa*, combinando maior crescimento em regiões com IDH menor, também seria algo positivo, pois seria possível identificar que “alguma coisa” (mecanismo) pode estar atuando como *fator causal* para diminuir as diferenças de desenvolvimento humano. As três dimensões que orientam não somente os *objetivos* mas também os *valores* da sociedade nacional ou regional, crescimento econômico, redução de pobreza e da desigualdade, não necessariamente estão inter-relacionadas de maneira unívoca. Não há uma relação fácil de *causalidade* entre esses três componentes ou seus mecanismos intrínsecos, mesmo que seja possível tecer algumas *correlações* entre eles.

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 crescimento econômico nordestino, por exemplo, não tem uma relação unívoca com o (IDH), considerado aqui como síntese da situação socioeconômica regional (gráfico 1). Os seus estados se encontram divididos, no quadro nacional, em uma situação de subdesenvolvimento em expansão (nos casos de crescimento acima da média regional) ou em declínio (nos casos de crescimento abaixo da média nacional).

Gráfico 1 - IDH 2005 e taxa de crescimento PIB 1995-2005



Fontes: IBGE e Prnud; 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):¹ enquanto Pernambuco, Maranhão e Alagoas obtiveram os mais baixos índices no período, abaixo da média nacional, os demais estados, Ceará, Piauí, Bahia, Rio Grande do Norte e Paraíba, cresceram a taxas superiores à média regional. 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 relação à *média estadual*. Tanto em termos de IDH quanto de crescimento econômico, as capitais nordestinas se destacam das médias nacional, regional ou estadual. Esse fenômeno é condizente com a hipótese de que algumas cidades ou núcleos urbanos têm dinâmicas econômicas diferenciadas, em particular as capitais (em função de características especiais), mas isso também vale para algumas cidades de porte médio na região, em que podem ser encontrados resultados semelhantes. Isso demonstra que a dinâmica e a estrutura econômica e social têm diversas escalas de análise: internacional, nacional, regional, estadual e local.

O quadro socioeconômico regional está associado a vários fatores do lado produtivo (ou de oferta), dada a estrutura setorial regional e estadual (valor agregado ou adicionado), mas também está relacionado 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) como comportamento da oferta se reflete na e é refletida pela 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 regional tem relação direta, mesmo que não total, com o nível da renda pessoal ou familiar. Com uma renda *per capita* média regional abaixo da metade da 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, como os programas ou instrumentos assistenciais (Bolsa Família, por exemplo) e previdenciários (aposentadorias e aumento real do salário mínimo), que têm gerado uma capacidade de demanda local bastante significativa, dinamizando alguns setores, particularmente o de comércio e o de serviços (que, junto com a administração pública e a agropecuária, são os que mais empregam na região, no âmbito formal).²

Considerando que a maioria dos estados da região é deficitária em seu comércio inter-regional e internacional, como será discutido mais à frente, cabe considerar a hipótese de que o crescimento dessa componente de

1. O período de 1995-2005 foi considerado pelo fato da comparação com o IDH 2005.

2. 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.

demanda (consumo) não está sendo acompanhado pelo crescimento da capacidade produtiva e de investimento regional, compensada por maior importação de bens e serviços (a conhecida “evasão de renda”) de outras regiões do país ou mesmo do exterior. Vários estudos atestaram o “vazamento” de renda (e de poupança) que ocorre na região Nordeste, ao mesmo tempo que outros testemunham uma economia regional de “consumo sem produção” (Araújo e Lima, 2009), sob influência de padrões de consumo cada vez mais sofisticados, mesmo em classes de baixa renda (D e E). Além do mais, isso repercute no 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 o 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 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).³

3. Ver Monteiro Neto (2005) e Prado (2001) para outras perspectivas da mesma questão.

Tabela 3 - 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						
Habituação	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

*A preços correntes.

Tabela 4 – Gasto público *per capita* em saúde – 2005-09

	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

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 - 2005-09

	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	5.443,45	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

Ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, ensino superior, educação infantil, educação de jovens e adultos, educação especial, demais subfunções - educação

Essa distorção nos gastos públicos não está em sintonia com a maior demanda social da região, refletida nos piores níveis de escolaridade (tabela 6) – em *correlação* com o baixo nível da renda média – e de indicadores sanitários e de saúde, que traz a preocupação de como manter um crescimento econômico sustentável baseado somente no consumo (baixo), para a solução *estrutural* do seu reduzido desenvolvimento humano relativo (IDH) combinado com a redução da pobreza e das desigualdades socioeconômicas. 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 6 - Anos de estudo e PIB *per capita* dos estados nordestinos - 2007

estado	Anos de estudo 2007	Ranking	PIB per capita 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: BNB

Outro componente fundamental da demanda é o *investimento*. Os dados revelam que o país tem um baixo nível de investimento (FBCF na ordem de 18%), que limita o crescimento a taxas superiores a 5%, sem pressão inflacionária ou desequilíbrio no balanço de pagamentos. Somente mais gasto público e(ou) consumo familiar sem uma contrapartida em mais investimento público e privado que fortaleça a capacidade produtiva interna, de oferta, é um risco para uma maior pressão de demanda inflacionária (interna) e de importação (externa), sem considerar os efeitos negativos internos provenientes das instabilidades cambiais.

No caso dos estados da região Nordeste, os dados de despesas executadas em capital (STN) como proporção do PIB (IBGE) demonstram a baixa capacidade estadual de investimento (tabela 7) advinda de um baixo nível de poupança e de crédito ou financiamento interno. Isso é compensado,

em parte, pelas transferências e os investimentos da União; nestes, o exemplo mais representativo é o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (tabela 8).

Tabela 7 - Capacidade de investimento (% do PIB) – 2002-07

Despesa de capital/PIB (%)						
estados/anos	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*	3,9	2,7	2,4	2,7	3,1	2,2

Fonte: STN; *média dos estados.

Nos dados *orçados* do PAC no período 2008-11, vê-se que 25% dos recursos do programa são 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 da região: Bahia, Ceará e Pernambuco, com algumas exceções quando se observavam os dados por eixos específicos (logística, energia e social-urbano). Nesses casos, Piauí, Maranhão e Paraíba aparecem com parcelas significativas em cada um, respectivamente.

O PAC não é um programa regional, apesar de muitas vezes serem afirmados seus efeitos na redução das desigualdades regionais.⁴ Uma apreciação preliminar cruzada desses investimentos com a “territorialidade” da política regional (a PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional) revela uma *correlação positiva* entre os recursos do programa e as sub-regiões do Nordeste de *alta renda* (que representam 5% do total nacional), no quadro acima, e de uma *correlação negativa* com aquelas sub-regiões de *baixa renda* (que representam 85% do total nacional), no quadro abaixo, da região Nordeste (gráfico 2).

