UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA

CLEMENTE GOMES DE SOUSA

INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

SALVADOR
2008

CLEMENTE GOMES DE SOUSA

INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito para a obtenção do título de mestre em Economia.

Área de Concentração: Economia Regional

Orientador: Prof. Dr. Henrique Tomé da Costa Mata

Co-Orientador: Prof. Dr. Paulo Antônio de Freitas Balanco

SALVADOR

2008

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães CRB5-960

Sousa, Clemente Gomes de
S725 Instituições, políticas públicas e planejamento para o desenvolvimento da região Nordeste do Brasil/Clemente Gomes de Sousa. __ Salvador, 2008.
120 f.: il.: tab.; fig.
Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Econômicas, 2008.
Orientador: Profº Dr. Henrique Tomé da Costa Mata
Profº. Dr. Paulo Antônio de Freitas Balanco.

.

1. Política pública 2. Desenvolvimento econômico – Região Nordeste 3. Política regional I. Mata, Henrique Tomé da Costa II. Balanco, Paulo Antônio de Freitas III.Título

CDD – 338.9

CLEMENTE GOMES DE SOUSA

INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito para a obtenção do título de mestre em Economia.

Aprovado em dezembro de 2008

Orientador: _____

Professor Dr. Henrique Tomé da Costa Mata
Curso de Mestrado em Economia – CME/UFBA
Orientador

_____

Professor Dr. Paulo Antônio de Freitas Balanco
Curso de Mestrado em Economia – CME/UFBA

_____

Professor Dr. Sílvio Humberto Passos
Universidade Estadual de Feira de Santana-BA

RESUMO

Este trabalho analisa as políticas públicas regionais destinadas ao desenvolvimento da região Nordeste do Brasil, sob o enfoque da eficácia da aplicação dos recursos federais alocados visando ao desenvolvimento econômico da Região, tendo por fundamento as teorias do desenvolvimento e do planejamento e enfatizando o *status quo* socioeconômico da Região, segundo os principais indicadores sociais e econômicos, e procura identificar os fatores determinantes de tal desempenho. As principais conclusões a que se chega são: 1) as políticas regionais de financiamento do Governo Federal para desenvolvimento socioeconômico do Nordeste ainda não lograram o êxito almejado, eis que persistem as condições de pobreza extremada de uma grande parcela da população, e 2) a baixa qualidade do ensino em geral e os altos índices de analfabetismo e analfabetismo funcional conduzem a uma baixa qualificação profissional de trabalhadores e a uma baixa capacitação da população para o empreendedorismo, elementos que, por sua vez, têm influência negativa sobre o desempenho da economia nordestina e, portanto, interferem negativamente sobre o desempenho das políticas regionais de fomento em análise.

Palavras-Chave: Política Pública. Política Regional. Desenvolvimento Econômico. Financiamento do Desenvolvimento. Região Nordeste.

ABSTRACT

This study examines regional public policies for the development of the northeastern region of Brazil, under the focus of the effectiveness of the implementation of federal funds allocated targeting the region's economic development, based the theories of development and planning, emphasizing the status quo socioeconomic the Region, according to the main social and economic indicators, and seeks to identify the determinants of such performance. The main conclusions that we reach are: 1) regional policies for funding the federal government to socioeconomic development of the Northeast has not managed to successfully sought, behold, the conditions of extreme poverty for a large portion of the population, and 2) the low quality of education in general and the high rates of illiteracy and functional illiteracy lead to a low qualification of workers and a low empowerment of the people for entrepreneurship, elements which, in turn, have negative influence on the performance of Northeast economy and thus interfere negatively on the performance of regional policies for promotion under review.

Key words: Public Policy. Regional Policy. Economic Development. Financing for Development. Northeast Region.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição dos recursos entre dotação e execução orçamentárias 48
Figura 2 – Distribuição dos recursos anuais entre dotação e execução orçamentárias nos respectivos planos plurianuais no período de 1996 – 2007 49
Figura 3 – Distribuição dos repasses da STN aos Fundos Fiscais de Investimento 81
Figura 4 – Distribuição anual das transferências de recursos do Tesouro Nacional para o FNE 84
Figura 5 – Desembolsos do Sistema BNDES para a Região Nordeste do Brasil 92
Figura 6 – PIB *Per Capita* do Brasil e do Nordeste 101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Previsão de Gastos do PPA 2004-2007 51
Tabela 2 – Previsão dos Investimentos do PAC 53
Tabela 3: Participação do Nordeste no PIB Nacional 62
Tabela 4 – Comportamento anual das despesas do DNOCS por grupos de despesas – 1995 a 2007 66
Tabela 5 – Comportamento anual das despesas da CODEVASF por Grupo de Despesa – 1995 a 2007 68
Tabela 6 – Distribuição dos saldos das contratações do FNE por atividade referente a 31 de Dezembro de 2007 85
Tabela 7 – Distribuição dos saldos das contratações do FNE por porte do beneficiário, referente a 31 de Dezembro de 2007 85
Tabela 8 – Distribuição dos saldos acumulados das contratações do FNE por UF, referentes a 31 de Dezembro de 2007 86
Tabela 9 – Distribuição das contratações do FNE por Unidade da Federação e habitante, referentes a 2007 86
Tabela 10 – Comportamento da concessão de renda no Programa Bolsa Família 91
Tabela 11 – Sistema BNDES e os financiamentos no Brasil por tamanho da empresa 93
Tabela 12 – Distribuição regional e *Per Capita* dos desembolsos do BNDES, em março de 2008 94
Tabela 13 – Síntese dos Principais Indicadores Sociais e Econômicos no Brasil 97
Tabela 14 – Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, 1991 e 2000, 80 98
Tabela 15 – Produto Interno Bruto *Per Capita* do Brasil e das Grandes Regiões 99
Tabela 16 – Variabilidade Interregional do PIB *Per Capita* no Brasil 102
Tabela 17 – Distribuição da Renda Mensal *Per Capita* do Brasil, grandes Regiões Geográficas e estados do Nordeste 103
Tabela 18 – Quadro da Distribuição dos Índices de Gini de Concentração de Renda no Brasil, em 2006 104
Tabela 19 – Taxa de Mortalidade Infantil, segundo as Grandes Regiões 105