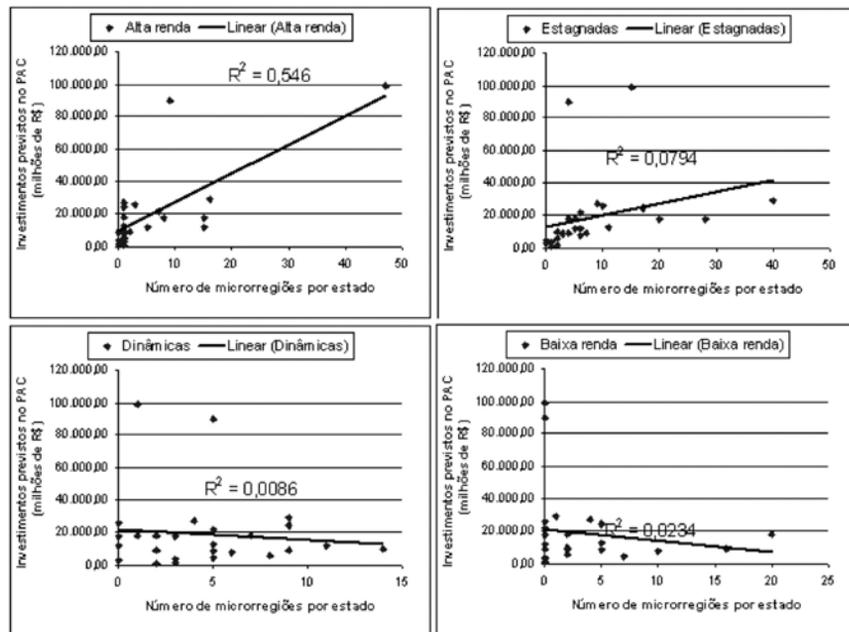
4. O modelo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no PPA 2008-11, é semelhante ao adotado no Programa Brasil em Ação (PBA), no PPA 1996-99, de um conjunto de projetos estruturantes com visão geoeconômica do país.

Tabela 8 - Investimentos Previstos no PAC para a região Nordeste, 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 = 116 bi	23,9	100,0	21,9	100,0	34,9	100,0	25,7	100,0
Brasil = 450 bi/4 anos	100,0		100,0		100,0		100,0	

Fonte: Presidência da República.

Gráfico 2 - Relação PAC e regiões da PNDR



Elaboração: Dirur/Ipea.

Os efeitos de curto prazo de grandes investimentos tendem, de maneira geral, a beneficiar regiões mais ricas, por estas serem 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 os efeitos desses mesmos investimentos serão, *no longo prazo*, transbordados para sub-regiões mais pobres, já que os investimentos estão concentrados exatamente nas áreas mais dinâmicas

dentro da região.⁵ Ou seja, os *instrumentos* utilizados, no caso o PAC, não *garantem* sozinho efeitos externos amplamente positivos ou de redução dos problemas regionais. É necessário identificar os projetos de ação pública e privada que são ou serão implantados complementarmente na região. A infraestrutura é apenas um meio para a possível implantação de uma economia dinâmica e produtiva.

Os desembolsos de instituições financeiras de suporte a projetos do setor produtivo e ao desenvolvimento nacional e regional, como o BNDES e o BNB, mostram um aumento percentual das operações nos últimos anos para o Nordeste, mas com grande concentração, ainda, no Sudeste (caiu de 61% para 53%) no primeiro caso, e nos três principais estados da região nos dois casos. O primeiro instrumento apresenta uma duplicação dos recursos aplicados na região (tabela 9). Porém, esse aumento de volume financiado foi direcionado basicamente ao estado de Pernambuco, associado com os investimentos do complexo de Suape (litoral pernambucano).

5. A matriz de insumo-produto regional produzida pelo Banco do Nordeste (BNB) pode ajudar na identificação de impactos futuros dos investimentos nas estruturas produtiva, de emprego e de renda regionais.

Tabela 9 - Financiamento do BNDES - 2004-09

Desembolso anual do sistema BNDES - R\$ milhões						
região	2004	2005	2006	2007	2008	2009
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 - %						
região	2004	2005	2006	2007	2008	2009
NORTE	5%	3%	3%	5%	5%	8%
NORDESTE	7%	8%	9%	8%	8%	16%
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.

O segundo mecanismo, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) mobilizou recursos da ordem de R\$ 9 bilhões em 2009, revelando, também, uma forte concentração nos estados mais desenvolvidos do Nordeste: Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia (tabela 10). Sem dúvida existe um componente de *risco e incerteza* que limita a descentralização do financiamento, mas como o estímulo de crédito é necessário para compensar a baixa poupança interna, é preciso minimizá-la com algum tipo de “seguro” ou

de “garantias” em linhas de microcrédito para que os estados menos desenvolvidos e os agentes menos capitalizados possam ter mais acesso a esses recursos.

Os dados provisórios do crescimento do PIB estadual (Pernambuco, Bahia e Ceará) em 2009 mostram uma taxa da ordem de 9%-9,5% a.a., o que revela uma possível recuperação da economia pernambucana, em particular nos anos mais recentes, e uma expansão continuada das outras duas. Se, de um lado, isso pode afetar positivamente a situação da região em nível nacional, de outro, pode afetar negativamente do ponto de vista (intra)regional, haja vista a grande concentração dos investimentos no litoral da região (p. ex., a construção de refinarias nas principais regiões metropolitanas (RM) regionais: RM Recife, RM Fortaleza e RM Salvador) favorece uma tendência de fortalecer a histórica concentração da dinâmica regional restrita no litoral e/ou nas capitais.

Tabela 10 - Financiamento do FNE - Banco do Nordeste - 2009

Estado	Valor (R\$ milhoes)	%	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.

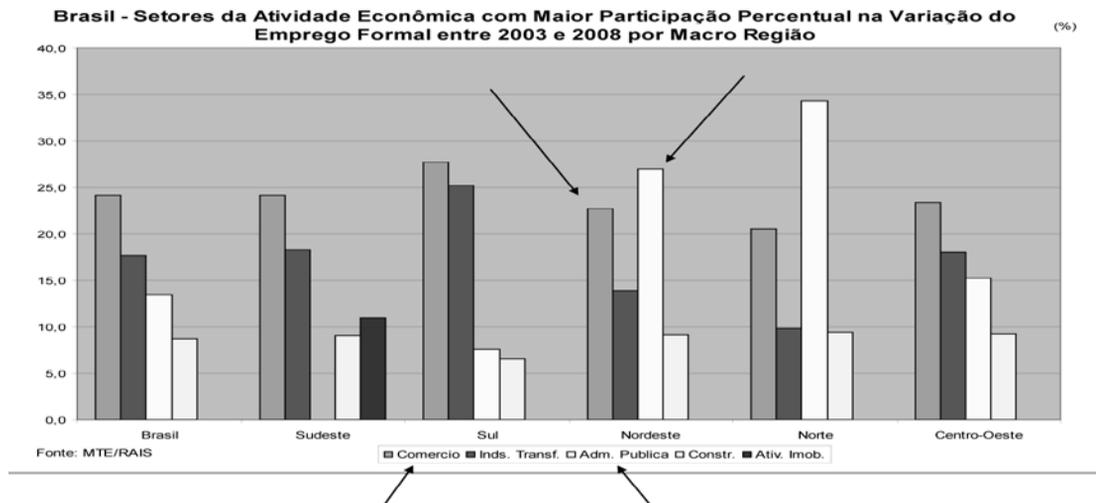
Cada vez mais, estudos são necessários para uma avaliação mais precisa dos efeitos ou impactos externos (“externalidades”) que investimentos infraestruturais certamente terão na estrutura produtiva da região e nas sub-regiões mais pobres do Nordeste, tais como a Transnordestina ou a transposição do rio São Francisco. Mas, importa saber e analisar, também, se e como ocorrerão investimentos privados complementares aos investimentos públicos de infraestrutura, para além dos programas emergenciais e previdenciários de renda. Pois serão aqueles projetos complementares da infraestrutura, e não estes estímulos monetários de renda, que, em última instância, contribuirão de forma duradoura e consistente para uma dinâmica sustentável da economia regional.