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	9
1.1	JUSTIFICATIVA	13
1.2	HIPÓTESES	14
1.3	OBJETIVOS	14
1.4	ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO	15
2	**METODOLOGIA**	16
2.1	COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS SECUNDÁRIOS	16
2.2	PROCEDIMENTOS, ANÁLISES E INTERPRETAÇÕES	17
3	**EMBASAMENTO TEÓRICA**	19
3.1	TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	21
3.2	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO	27
3.3	PLANEJAMENTO E FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO	36
4	PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENO NO BRASIL	38
4.1	HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL	38
4.2	SUBPLANOS DO PPA 2008-2011 – INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA E EM EDUCAÇÃO	52
4.3	PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	54
5	**EVOLUÇÃO E CONTEXTOS DAS POLÍTICAS REGIONAIS PARA A REGIÃO NORDESTE DO BRASIL**	59
5.1	BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA RECENTE DA ECONOMIA DO NORDESTE	60
5.2	INSTITUIÇÕES REGIONAIS EXECUTORAS DE OBRAS INFRA-ESTRUTURAIS	64
5.2.1	**Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF**	58
5.2.2	**Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS**	58
5.2.3	**Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF**	68
5.3	INSTITUIÇÕES REGIONAIS EXECUTORAS DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO	70
5.3.1	**Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB**	71
5.3.2	**Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE**	72
5.3.3	**Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE**	79
5.4	FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO	80
5.4.1	**Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR**	80
5.4.2	**Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE**	82
5.5	OUTRAS FONTES DE FINANCIAMENTOS DE EMPREENDIMENTOS INSTALADOS NO NORDESTE	92
5.6	PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO ESFORÇO DE FOMENTO DO NORDESTE	94
6	**SITUAÇÃO ATUAL SEGUNDO OS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS**	96

6.1 ANÁLISE DOS INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS 97
6.2 IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 98
6.3 PIB *PER CAPITA* 99
6.4 RENDA *PER CAPITA* 102
6.5 CONCENTRAÇÃO DE RENDA 104
6.6 MORTALIDADE INFANTIL 105
6.7 OUTROS INDICADORES 106
7 CONCLUSÃO 109
REFERÊNCIAS 116

1 INTRODUÇÃO

São notórias as dificuldades e a distância socioeconômicas da população da região Nordeste Brasileiro em relação à realidade de outras regiões do Brasil, até mesmo quando a comparação se dá com a região Norte, que também exibe grande atraso do ponto de vista da produção e da distribuição de renda, mas, ainda assim, sempre se apresenta em melhor nível neste aspecto do que as condições de vida no Nordeste. Em grande medida, tais dificuldades são quase sempre atribuídas, direta ou indiretamente, ao efeito das secas recorrentes na Região, apesar de, em alguns lugares, já serem utilizadas técnicas modernas visando a diminuir os reflexos desse fenômeno.

Conforme se verificará adiante, o Nordeste, por suas condições socioeconômicas em relação às outras regiões do Brasil, se enquadra no conceito de região subdesenvolvida**.**

É de amplo conhecimento também que ao longo das últimas seis décadas, políticas públicas vêm sendo desenvolvidas na esfera federal com a finalidade de fomentar o crescimento econômico do Nordeste e, com isso, provocar o desenvolvimento socioeconômico da Região via redução das desigualdades em relação ao resto do País.

Essas políticas foram inspiradas em idéias e teorias que proliferaram – principalmente após a Segunda Guerra Mundial – sobre a necessidade de se diminuir as desigualdades entre nações e regiões.

Em todo o mundo, as idéias mais recentes sobre desenvolvimento econômico foram motivadas por inquietação ante a constatação da persistência do padrão de pobreza nos países subdesenvolvidos e das diferenças no padrão de crescimento econômico entre países. Para tentar corrigir esse atraso socioeconômico, inicialmente surgiram idéias que foram sintetizadas nos seguintes eixos pragmáticos:

1) Intervenção governamental, alinhada à escola keynesiana, mediante políticas públicas deliberadas para promover o desenvolvimento, a exemplo do pensamento emergente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, da qual fez parte Celso Furtado, dentre outros economistas brasileiros.

2) Amplo planejamento das ações necessárias para impulsionar o desenvolvimento, levando em conta as vantagens comparativas, oportunidades e estrangulamentos a serem corrigidos, de que Tinbergen (1969) foi um dos principais idealizadores.

3) Crença de que a intensificação a contento dos investimentos levaria ao crescimento de longo prazo do produto e da renda e, automaticamente, se alcançaria o desenvolvimento, de tal forma que os conceitos de crescimento e desenvolvimento eram utilizados praticamente como sinônimos ou o desenvolvimento era entendido como uma decorrência natural do crescimento. Exemplos dessa fusão conceitual são expostos no modelo de crescimento proposto por Leontief em "A transferência de capital de áreas desenvolvidas para áreas subdesenvolvidas e suas futuras taxas de desenvolvimento econômico" e nos modelos de crescimento concebidos por Harrod-Domar (1946) e de Solow (1957).

Essa crença de que a intensificação de capital era suficiente para promover o desenvolvimento serviu de fundamento para programas de financiamentos e empréstimos de organismos internacionais aos países subdesenvolvidos. Segundo Easterly (1997, apud Biagi, (2008).

> O modelo de Harrod-Domar é, por mais de 46 anos, utilizado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), nas tomadas de decisões para ajudas financeiras internacionais, principalmente, para os países em desenvolvimento e para a recuperação dos países do Leste Europeu.

No caso do Nordeste Brasileiro, acreditava-se que haveria desenvolvimento mediante inversão de capital, dando prioridade ao setor industrial e dedicando atenção também à assistência técnica na área agrícola.

> Sendo uma simples região, o Nordeste não dispunha de um sistema monetário e fiscal próprio, o que exigia novos instrumentos de política. Ademais, sua economia agrícola estava deformada pela tradição de monocultura imobilizada por um sistema latifundiário. Daí se deduzia que a industrialização do Nordeste, essencial para absorver o excedente de mão-de-obra, passava pela reorganização da economia agrícola, que deveria orientar-se para a produção de alimentos de consumo geral. (FURTADO, 2008).

Ao longo dos anos, entretanto, os indicadores sociais e econômicos evidenciaram a persistência de pobreza extremada na maioria desses países (observado também no Nordeste Brasileiro), o que permitiu concluir que o simples mecanismo de inversão de capital não conduz ao crescimento econômico e, ainda que provoque crescimento, ele não garante o desenvolvimento, que é o fim almejado quando a inquietação diz respeito exatamente aos desníveis de padrão entre as nações e regiões.

A partir de então, as idéias teóricas sobre o desenvolvimento evoluíram, até se chagar às atuais teorias do crescimento e desenvolvimento endógenos que, embora mantendo certa dualidade conceitual entre as duas dimensões, sugerem que, além do capital físico previsto nos modelos de Solow ou de Harrod-Domar, deve-se incrementar também o capital humano, o capital de pesquisa e o progresso tecnológico.

Ainda que adotando outro enfoque – o do planejamento do desenvolvimento – Tinbergen (1969, p. 145-146) comungava da idéia de que só investimento físico não é suficiente para garantir o desenvolvimento econômico e ressaltava que "onde há necessidade de planejamento do desenvolvimento, também é necessário se planejar o desenvolvimento da educação e treinamento". O autor acrescenta que:

> Um país que procura se desenvolver não pode restringir seus investimentos a itens materiais como fábricas, estradas, construções etc; deve também realizar investimentos extensivos nos seres humanos a fim de torná-los mais capazes de executar suas tarefas no processo produtivo. (TINBERGEN, 1969, p. 145-146)

No Brasil – um País de dimensões continentais – grandes desníveis de desenvolvimento são notados entre suas próprias regiões, de maneira que as políticas idealizadas no âmbito de grandes organismos internacionais visando a promover o desenvolvimento dos países pobres, aqui ganharam semelhante tratamento no esforço de desenvolvimento regional. A este respeito merece destaque a criação de diversos instrumentos de políticas públicas regionais para o desenvolvimento das regiões brasileiras mais atrasadas – Nordeste, Norte e, recentemente, Centro-Oeste.

Com maior ênfase no desenvolvimento do Nordeste, pode-se registrar:

- a criação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB em 1952, uma agência financeira de fomento com a incumbência de prestar assistência, mediante empréstimo, a empreendimentos de caráter reprodutivo instalados em sua área de atuação;
- a criação, em 1959, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, com a finalidade de *promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional*;
- a criação do Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR, que deu origem ao chamado Sistema FINOR, responsável pela captação de recursos, decorrentes de incentivos fiscais, para financiar empreendimentos instalados na Região,

com forte ênfase sobre o processo de industrialização, mediante, sobretudo, a implementação de grandes projetos;

- a criação, pela Constituição de 1988, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, ao qual são destinados recursos correspondentes a 1,8% da arrecadação federal do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (os dois principais impostos federais em volume de arrecadação) para financiamento de atividades produtivas instaladas no Nordeste, com prioridade para aquelas situadas na região do Semi-árido.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 criou também os fundos de financiamento do Norte e do Centro-Oeste, destinando, a cada um, 0,6% da mesma arrecadação. Ou seja, 3% da arrecadação dos impostos de Renda e Sobre Produtos Industrializados são, constitucionalmente, destinados ao fomento das regiões mais pobres, cabendo ao Nordeste 3/5 desse montante.

Além do BNB, da SUDENE e dos dois fundos supramencionados – que têm objetivo específico de, conjuntamente, disponibilizar recursos para planejar, coordenar e implementar o financiamento de empreendimentos produtivos na Região – vários outros órgãos foram criados na esfera federal, sempre visando a contribuir, inclusive no que se refere à execução de obras de infra-estrutura, para o desenvolvimento socioeconômico da Região. Pode-se considerar especificamente os seguintes órgãos:

- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS;
- Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF;
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF;
- Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, instituída em 2001, concomitantemente com a extinção da SUDENE, sendo esta recriada em 2007;
- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE.

Além destas, há várias outras instituições federais de atuação em nível nacional – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, na esfera financeira, e a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias – Embrapa, na área de pesquisa – que também canalizam esforços para o desenvolvimento do Nordeste, cada um em sua área de atuação.

Em menor proporção há também esforços das unidades federadas do Nordeste, tendo algumas delas implantado bancos estaduais de desenvolvimento e/ou agências de fomento com a finalidade de corroborar o desenvolvimento de seus territórios.

Portanto, esta breve apresentação introdutória enaltece os esforços nacionais e regionais no âmbito da implementação de políticas públicas que visam reduzir as discrepâncias no padrão do desenvolvimento econômico da Região Nordeste relativamente às outras regiões do país. Cabe, porém, averiguar os limites da eficácia e eficiência em termos da concepção e execução desses planos, já que, muitos fatores podem determinar o grau de desejabilidade e de sustentabilidade socioeconômica dos objetivos de desenvolvimento e integração regional no Brasil.

1.1 JUSTIFICATIVA

Apesar de se observar algum avanço nos indicadores de crescimento econômico – conforme se ilustra e discute nos capítulos 5 e 6 – é também notório que ainda existe, no Nordeste, o maior contingente de brasileiros pobres e indigentes e a Região detém os piores indicadores sociais e econômicos, como analfabetismo e distribuição de renda.