Ao mesmo tempo, esses investimentos condicionam mudanças nos padrões dos fluxos migratórios inter e intrarregional, afetando, por sua

vez, a estrutura produtiva regional e o mercado de trabalho. Nesse caso específico, os dados atuais revelam o maior peso do emprego nos setores de comércio e serviços e da administração pública (gráfico 3); em certos estados ele alcança parcela de 44% do total do emprego formal (Paraíba), segundo dados do Caged/MTE (Cadastro Geral de Emprego, do Ministério do Trabalho). Os impactos positivos do aumento do consumo regional no comércio são favorecidos e intensificados com a elevação da renda regional e pelo *boom* importador.

A 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: o excedente *estrutural* de mão de obra. A informalidade no Nordeste, apesar da queda, é ainda bastante acima da média nacional (42% contra 28%). Os trabalhadores de melhor qualificação estão concentrados nos setores públicos e de prestação de serviços, dada a maior remuneração, enquanto os setores agropecuário e industrial (incluindo construção civil), a despeito de uma maior demanda por trabalho qualificado, são dominados por uma grande oferta de mão de obra de baixo nível educacional, limitando produtividade e salários.

Gráfico 3 - Variação do emprego formal por setor e região



Fonte: Caged/MTE.

Tabela 11 - Trabalho formal e informal – Nordeste e Brasil – 2002-2009 (%)

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: IBGE/Pnad 2009.

Tabela 12 - Perfil do trabalhador – Nordeste e Brasil – 2010 (%)

SETOR	Analfabeto – médio incompleto		Médio completo – sup. incompleto		Sup. completo – doutorado	
	NE	BR	NE	BR	NE	BR
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
Admin. 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

Fonte: Rais/IBGE e Caged/MTE.

A queda na participação e na geração de empregos na agropecuária *rural*, associada com o crescimento da participação do emprego (formal) no setor *urbano* (de baixa qualificação), em particular da indústria (e construção civil) e serviços (incluindo domésticos), demonstra a dificuldade de manter a população na zona rural apenas com estímulos *monetários*, com recursos previdenciários e assistenciais. Há necessidade de estímulos *reais* na produção e na geração de emprego na zona rural, para que o setor urbano não seja pressionado via aumento da migração rural-urbano e da oferta de mão de obra (em geral de baixa qualificação) ou via queda da oferta de bens e serviços essenciais (como alimentos), com efeitos devastadores nos preços. O aumento do consumo via somente aumento da renda não salarial sem a contrapartida na ampliação da capacidade de oferta (produtiva), na geração de emprego e na renda salarial será mais um desastre anunciado para o futuro da economia regional e nacional, isso a história nos ensina.

O comércio externo da região Nordeste (tabela 13) revela, por fim, saldos positivos da balança comercial na última década, exceto em 2010 (maior déficit), em 2008 e nos três primeiros anos. Mesmo os resultados positivos, porém, concentram-se no 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 antes, isso reflete um descompasso entre a demanda (ampliação da pauta de importação) e a produção (concentração da pauta exportadora) regionais, e entre o padrão da poupança (e do crédito) e o do investimento regionais.

6. Para mais detalhes, ver Buarque (2003).

Tabela 13 - Balança comercial do NE - US\$ milhões

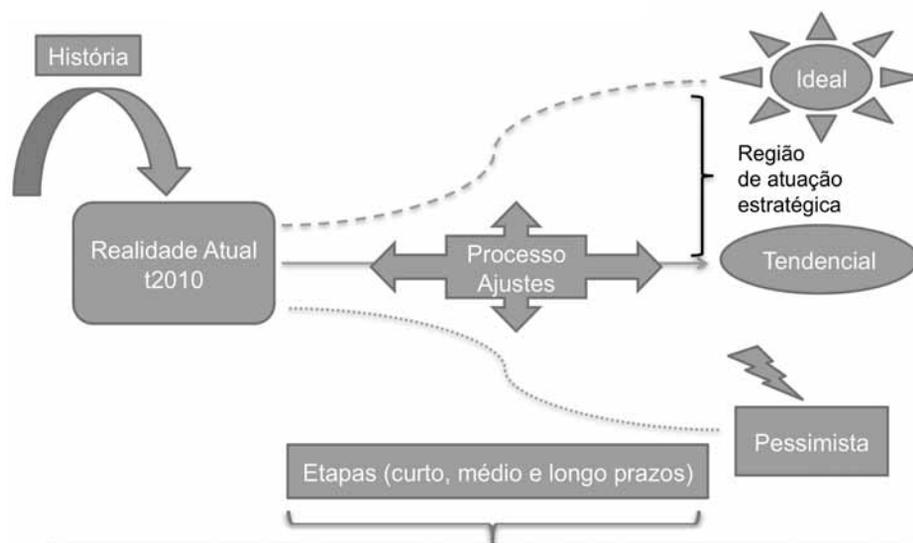
Anos	Nordeste		
	Exportação	Importação	Saldo
2000	4.026	4.776	-750
2001	4.188	5.129	-941
2002	4.656	4.660	-4
2003	6.112	4.329	1.784
2004	8.043	5.510	2.533
2005	10.561	6.308	4.253
2006	11.629	8.855	2.774
2007	13.086	11.777	1.310
2008	15.452	15.526	-75
2009	11.616	10.795	821
2010	15.867	17.487	-1.619

Fonte: MDIC/Secex.

Tudo isso para demonstrar o fato de 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 renda) e de comércio externo. Caso não seja realizada uma ação forte e concentrada de investimentos por meio de instrumentos públicos e privados complementares em diversas áreas – educação, saúde, qualificação da mão de obra, estrutura produtiva, infraestrutura –, a dinâmica regional continuará *acompanhando* a média nacional, sendo puxada, em geral, pelo “motor” de crescimento via demanda, mas com oferta proveniente de outras regiões com estruturas produtivas consolidadas, não criando dinâmica *própria, interna*, limitada por uma renda baixa e uma estrutura produtiva pouco dinâmica e competitiva.

A extrapolação desse diagnóstico, a partir de um modelo de cenários, pode ajudar a visualizar uma perspectiva futura de objetivos e metas (gráfico 4).⁶

Gráfico 4 - Modelo de cenários



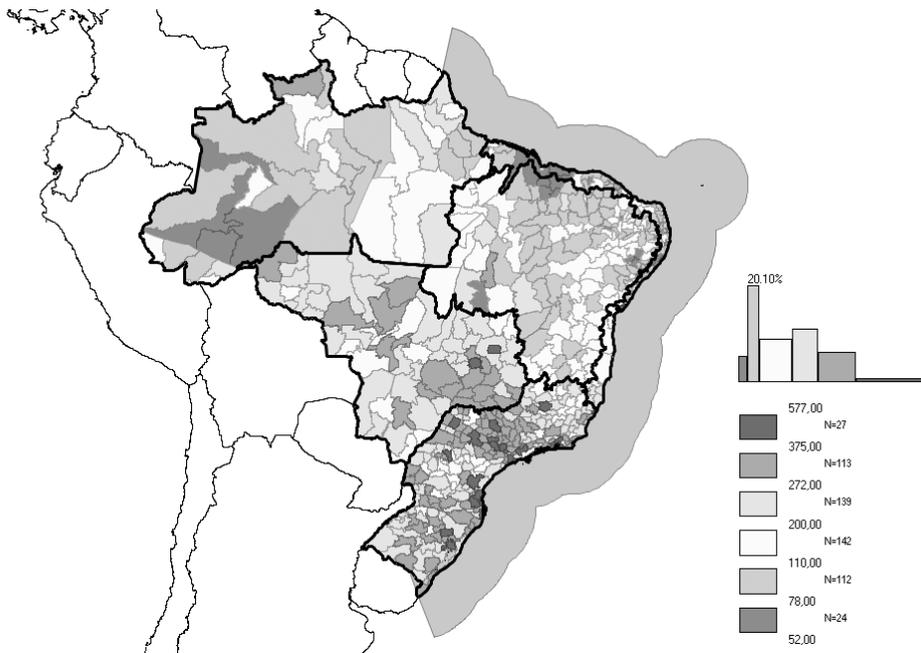
Fonte: Buarque, 2003; elaboração do autor

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 de participação do ponto de vista nacional, seja em termos produtivos, seja em termos de renda média. Pode-se afirmar, assim, que o cenário tendencial da região, na realidade, não é uma perspectiva futura 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 de 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.

O cenário regional desejável dentro de uma visão territorial do desenvolvimento pode ser visualizado a partir de um mapa da realidade atual (t_0), considerando a renda *per capita* de 2000, do IBGE (gráfico 5), que revela a existência de “dois Brasis”: o primeiro de baixa renda (Norte e Nordeste), o segundo de alta renda (Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Essa configuração em dois blocos regionais é representada na distribuição de frequência estatística, considerada em termos

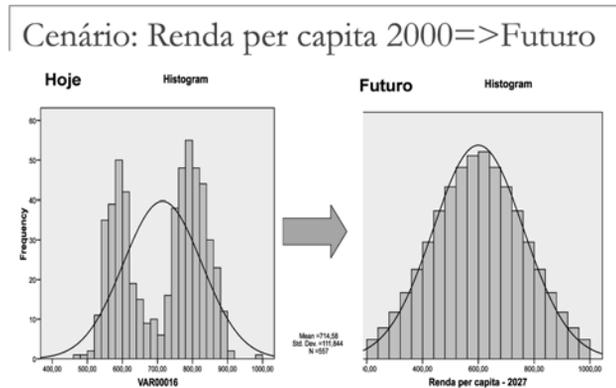
microrregionais. Ao inferir uma distribuição de frequência futura (objetivo?) mais homogênea ou “normal” (gráfico 6), isso refletiria em um “mapa implícito” futuro (ideal?) de um Brasil com renda *per capita* média mais uniforme. A pergunta central é: qual(is) instrumento(s) público(s) e privado(s) fará(ão) a alteração da realidade atual do país para esse futuro “ideal”?

Gráfico 5 - Distribuição espacial da renda *per capita* - Brasil - 2000



Fonte: IBGE.

Gráfico 6 - Distribuição de frequência atual e desejável da renda *per capita*



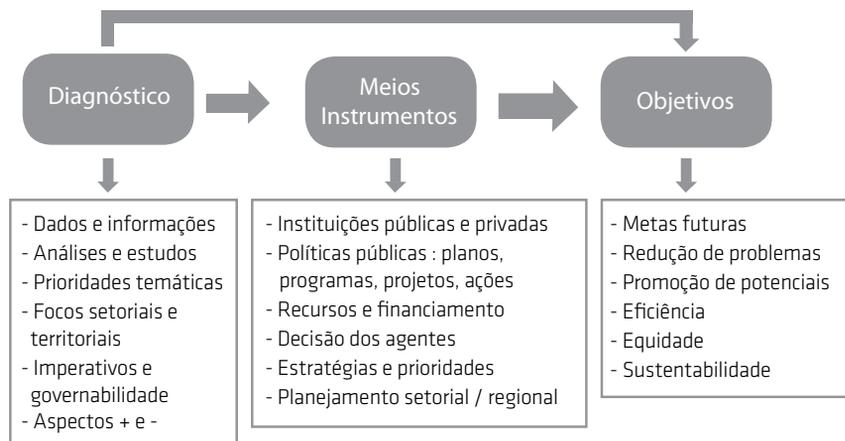
Fonte: Elaboração do autor

Nesse sentido, o uso do planejamento territorial setorial traz elementos importantes não apenas para uma avaliação em perspectiva da região e das sub-regiões específicas, mas também para a orientação das políticas públicas. 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 territorialmente direcionados; o foco na qualificação direcionada por meio das escolas técnicas e das universidades ou de escolas tradicionais, a distância; a estruturação de arranjos produtivos contratados para atender demandas e compras governamentais (p. ex., para a merenda escolar) são exemplos de ações que conjugam ação pública com mercado privado. Esse é o foco da próxima seção.

Planejamento: A (in)compatibilidade entre instrumentos e resultados

O esquema aqui proposto e adotado ao longo do trabalho pode ser representado por meio de um modelo simples de planejamento (gráfico 7), não havendo necessidade de maiores explicações.⁷

Gráfico 7 - Elementos de planejamento: diagnóstico, meios e objetivos



Fonte: Buarque, 2003; elaboração do autor

7. Para mais detalhes, ver Buarque (*op. cit.*).

Como a partir do diagnóstico e do cenário anteriores pode-se construir uma *nova* estratégia regional de desenvolvimento? Quais os seus principais elementos? A ênfase aqui adotada é a de que as principais componentes de uma nova estratégia regional compreendem, a partir da identificação de suas principais deficiências ou problemas a serem solucionados (diagnóstico), a seleção dos *mecanismos* ou *instrumentos* de ação mais efetivos para a redução dos problemas e o alcance de metas ou objetivos (gráfico 7): a *institucionalidade*, as políticas (planos, programas etc.), os instrumentos e os recursos financiadores, os principais agentes públicos e privados envolvidos, as prioridades 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 positivas ou negativas, mesmo distintas, são, geralmente, complementares. Da mesma forma, as metas previstas por analistas “otimistas” ou “pessimistas” são, em geral, bastante compatíveis. *O problema essencial está no meio, nos instrumentos mais convenientes e nas aplicações adequadas para empreender uma correlação mais direta e, principalmente, uma causalidade entre diagnósticos e objetivos.* Ao atribuir uma causa (instrumento) a determinada situação (diagnóstico ou problema) e relacionar, por fim, ao alcance de determinada meta (objetivo), é possível construir e discutir um planejamento integrado, estratégico. Muitas vezes o problema maior não é identificar os efeitos de uma política, mas quais os instrumentos (causais) específicos por meio dos quais esses efeitos da ação pública foram alcançados.