A julgar pelo que revelam esses indicadores, apesar das políticas regionais que ao longo do tempo vêm sendo implementadas na Região, vislumbra-se que poderá estar ocorrendo *alguns erros e desperdícios,* para usar a expressão de Tinbergen (1969, p. 18), já que os recursos são efetivamente despendidos e não retornam aos cofres do Tesouro Nacional, mas o desenvolvimento almejado não acontece em grau desejável.

Tal realidade gera inquietação e questionamentos, tais como:

- Por que o Nordeste Brasileiro continua exibindo o mais baixo nível de renda *per capita* e 45,6% da população regional são caracterizados de indigentes, num cenário de total desigualdade em relação ao resto do país, apesar de há seis décadas vir sendo realizado expressivo aporte de recursos federais para financiamento de atividades produtivas, no âmbito de políticas públicas de redução das desigualdades e integração regional?
- Pode-se afirmar que existe relação entre a operacionalização dos mencionados programas federais de fomento e o crescimento/desenvolvimento econômico do Nordeste?

A persistência desse espectro na economia da Região Nordeste resume, portanto, a motivação e a justificativa para a elaboração do presente trabalho.

1.2 HIPÓTESES

Para compreender o *status quo* de pobreza a que a Região Nordeste continua submetida, parte-se das hipóteses de que a baixa eficácia das ações governamentais durante seis décadas para com o desenvolvimento do Nordeste se deve à:

- baixa efetividade na implementação dos vários planos de desenvolvimento, que resulta tão-somente em políticas de oferta de crédito para investimento produtivo na Região, negligenciado-se quanto a outras necessidades igualmente relevantes e diagnosticadas nos planos regionais, tais como a melhoria da qualidade da educação em todas as suas dimensões, indispensável para a mudança de mentalidade de trabalhadores e empreendedores;
- Baixa capacitação empresarial, configurado pela permanência ainda de produção de subsistência, conforme diagnosticado, em 1956, no Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN e no atual Plano Estratégico para Desenvolvimento Sustentado do Nordeste – PDNE (versão para discussão);
- baixa capacitação profissional dos trabalhadores, como reflexo dos altos índices de analfabetismo e analfabetismo funcional e baixa qualidade da educação em geral observados na Região, consoante diagnóstico do PDNE.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a evolução da estrutura institucional envolvida no processo de planejamento do desenvolvimento da Região Nordeste Brasileira e a eficácia na implementação de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento da Região.

Constituem objetivos específicos do trabalho:

- Descrever as políticas do Governo Federal criadas com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico do Nordeste, procurando conhecer-lhes a natureza e analisar-lhes os principais resultados;

- Verificar se o planejamento do desenvolvimento do Nordeste tem-se orientado pela teoria no sentido de identificar os elementos que devem ser considerados quando da implementação das políticas regionais em questão, tais como capacidade empresarial, mão-de-obra qualificada, vantagens comparativas, recursos naturais disponíveis, oportunidades de negócios e elementos limitantes;
- Verificar em que medida a não-priorização de qualquer das variáveis relevantes ou a não solução dos pontos de estrangulamentos que possam emperrar o processo de desenvolvimento impacta a eficácia de tais políticas;
- Verificar se, a partir das constatações precedentes, é possível identificar os fatores determinantes da realidade examinada.

1.4 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

O presente trabalho está dividido em sete capítulos incluindo esta introdução. O capítulo 2 é dedicado a um esboço de metodologia do trabalho; no capítulo 3 faz-se um levantamento resumido das teorias do desenvolvimento e planejamento econômicos e das funções econômicas do Estado, no sentido alocativo, distributivo e estabilizador, visando o desenvolvimento; no capítulo 4 aborda-se a questão do planejamento no Brasil, com rápida descrição dos planos nacionais, desde o governo Getúlio Vargas até os atuais planos plurianuais, e os planos regionais recentes para o desenvolvimento da Região Nordeste; no capítulo 5 far-se-á uma descrição da natureza e finalidade das instituições responsáveis pela execução das políticas públicas do desenvolvimento do Nordeste e dos fundos orientados para financiar as atividades produtivas da Região, bem como uma análise dos principais resultados; no capítulo 6 analisar-se-á a eficácia de tais políticas tendo por base os principais indicadores sociais e econômicos do Nordeste em confronto com mesmos indicadores do Brasil; e no capítulo 7 serão apresentadas conclusões e considerações finais.

2 METODOLOGIA

Para a contextualização sobre o objeto deste trabalho, que são as políticas públicas regionais de desenvolvimento da Região Nordeste, faz-se necessário adensar um conjunto de idéias e atributos relacionados ao conceito de desenvolvimento econômico regional e a categorização conceitual de políticas públicas.

As idéias sobre desenvolvimento e as funções do governo estão diluídas num mesmo arcabouço teórico, que vai das teorias do crescimento e desenvolvimento econômicos propriamente ditos, até as técnicas de planejamento das ações governamentais visando viabilizar a obtenção de resultados sociais positivos. Essas ações por sua vez têm relação com as funções econômicas do Estado – alocativa, distributiva e estabilizadora – inseridas na teoria das finanças públicas. Eis a abordagem que será feita no capítulo 3.

Considerando os objetivos do presente trabalho, na seqüência dessa fundamentação teórica será necessário abordar qual tem sido a prática de planejamento no Brasil como um todo e como o Brasil tem efetivado as políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste, tendo em conta as vantagens comparativas e as oportunidades de negócio da Região, assim como os problemas e os pontos de estrangulamentos que devem ser superados, abordagem que será implementada no capítulo 4.

Portanto, os capítulos 3 e 4 reportar-se-ão à identificação e construção de referenciais teóricos e analíticos que garantam consistência aos modelos de planejamento e desenvolvimento de políticas públicas orientadas para a Região Nordeste do Brasil.

2.1 COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

No capítulo 5 descrevem-se os papéis das instituições, dos instrumentos financeiro-creditícios e dos incentivos fiscais do Governo Federal para levar avante tais políticas, analisando a motivação e os resultados alcançados, tendo por base os objetivos e as metas estabelecidos. Tal tarefa deve ser empreendida, de forma a avaliar a eficácia do esforço no desenvolvimento da Região em análise.