O primeiro elemento compreende o *mapa institucional*, o papel das várias instâncias públicas e privadas presentes na região, nos seus diversos níveis: federal, estadual e municipal. Se no passado (anos 1960 e 1970) existia um controle do planejamento regional na esfera federal, hoje ele deve ser compartilhado entre os vários níveis federativos. O que torna um desafio de convergência e de focalização da política e de seus instrumentos muito mais complexo e difícil, dada a diversidade de atores, interesses e ações. No caso do setor público federal, os ministérios setoriais têm uma gama de programas regionais com efeitos nas regiões, incluindo uma visão particular de atuação no território nacional.

A partir do papel já citado do Ministério da Integração (MI), responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), contemplando outros programas mesorregionais ou planos regionais de desenvolvimento (do Nordeste – PDNE, do semiárido – PDSA, entre outros), para uma diversidade de outros órgãos federais que também têm *instrumentos de políticas* regionais. O Ministério do Desenvolvimento Agrário

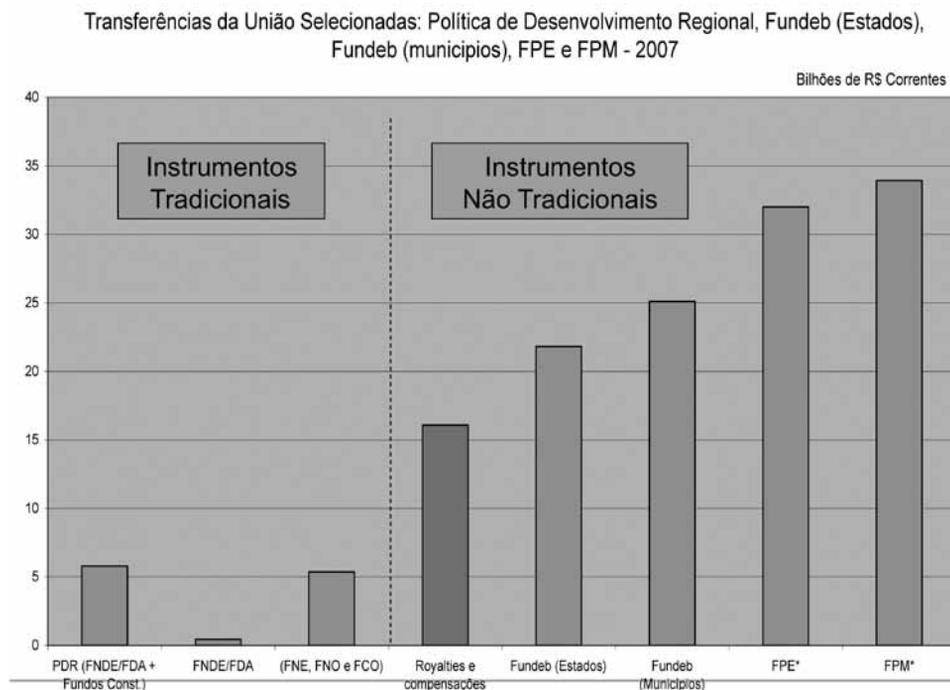
(MDA) contempla ações regionais via os chamados “territórios da cidadania”, fundamentalmente no setor rural, por meio do Fundo de Amparo à Agricultura Familiar (Pronaf), administrado por vários bancos, em particular o Banco do Nordeste (BNB). O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) atua na região por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), contemplando os 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 ocorre via os financiamentos de bolsas e de pesquisas na área de C, T&I – ciência, tecnologia e inovação (CNPq, Finep, p. ex.). O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO) atua regionalmente por meio do Planejamento Territorial do Plano Plurianual (PPA).⁸ Esses e outros órgãos setoriais são exemplos da gama de instrumentos (planos, programas e ações) disponíveis de ação regional que deve ser tratada de forma integrada. A convergência dessas várias visões regionais seria um primeiro passo para uma *nova agenda regional*. *A política e o planejamento regional*, no contexto nacional, deveriam, então, ter seu reatamento na elaboração e na execução do *orçamento* público federal e estadual.

Do ponto de vista dos estados é possível identificar, também, visões regionais administrativas específicas em seus programas de governo e PPAs, a despeito de uma atuação restrita ao âmbito interno (estadual). As regiões administrativas estaduais e os seus respectivos PPAs não parecem convergir para a mesma agenda regional do governo federal. Essas duas visões, a partir da União (ou “de cima para baixo”) e dos estados (ou “de baixo para cima”) precisam ser convergentes ou ao menos complementares. Porém, não existe hoje qualquer instância (territorial, institucional ou instrumental) ou áreas específicas (como educação, saúde etc.) em que essa complementaridade ou convergência ocorra de maneira planejada ou coordenada *a priori*, a despeito de que trazem efeitos relevantes *a posteriori* (após a execução orçamentária).

Ao confrontar os instrumentos contemporâneos, orçamentários ou financeiros passíveis de serem tratados na dimensão regional, percebe-se a existência de dois grupos, tradicionais e não tradicionais (gráfico 8), com forte predominância dos últimos, o que reflete uma nova referência para o planejamento e a implementação de políticas públicas de caráter regional.

8. O “Estudo da dimensão territorial para o Planejamento” (MPO, 2008) faz parte de uma série de estudos que subsidiam a elaboração do PPA, a exemplo do “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 era de vinte anos (2000-20), enquanto o primeiro se refere ao período 2007-27.

Gráfico 8 - Instrumentos tradicionais e não tradicionais



Fonte: Ipea/Dirur.

Se no passado os instrumentos tradicionais eram preponderantes, em particular aqueles destinados aos incentivos fiscais e ao estímulo produtivo, há hoje dois conjuntos de recursos à disposição do desenvolvimento regional, muito embora descoordenados, com ações sobrepostas e resultados pouco eficientes. No primeiro estão os recursos para o estímulo à atividade produtiva – incentivos fiscais e créditos subsidiados ao setor privado –, os quais ao operar com a lógica do empreendedor privado, ficaram reféns da elevada concentração de recursos para a industrialização em maior escala nas regiões metropolitanas do Recife, de Salvador e de Fortaleza e, subsidiariamente, nas demais capitais dos estados. Tais instrumentos, ao permitirem a renovação do tecido industrial no Nordeste, também induziram a elevada concentração espacial da atividade produtiva na 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 regional 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 da produção e da riqueza.