Neste mister, além de consultar literatura especializada – sobretudo no que se refere ao papel desempenhado pela SUDENE – faz-se uso de dados obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional e de vários outros dados e informações disponíveis em *sites* de diversos órgãos federais, tais como Ministério da Integração Nacional e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Os diversos atributos correlacionados com o conceito de desenvolvimento são instrumentos de mensuração da realidade socioeconômica de um país ou região. No caso da avaliação desse *status quo* socioeconômico serão enfocados diversos indicadores de condições sociais básicas, não apenas do Nordeste e respectivos estados, mas também das demais regiões e do Brasil como um todo, de forma a permitir análises comparadas, desenvolvidas no capítulo 6, visando a inferir sobre a eficácia das políticas.

Esses indicadores foram obtidos junto a instituições de levantamentos estatísticos, tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Consideram-se, dentre outros, os seguintes indicadores ou variáveis:

- Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que é composto dos índices longevidade, educação e renda;
- Produto Interno Bruto *per Capita*;
- Renda *per Capita*;
- Índice Gini de Concentração de Renda;
- Pobreza;
- Indigência;
- Analfabetismo.

2.2 PROCEDIMENTOS PARA A INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

A estrutura metodológica adotada no trabalho tem as seguintes bases:

- Descritiva, na medida em que se relatam as atribuições das instituições e os resultados obtidos com as políticas públicas regionais de financiamento de atividades produtivas do Nordeste.

- Comparativa, tendo por base os indicadores de desenvolvimento social e econômico, relacionando-se ora o Nordeste com o Brasil ou com as demais regiões geográficas, ora entre sub-regiões do próprio Nordeste, procurando realçar quão próximo ou distante estará a Região em relação ao padrão do desenvolvimento almejado.

Espera-se, no final, poder inferir tendências, identificar possíveis fatores relevantes e referendar as hipóteses sugeridas, quais sejam: 1) a baixa efetividade na implementação dos vários planos de desenvolvimento do Nordeste; 2) a baixa capacidade empresarial da população residente; e 3) a baixa capacitação profissional dos trabalhadores da Região.

3 EMBASAMENTO TEÓRICO

As atividades que dão suporte às políticas públicas se fundamentam no *planejamento,* por meio do qual elas são formuladas; no *orçamento*, em que se alocam recursos para fazer face às políticas; e na *execução* do orçamento, que consiste na implementação efetiva do objeto planejado.

Por sua vez, *política regional* é uma espécie de política pública que tem por objetivo o desenvolvimento de uma determinada região geográfica de um país ou de uma unidade menor, como, por exemplo, políticas regionais adotadas com o objetivo de desenvolver microrregiões de um determinado estado.

A expressão *política regional* vem sendo utilizada no Brasil pelo menos desde o Plano Trienal, elaborado em 1962, pelo então ministro extraordinário do planejamento, Celso Furtado. No princípio a expressão lembrava tão-somente as regiões Nordeste e Norte e suas instituições de desenvolvimento**,** SUDENE e SUDAM. Atualmente outras regiões do país são contempladas com políticas de desenvolvimento, como é o caso da região Centro-Oeste, além do que recentemente o Governo Federal passou a considerar os problemas regionais como parte das prioridades nacionais, de acordo com a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR* (2008).

Na PNDR o Governo Federal faz um diagnóstico amplo da realidade econômica brasileira e classifica os municípios do País em quatro espécies de microrregiões: *de alta renda*, *dinâmica*, *estagnada* e *de baixa renda*.

Quanto ao desenvolvimento socioeconômico de um país ou de uma região, a tarefa de promovê-lo tem sido praticada no âmbito de políticas públicas de estado em quase todo o mundo, pois há a percepção de que o setor privado, por si só, nem sempre garante o crescimento econômico e tampouco o desenvolvimento. O papel do estado na busca do desenvolvimento se efetiva em dois momentos: 1) na tarefa de empreender um processo de planejamento que resulta na elaboração de planos, com diagnósticos da realidade, diretrizes e metas a serem alcançadas, e 2) na implementação efetiva das ações previstas nesses planos.

No Brasil, de acordo com Lopes (1990, p. 55), desde 1939 existe algum esforço de planejamento de políticas governamentais, de abrangência nacional, visando a atingir os

objetivos do desenvolvimento. O primeiro esforço nesse sentido resultou no Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, durante o Governo Getúlio Vargas. Muitos outros processos de planejamento foram empreendidos e vários planos elaborados, a exemplo do Plano de Metas durante o Governo Juscelino Kubitschek, com vigência entre 1957 e 1961, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND, nos governos militares, implementados a partir de 1972, até finalmente, se chegar aos atuais Planos Plurianuais, concebidos na Constituição Federal de 1988.

Este "sonho" de desenvolvimento brasileiro tem se deparado com contradições internas relevantes, que contrapõem, de um lado, regiões econômicas extremamente atrasadas e, de outro, regiões com razoável dinamismo e padrão socioeconômico.

Diante dessa realidade, desde a década de 1950 começou-se a desenvolver também algum tipo de planejamento estatal dirigido para o desenvolvimento das regiões, sobretudo para a Região Nordeste, começando com as idéias, diagnósticos e sugestões contidas no documento "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", de 1959, que serviram de base para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

Com vista a reduzir essas desigualdades regionais, a partir daquela época o Governo Central Brasileiro vem adotando políticas regionais, com as quais busca suprir a escassez de poupança que é característica nas regiões mais pobres (começando com as regiões Norte e Nordeste), mediante a oferta de crédito, a juros subsidiados, visando financiar atividades produtivas.

Subjacente a idéia de superar a "escassez" de poupança, reside a intenção de fomentar o crescimento econômico e, por conseguinte, o desenvolvimento social e econômico das regiões, que é o objetivo primordial das políticas públicas.