No primeiro caso, os fundos constitucionais (FNE), os fundos de desenvolvimento (FDNE) e os incentivos fiscais, apesar de continuarem presentes como instrumentos importantes na ação regional, desde os anos 1960 não são mais, como no passado, aqueles com maior relevância regional. Instrumentos não tradicionais como *royalties*, fundos de participação de municípios e de estados (FPM e FPE), fundo de educação (Fundeb), outros novos instrumentos de instituições financeiras, como BNDES, BNB, CEF, BB e mesmo bancos privados (microcrédito, por exemplo), e outros recursos advindos de fundos internacionais (investimento) têm não só maior volume, mas possivelmente maiores efeitos locais. Esses instrumentos não têm sido capazes de reduzir as desigualdades, pois a decisão ou a escolha (individual ou social) de prioridades para o uso desses instrumentos não é necessariamente compatível com as demandas sociais. Os estímulos à organização produtiva e à geração de emprego e renda regional (política econômica) deveriam ser convergentes com políticas sociais e de assistência. A análise anterior mostra que não necessariamente as duas orientações das políticas sociais e econômicas atuam na mesma direção: uma focada em transferências e assistência social; outra, em grande investimentos e infraestrutura concentrada no litoral da região.

Esse conjunto de instrumentos tem sua execução na rede urbana regional; os recursos públicos e privados são efetivados nos municípios. Os centros urbanos reagem e refletem as dinâmicas socioeconômicas: demográficas, de investimentos, de fluxo de bens e serviços (oferta e demanda) etc. Eles são *meios* que, devidamente analisados e articulados, favorecem uma ligação entre os diagnósticos e os objetivos regionais. O papel das cidades e da rede urbana regional pode ajudar de maneira efetiva na orientação dos recursos públicos e privados, com capacidade para gerar efeitos externos em outras localidades (urbanas ou rurais) do entorno. Não há planejamento que dê conta de articular e integrar ações de 5.565 municípios, na maioria pequenos núcleos urbanos com baixa autonomia para gerar dinâmica econômica própria.

O estudo sobre a rede de cidades (Regic), do IBGE, mostra que algumas cidades têm uma “centralidade” e uma influência maior numa determinada área (espaço ou território), região ou sub-região, em função de uma estrutura administrativa mais sofisticada (especialmente no caso das capitais), mas também de uma infraestrutura social e produtiva que se destaca em relação a outras localidades. Isso se reflete em termos de maiores escalas na provisão e fluxos mais intensos de bens e serviços (públicos e privados) em torno delas. As funções urbanas diferenciadas, com níveis distintos de centralidade urbana, trazem a proposta inovadora de que o planejamento regional deve focar ações públicas

e privadas nessas cidades ou núcleos urbanos “estratégicos” (MPO, 2008), com capacidade de articular o entorno. O território e a rede urbana surgem, assim, como instrumentos fundamentais para o estabelecimento de estratégias para o planejamento do desenvolvimento regional, conciliando interesses e ações específicos federais (integração nacional), estaduais (integração regional) e municipais (comunidades locais, “consórcios”).

O estudo do MPOG (2008) é adotado aqui como referência, pois incorpora a Regic (e outros estudos da rede urbana; ver Mendes, 2009) e *orienta* o PPA nacional, a partir de 2008, mais do que outros planos ou políticas que, concebidos dentro uma estrutura executiva “setorial” (PDOT, PNDR etc.), não sendo capazes de orientar e articular as demais políticas efetivamente setoriais (PDP, PCTI, de educação, saúde etc.). No caso específico do Nordeste, os três territórios ou regiões estratégicas considerados são (mapas 1 a 3): litoral, semiárido (sertão) e o Centro-Norte (ou cerrado). Em cada uma dessas regiões alguns centros urbanos têm maior relevância na estruturação de uma ação estratégica regional para a execução de programas e projetos específicos, capazes de conciliar prioridades, instrumentos e agentes estaduais, municipais e federais.

Mapas 1-3 - Regiões e núcleos urbanos estratégicos - Nordeste (MPO, 2008)

Litoral Norte-Nordeste



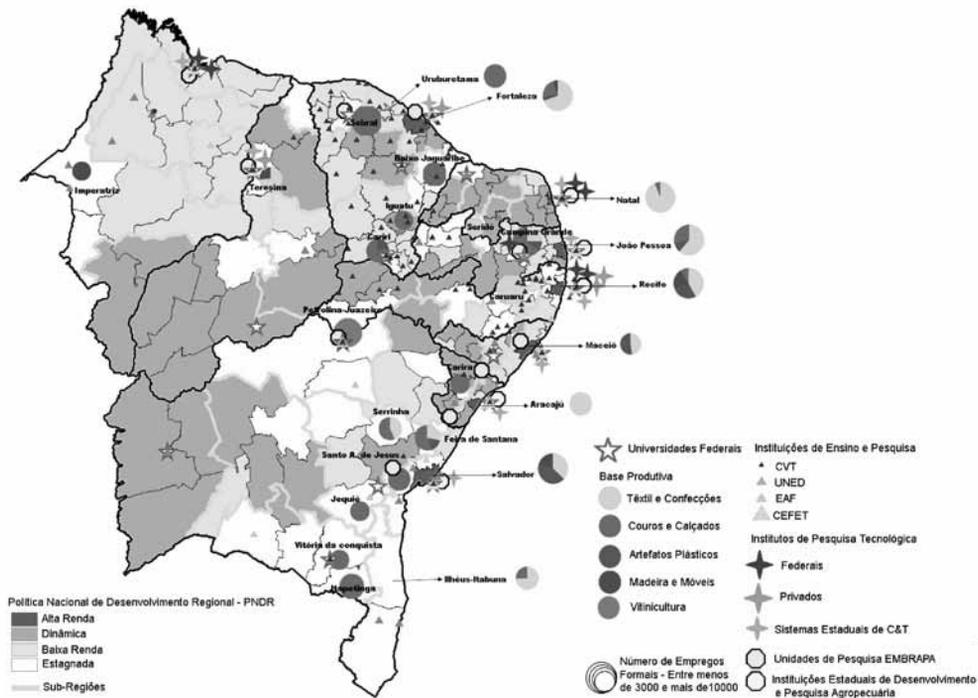


Fonte: MPO, 2008.

No litoral, as três principais capitais, Fortaleza, Recife e Salvador, têm maior influência na implantação de uma agenda regional, mas outros centros urbanos podem ter papéis estratégicos em dimensões sub-regionais litorâneas (São Luís, Natal, como exemplos). Na região semiárida, diversos centros urbanos oferecem estruturas econômicas e sociais capazes de dinamizar sub-regiões no interior do Nordeste, tais como Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, no Ceará; Sousa-Patos, na Paraíba; Petrolina-Juazeiro, na fronteira Bahia-Pernambuco; e Vitória da Conquista, na Bahia. Nos cerrados nordestinos (Centro-Norte), os centros e as respectivas sub-regiões do entorno de Barreiras, na Bahia, Floriano-Uruçuí, no Piauí, e Imperatriz, no Maranhão, são outros exemplos. Além de reduzir do litoral a primazia dos estímulos ao desenvolvimento regional, esses polos urbanos podem constituir uma nova rede urbana, mais policêntrica, na região Nordeste, interiorizando a dinâmica social e econômica regional.