A este respeito, ao discorrer sobre "Os métodos da programação francesa e sua adaptação aos países em desenvolvimento", Bénard (1969, p. 25) afirma que:

> Um plano de desenvolvimento, para ser eficaz, deve ser geral (cobrir toda a economia nacional) e detalhado. Dito de outra forma, ele deve descer ao nível de setores, das regiões e, às vezes, das grandes empresas ou dos grandes projetos. (...) O problema que se coloca, portanto, às economias não coletivistas é o seguinte: como tal plano pode ser elaborado e executado em uma economia de mercado que não admite senão uma planificação "indicativa" e de forma alguma "imperativa"?.

Quão bem planejadas têm sido as políticas nacionais de desenvolvimento, ou, no caso específico do Nordeste, quão efetiva vem sendo a implementação das políticas regionais mencionadas, que visam à eliminação do atraso socioeconômico da Região, eis uma questão

que ainda não foi suficientemente explicada, já que os resultados destoam do almejado, de acordo com uma gama de indicadores sociais e econômicos que serão analisados adiante.

3.1 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Ao discorrer sobre a Teoria do Desenvolvimento Econômico, Furtado (1961, p. 19) afirma que essa teoria:

> ...trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Essa tarefa explicativa projeta-se em dois planos. O primeiro – onde predominam as formulações abstratas – compreende a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento, o que exige construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas de importância relevante. O segundo – que é o plano histórico – abrange o estudo crítico, em confronto com uma realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata.

Vale registrar inicialmente que não há desenvolvimento econômico sem que haja crescimento, ainda que a recíproca seja verdadeira. Essa simbiose entre crescimento e desenvolvimento econômicos deve ter sido a razão porque até recentemente, mesmo quando tentavam falar de desenvolvimento, muitos autores terminavam por apresentar modelos de crescimento, embora o fundamento seja sempre o mesmo: a percepção da existência de problemas socioeconômicos típicos de subdesenvolvimento. O próprio Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE, 1967, p. 83), ao apresentar diagnóstico acerca do baixo padrão de desenvolvimento do Nordeste, defendia a intensificação de investimentos industriais que garantissem o crescimento do produto e acreditavam que, com isso, haveria absorção de grande massa de mão obra.

O estudo do desenvolvimento econômico e social partiu, inicialmente, da constatação de profunda desigualdade entre, de um lado, os países que se industrializaram e atingiram elevados níveis de bem-estar material, compartilhados por amplas camadas da população, e de outro, aqueles que não se industrializaram e permanecem em situação de pobreza exibindo acentuados desníveis econômico-sociais. Mais recentemente, surgiu a necessidade de distinção entre os dois conceitos – de crescimento e de desenvolvimento – provavelmente respaldada na constatação de que muitos países e regiões obtiveram relativo grau de crescimento do produto agregado, mas continuaram exibindo baixo padrão de vida de suas populações.

O Desenvolvimento deve ser, portanto, *um processo de transformação estrutural* com o objetivo de superar o atraso histórico em que se encontram determinados países ou regiões, buscando alcançar, no prazo mais curto possível, o nível de bem-estar dos países considerados desenvolvidos.

Sob uma abordagem do desenvolvimento regional e admitindo que existam variações no conceito de Desenvolvimento, Clemente (2000, p. 130) considera necessárias algumas observações preliminares relevantes sobre o tema.

Segundo o autor:

> O indicador mais amplamente utilizado para representar o nível de desenvolvimento de uma região ou de um país é a renda *per capita;* No entanto, as deficiências desse procedimento são evidentes, principalmente quando não se complementa a análise com outros indicadores. Entre esses outros indicadores surge imediatamente a distribuição de renda, pois, sendo a renda *per capita* um valor médio, é muito desejável que haja também informação sobre distribuição.

E continua: "Para analisar o desenvolvimento de forma abrangente seria necessário considerar seus vários aspectos, entre os quais cabe destacar o econômico, o social, o político e o cultural". (Clemente, 2000, p. 130).

A controvérsia conceitual sobre o desenvolvimento seria devida à necessidade de diferenciação entre crescimento e desenvolvimento.

> Crescimento econômico (...) refere-se ao crescimento da produção e da renda, enquanto o desenvolvimento, à elevação do nível de vida da população. Primeiro é preciso observar que, em condições normais, a elevação do nível de renda da população só é possível pela elevação do nível de renda da sociedade. (A outra possibilidade seria a distribuição da renda com diminuição absoluta da renda dos estratos mais ricos.) (CLEMENTE, 2000,130-131).

Essa controvérsia conceitual era comumente observada em um passado recente, tal como no modelo de crescimento econômico de Harrod-Domar, em que o incremento deliberado do investimento garantiria o crescimento e, por conseqüência, o desenvolvimento, ou no modelo de Leontief, segundo o qual:

> Um aumento da taxa de crescimento das áreas subdesenvolvidas demandaria um volume crescente de investimento produtivo. O capital adicional poderia ser criado através de um aumento intenso das poupanças internas, ou poderia ser obtido do exterior, isto é, transferido na forma de ajudas e empréstimos do exterior, ou investimentos privados diretos dos países desenvolvidos. (LEONTIEF, 1969, p. 111)

Leontief desenvolve um modelo matemático de crescimento, que conduz a uma equação em que o produto do país subdesenvolvido é influenciado positiva e exponencialmente por transferências originadas dos países desenvolvidos.

Conforme já registrado, a fusão conceitual contida nos modelos de Harrod-Domar e Leontief resultam do fato de que, embora não seja possível haver desenvolvimento econômico sem que haja crescimento, este não pressupõe aquele. Logo, não bastaria intensificar o investimento em capital físico, em que pese sua importância para o crescimento. Para que haja desenvolvimento efetivo, deve-se priorizar, igualmente, outras variáveis relevantes, que devem ser identificadas em um processo de planejamento global, tais como educação, saúde, saneamento básico e padrão de distribuição de renda.

Além disso, a história mostrou que grande parte dessas transferências externas – tal como defendido por Leontief – em favor de países subdesenvolvidos se deu em forma de empréstimos e, por isso, não se traduziu necessariamente em melhoria da economia desses países, na medida em que se transformou em endividamento externo que, por sua vez, gerou grandes custos de carregamento dessas dívidas, com impactos negativos sobre as contas externas dos países subdesenvolvidos.

A este respeito, o Brasil é um exemplo de crescimento do produto, às vezes mediante aporte de capitais externos que geraram a industrialização de umas poucas regiões. Mas apesar disso, o País continua convivendo com enormes bolsões de indigentes, numa demonstração clara de que o desenvolvimento efetivo não foi alcançado.

Aliás, as ações do Estado brasileiro na tentativa de desenvolver a Região Nordeste devem ter sido influenciadas por idéias como aquelas contidas nos modelos de Leontief e de Domar**,** para os quais a simples intensificação de investimento em capital elimina o atraso e conduz o País ou a região ao *ranque* do desenvolvimento socioeconômico. Embora seja válido registrar que, diferentemente das transferências entre países, a canalização de recursos da União para financiamento de atividades produtivas do Nordeste permanecem na Região, sem, portanto, gerar dívidas deste em favor do Governo Central, o fato é que o desenvolvimento ainda não passou de uma meta a ser alcançada.

Para Clemente (2000, p. 131), outro conceito de desenvolvimento é o de *desenvolvimento auto-sustentado* que, para seus defensores, consiste em transformação auto-sustentada da sociedade, significando que, uma vez iniciado o processo de desenvolvimento, haveria uma

seqüência de fases, cada uma criando as condições necessárias para a fase subseqüente. Por tal conceito, tornar-se-ia impróprio empregar o termo *desenvolvimento* quando os indicadores não representam um processo duradouro de transformação.

A ideia de desenvolvimento auto-sustentado foi contemplada no atual *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentado do Nordeste – PDNE* e no *Plano Estratégico do Desenvolvimento Sustentado do Semi-Árido*, descritos na seção 4.3 deste trabalho.

Acerca das idéias específicas sobre desenvolvimento econômico, ao afirmar que no passado o desenvolvimento de alguns países se deveu à iniciativa privada, porém com base em decisões tomadas ao acaso, o que conduzia a "muito esforço e energia mal empregados", Tinbergen (1971, p. 18) afirma que:

> Acredita-se, hoje em dia, que o desenvolvimento econômico possa ser promovido mediante a denominada política do desenvolvimento. Tal não implica que se não deva usar da força poderosa da iniciativa privada. Espera-se, contudo, que seja possível evitar alguns dos erros e desperdícios do passado.

É notório que muitas mudanças ocorreram em todo o mundo desde 1971, quando Tinbergen escreveu o texto acima, principalmente em face do grande avanço das tecnologias da informação e da comunicação – TIC, mas já naquela época o autor assumia que uma política de desenvolvimento tem que contemplar quatro objetivos principais:

> a) criar condições gerais favoráveis ao desenvolvimento;
> b) fazer com que as autoridades governamentais, a indústria, o comércio e o público em geral fiquem cientes das potencialidades e vantagens do desenvolvimento;
> c) efetuar determinados investimento, geralmente no setor de infraestrutura; e
> d) tomar as providências necessárias a facilitar e estimular o investimento e a atividade privados. (TINBERGEN, 1971, p. 18)

Condições gerais seriam, por exemplo, um cenário de segurança e estabilidade, inclusive econômica, e da ordem pública. Todavia, uma das condições mais importantes para o desenvolvimento seria a disponibilidade de treinamento e educação em todos os níveis, que o autor reconhece como alheias a uma política estritamente econômica, porém importantes para uma política de desenvolvimento.

Estatísticas e pesquisas sobre produção, comércio, preços, finanças estatais, renda e sua distribuição, dentre outros itens, são ferramentas a serem utilizadas na obtenção de conhecimento sobre potencialidades e vantagens do desenvolvimento. Por sua vez, os investimentos governamentais básicos teriam que garantir um mínimo de meios de transportes, facilidades habitacionais e suprimento de energia elétrica e água, dentre outros

fatores relevantes. O investimento deve ser planejado levando em conta o desenvolvimento futuro que se espera.

Já as medidas a serem adotadas visando a estimular a iniciativa privada – sem, entretanto, abandonar os investimentos públicos – devem ocorrer, por exemplo, no campo de políticas tributárias e de subsídios, sempre em consonância com a estrutura das políticas gerais, de forma a alcançar-se uma série coordenada de objetivos, mediante a aplicação simultânea dos vários instrumentos de política econômica. Entretanto, a forma por excelência de se estimular os projetos privados seria por meio de política financeira, considerando a escassez de crédito que é característica dos países subdesenvolvidos.

Tinbergen (1971, p. 19) considera de estrita relevância também a existência de mecanismo que facilite o crédito para financiamento dos investimentos privados, incluindo-se aí a criação de bancos de investimento.

Trazendo a discussão, com adaptação, para as políticas regionais brasileiras e para a Região Nordeste em particular, pode-se afirmar que todas as ações previstas pelo autor sobre desenvolvimento são aqui, de alguma forma, contempladas, incluindo não só incentivos e oferta de crédito para financiamento de atividades produtivas do setor privado, mas também ações nas áreas de educação, saneamento, transporte e energia elétrica. Entretanto, a maior ou a menor intensificação de tais ações é que podem ter determinado os resultados até agora alcançados. Eis a questão a ser respondida à luz dos indicadores sociais e econômicos, que continuam revelando desigualdade substancial do Nordeste em relação ao País.

No campo estritamente das teorias do crescimento que, por sua vez, conduziria ao desenvolvimento tal como no modelo idealizado por Leontief, após a constatação de que o investimento físico por si só não tem efeito sobre o crescimento de longo prazo, chegou-se à teoria do crescimento endógeno, segundo a qual para que haja crescimento de longo prazo é necessário que algumas variáveis se desenvolvam conjunta e simultaneamente. Essas variáveis são: capital físico, capital humano e capital de pesquisa, do qual decorre a inovação tecnológica indispensável ao crescimento da produtividade dos fatores de produção.