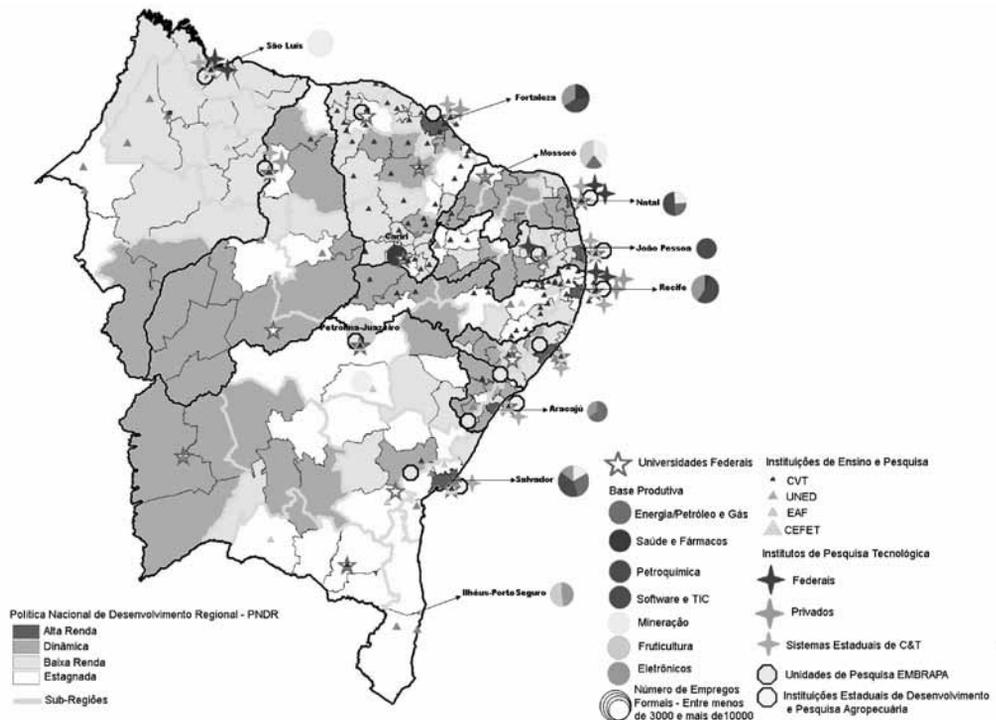
Essa distribuição de papéis urbano-regionais deve ser combinada e apoiada na estrutura institucional técnico-científica-produtiva interna. Entidades públicas e privadas, federais, regionais ou estaduais, são localizadas e relacionadas com os setores produtivos considerados mais relevantes do ponto de vista regional e internacional (mapas 4 e 5), mas com forte concentração no litoral.

Mapa 4 - Setores e instituições no Nordeste - mercado regional



Fonte: CGEE/MCT, 2008

Mapa 5 - Setores e instituições no Nordeste - mercado internacional



Fonte: CGEE/MCT, 2008.

A matriz setorial do Nordeste é combinada em diferentes níveis ou escalas de atuação em que padrões de competitividade distintos são requeridos nos mercados regionais e internacional. A maneira como a estrutura de inteligência regional deveria atuar sobre essa estrutura produtiva diferenciada também seria diversa e adaptada aos aspectos particulares de cada sub-região específica. As universidades federais ou estaduais, as Embrapa, as escolas técnicas, os centros tecnológicos (Cefet) e outros órgãos públicos e privados de apoio à atividade produtiva devem ser articulados para dar suporte a ações produtivas internas e à capacitação direcionada dos recursos humanos da região desse ambiente.

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 de *intervir* de maneira articulada e coordenada. Não se trata, somente, de uma estruturação de sistemas *produtivos* (à *la* arranjos produtivos locais – APL), mas de um “sistema institucional territorial produtivo”, a exemplo do que vem sendo adotado por países como

a França e a Espanha.⁹ A dificuldade de 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 desenvolvimento” (Costa, 2010). Isso complementado com o fato de que “a principal falha do governo, hoje, tem a ver com os *meios*, não com os *objetivos*” (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p. 19).

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 com a manutenção de uma dinâmica equilibrada da *matriz produtiva regional*.

As etapas principais desse modelo funcionariam, sumariamente, da seguinte forma: primeiro, por meio de um “pacto federativo” (União, estados e municípios) e da definição dos papéis de cada instância e de seus respectivos órgãos responsáveis; 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 relevantes é fundamental; e terceiro, por meio da seleção de instrumentos privados e públicos capazes de, juntos, constituir estímulos efetivos à geração de produto, emprego e renda regional.

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

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. 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 substancialmente 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 o Nordeste do que para as 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, p. ex.), em que o país está bastante distante de outros países que guardam semelhança com o mesmo 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 cinquenta anos, sob pena de o Nordeste não conseguir aproximar seus cidadãos dos níveis de renda/produto conseguidos por habitantes das demais regiões brasileiras. O resultado continuaria a ser a permanência das disparidades regionais, a despeito de os nordestinos conseguirem se inserir num quadro social benéfico.

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 atenção à forma como serão disponibilizados os meios/instrumentos para este duplo desafio são o que deve nortear a política nacional de desenvolvimento regional. 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.

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 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 de modo concomitante a uma trajetória de convergência nacional do PIB *per capita*. Como orientação, estabeleça-se um horizonte de planejamento dado pelo cenário construído a seguir, o qual parte da situação atual para indicadores econômicos escolhidos.

Quadro 1 - Brasil e Nordeste: cenários para o crescimento do Nordeste, 2008-30

	Brasil	Nordeste
Situação Atual (em 2008)		
PIB total (em R\$ mil)	3.004.881,1	394.051,4
PIB per capita (em R\$)	15.847,5	7.419,5
Taxa Cresc PIBpc (2003/2008)	3,65% ao ano	4,15% ao ano
Cenário I: PIBpcNE = 75% (PIBpcBR)		
PIB per capita 2030 (em R\$)	34.873,0*	26.154,0
Taxa Cresc Necessária no período 2008/2030	3,65% ao ano	5,89% ao ano
Diferencial de Taxa Desejada**	---	2,24% ao ano
Cenário II: PIBpcNE = 90% (PIBpcBR)		
PIB per capita 2030 (em R\$)	34.873,0	31.385,0
Taxa Cresc Necessária no período 2008/2030	3,65% ao ano	6,77% ao ano
Diferencial de Taxa Desejada**	---	3,12% ao ano

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

** 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.

A situação atual

Em 2008 o PIB *per capita* do Nordeste correspondeu a 46,7% do PIB *per capita* nacional, semelhante ao patamar de 1960 (46,4%). O crescimento econômico verificado na região acompanhou muito proximamente, durante o período 1960-2008, o mesmo que ocorreu no Brasil como um todo: no NE 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. Esse quadro fez 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 possam ser utilizados para a construção de cenários alternativos.

Cenário I: Atingir no Nordeste o patamar de 75% do PIB *per capita* nacional até o ano de 2030

Supondo que a política nacional para o desenvolvimento regional tenha como meta mudar este quadro deplorável e queira realizar um esforço de elevar o PIB *per capita* 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 PIB *per capita* brasileiro se manterá, ao longo do período 2008-30, em média no mesmo patamar atingido em 2003-08, 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\$ 15.847,50).

O PIB por habitante na região Nordeste foi, em 2008, de R\$ 7.419,50 (em valores de 2008). Daí que para alcançar o nível de 75% do mesmo indicador nacional em 2030 – conforme sugere o cenário I – o PIB *per capita* do Nordeste precisará ser de R\$ 26.154,00 em 2030. Sendo assim, a região Nordeste terá que expandir seu PIB *per capita* de 2008 até 2020 à taxa anual de 5,89%. O diferencial de crescimento a ser obtido entre a taxa de crescimento do PIB *per capita* do Nordeste e do Brasil, isto é, o excesso de crescimento econômico sobre o mesmo nível nacional que a região precisará construir, precisará ser de $(r_{NE} - r_{BR}) = 2,24\%$ a.a. ao longo dos 22 anos seguintes até 2030.

Portanto, descontando os efeitos do crescimento populacional para simplificação de nossas hipóteses, a política regional brasileira precisaria perseguir uma meta de crescimento para o PIB *per capita* regional aproximadamente dois pontos percentuais acima da nacional no período 2008-30 para que o Nordeste possa convergir para o nível de 75% do PIB *per capita* nacional nesta última data.

Cenário II: Atingir o patamar de 90% do PIB *per capita* nacional em 2030

Aceitando os mesmos parâmetros para o crescimento do PIB *per capita* 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 PIB *per capita* regional precisará ser de R\$ 31.385,00 em 2030 (90% do PIB_{pcBR}). Sendo assim, o Nordeste terá que expandir seu PIB *per capita* de 2008 até 2030 à taxa anual de 6,77%. O diferencial de crescimento a ser obtido entre a taxa de crescimento do PIB *per capita* do Nordeste e a 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 PIB *per capita* regional de cerca de três pontos percentuais acima da nacional no período 2008-20 para que o Nordeste possa convergir para 90% do PIB *per capita* 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 que entre 1960 e 2008 sua taxa de PIB *per capita* observada foi de 4,2% ao ano. Poderia ser sugerido que – tendo que 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 PIB *per capita* nordestino expandir 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.

É claro que os multiplicadores do investimento na região não são iguais à unidade, tal como está implícito nas afirmações acima. São, em geral, maiores que a unidade; daí que cada unidade de investimento (ou gasto) realizada tenda a produzir um valor superior à unidade para o PIB total e, por isso mesmo, os volumes de recursos necessários tendam 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 eficaz quanto mais 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) aplicados tenderão a ter maiores efeitos externos sobre os tecidos econômico e social, e 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 a 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 prevaiente.

Conclusões

O diagnóstico recente da região Nordeste revela uma aparente contradição quando se demonstra que os avanços conseguidos pela região somem diante de uma situação *estrutural* permanente, de uma parcela historicamente constante no produto nacional, em torno de 13%. A essa tendência se soma um hiato entre os problemas e as soluções ainda existentes, como a baixa capacidade de demanda interna baseada em uma renda média regional de 47% da média nacional e, mesmo com consumo crescente, a dificuldade de ampliar a capacidade produtiva interna. Os instrumentos por meio dos quais se pode intervir para modificar essa realidade estão calcados em 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 (baixa qualidade e informal).

De um incremento na capacidade de demanda da população recente, pautado em programas assistenciais e previdenciários (“modelo de consumo de massa”), procura-se defender uma agenda para a geração de emprego e renda salarial, por meio de incentivos e financiamentos à produção regional (“modelo de produção em massa”).

Para isso, defende-se um método de planejamento estratégico capaz de combinar uma visão setorial, prevalecente no planejamento nacional (nos programas e projetos públicos), com uma visão territorial (ou regional), capaz de orientar ou focalizar a ação das políticas públicas, recorrendo-se a algumas cidades (“médias”) que teriam maior capacidade de organizar uma rede de cidades em seu entorno (região), para o desenvolvimento regional.

É necessário 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 ser utilizados de maneira coordenada, focada e efetiva na região. Para isso, são revelados alguns caminhos por meio do conhecimento da matriz institucional regional, para a definição de suas competências e papéis bem definidos de cada agente público e privado; a identificação dos principais instrumentos e mecanismos fiscais, orçamentários, financeiro, de crédito etc. capazes de prover recursos suficientes para uma ação coordenada e focada setorial e territorialmente; a priorização de “lugares”, núcleos urbanos ou sub-regiões estratégicas, por meio dos quais seria orientado esse processo de ação articulada institucional e instrumental (pública e/ou privada); e, por fim, a priorização de áreas ou setores em que se concentrariam as maiores

apostas ou investimentos, *de maneira conjunta* e alinhada com a teoria do crescimento endógeno (ROMER, 1986; LUCAS, 1988): educação, 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. A formulação de propostas concretas, com a identificação clara dos mecanismos fundamentais de ação pública e/ou privada capazes de gerar e gerenciar efetivamente e de maneira sustentável uma capacidade econômica regional e uma dinâmica própria de produção, de geração de emprego e de renda salarial. Os cenários apresentados mostram o desafio da necessidade de aumentar o diferencial de crescimento regional, para ocorrer a convergência de produto e renda médios nacionais. O planejamento e seus instrumentos sendo mais bem utilizados e seus efeitos avaliados e confrontados com as metas objetivas e factíveis podem, se não alcançar um cenário futuro ideal, pelo menos orientar de maneira mais racional os recursos públicos e privados.

O objetivo maior de uma abordagem como essa é tentar conciliar *planejamento* e *orçamento*, buscando uma integração ou coordenação de instrumentos e uma focalização ou priorização territorial setorial. Para isso é preciso discutir a forma como as decisões são tomadas (“escolha social”); a maneira como o orçamento é construído e “dividido” (associado a um planejamento) e os impactos dos mecanismos e instrumentos (se compatíveis com os problemas fundamentais e com as metas/objetivos relevantes) são avaliados dentro de uma nova agenda regional de desenvolvimento.

§

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, T. B. “Nordeste, nordestes, que Nordeste?” In AFFONSO, R.; SILVA, P. (orgs.), *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995, p. 125-56.
- ARAÚJO, L.; LIMA, J. P. “Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino”. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 33. Brasília: Ipea, 2009.
- BRASIL. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). “Estudo da dimensão territorial para o planejamento”. Brasília, 2008.
- BUARQUE, S. “Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais”. Brasília: Ipea, 2003 (texto para discussão, nº 939).
- CGEE/MCT. “Agenda estratégica em C,T&I para o desenvolvimento regional: Região Nordeste. Relatório Final”. Brasília: 2008, 58 p. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/busca/ConsultaProdutoNcomTopo.php?f=1&idProduto=4957>>. Acessado em 15 março 2011.
- COSTA, E. “Os arranjos produtivos locais e o desenvolvimento regional”. *Boletim Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010.
- LUCAS, R. “On the mechanisms of economic development”. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, nº 1, 1988, p. 3-42.
- MENDES, C. C. “Rede urbana, território e desenvolvimento regional”. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*. Brasília: Ipea/Dirur, 2009.
- MONTEIRO NETO, A. “Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 1990”. Tese de doutorado. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 2005.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. “Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público”. Brasília: Comunicação, 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, nº 633).
- PRADO, S. “Caracterização do sistema brasileiro de partilha”. In PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. (orgs.), *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, no 5, 1986, p. 1002-37.
- VINER, J. “A economia do desenvolvimento”. In AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (orgs.), *A economia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010, p. 45-65.

Recebido em 30/3/2011

e aceito em 2/8/2011