Essas variáveis devem ser priorizadas simultânea e articuladamente para garantir crescimento ininterrupto e conseqüente desenvolvimento. A este respeito, Nakabashi (2005, p. 11) afirma que:

> O capital humano possui um papel crucial na explicação da renda tanto de forma direta quanto de forma indireta, pois ele afeta diretamente a produtividade dos trabalhadores, elevando a produtividade marginal do trabalho, além de ser o principal insumo nos departamentos que têm como objetivo a manutenção do processo de inovação.

Sobre o tema, Clemente e Higachi (2000, p. 211) afirmam que "...mesmo as versões menos refinadas da Teoria do Crescimento Endógeno implicam que os governos nacional e regional desempenham papel relevante no processo de desenvolvimento regional de longo prazo". Os autores acrescentam que "os modelos lineares implicam que as políticas regionais deveriam estimular e promover a acumulação de conhecimento, de capital físico e de capital humano". Além disso, recursos tributários ou de renúncia fiscal deveriam ser aplicados em:

> 1) subsídio à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico;
> 2) infraestrutura física (...), pois esta também é um fator de produção e, ao mesmo tempo, gera externalidades positivas aos demais fatores;
> 3) infraestrutura social (sistema de justiça e segurança pública);
> 4) sistema formal de ensino (educação geral e técnica). (CLEMENTE; HIGACHI, 2000, p. 212).

Já a respeito dos modelos de inspiração schumpeteriana de crescimento endógeno, citando o modelo de crescimento de Romer (1990), os mesmos autores concluem que "... para acelerar o crescimento regional de longo prazo, dever-se-ia adotar a política de favorecer a acumulação de capital humano, bem como a política de subsidiar a pesquisa. Uma política de incentivo ao investimento em capital físico não teria efeito sobre o crescimento de longo prazo". (CLEMENTE; HIGACHI, 2000, p. 232).

Noutro trecho, sob as ideias contidas no modelo de crescimento de Aghion e Howit (1993), a conclusão dos autores é de que "as políticas regionais deveriam identificar e explorar as oportunidades de imitação e de difusão de processos e de produtos provenientes de gap tecnológico. A adoção de uma política de atualização tecnológica permanente das micro, pequenas e médias empresas seria muito apropriada". (CLEMENTE; HIGACHI, 2000,, p. 233).

Apesar da abstração, a lição que sobressai da teoria do crescimento endógeno é que suas variáveis – capital físico, capital humano, capital de pesquisa e progresso tecnológico – têm que ser igual e simultaneamente priorizadas, de forma a garantir real crescimento com desenvolvimento.

A intensificação apenas de capital físico, por exemplo, pode resultar em crescimento econômico, porém com concentração de renda enquanto se mantêm condições de subdesenvolvimento do país ou região em causa.

Por outro lado, uma política de acumulação de conhecimento dissociada de crescimento econômico conduz à formação de mão-de-obra qualificada que, naturalmente, migra para outras regiões por falta de absorção pelo mercado de trabalho local. No caso da tentativa de desenvolvimento do Nordeste Brasileiro, os dados apresentados neste trabalho permitem concluir que a única variável efetiva e deliberadamente priorizada foi o investimento físico, o que explica um razoável crescimento agregado do produto sem, contudo, ter havido melhoria dos indicadores sociais, conforme se demonstra no capítulo 6.

Ainda que sob enfoque diferente, a tese de que as variáveis mencionadas têm que ser desenvolvidas simultaneamente é compartilhada por vários autores, inclusive os idealizadores do planejamento governamental, conforme será visto na próxima seção, tal como Tinbergen (1969, p. 145-146), para quem:

> Um país que procura se desenvolver não pode restringir seus investimentos a itens materiais como fábricas, estradas, construções etc; deve também realizar investimentos extensivos nos seres humanos a fim de torná-los mais capazes de executar suas tarefas no processo produtivo.

3.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

Mindlin (2003, p.15) mostra que o surgimento do planejamento como ferramenta útil e necessária nas economias capitalistas está relacionada ao abandono da ideologia do *laissez-faire*, decorrente de duas causas fundamentais: "a) as crises cíclicas de desemprego do sistema capitalista mostraram que mesmo o equilíbrio estático não era o de um ótimo paretiano, pois havia recursos inaproveitados; b) a noção de crescimento dinâmico tornou-se fundamental".

Para a autora, sob um enfoque teórico, há duas argumentações que negam o automatismo do mercado que, pelo contrário, deve ser corrigido pela interferência do Governo: uma relacionada com o equilíbrio da renda global e outra que discute os preços de mercado como orientadores da aplicação dos recursos. Assim, a partir da formulação teórica de Keynes, concluiu-se que é possível equilíbrio estático da renda em nível inferior ao pleno emprego,

algo exemplificado pela crise dos anos 30 (do século XX) a demonstrar que o Governo tem importante papel a desempenhar no combate ao desemprego.

O outro ataque ao automatismo de mercado fora a discussão acerca das hipóteses de concorrência perfeita.

> Quando há imperfeições de mercado, os preços divergem dos de um mercado competitivo e deixam de ser guias ótimos para a alocação de recursos. Assim, o custo social passa a diferir do custo privado de produção. É o que ocorre se houver economias ou deseconomias externas na produção ou consumo; se houver desemprego, imobilidade de fatores, no caso de bens coletivos (educação, energia, transporte), que não podem ser avaliados no mercado e se houver economias de escala na produção, pois se formam monopólios e a livre concorrência se desfaz. (...) Diante desse quadro, o planejamento governamental se faz necessário, não para substituir o sistema de preços (...) mas para corrigir-lhe as distorções (...), ou seja, promovendo o desenvolvimento econômico. (MINDLIN, 2003, p. 15-16)

Essa noção da relevância do planejamento governamental é compartilhada por Kaldor (1969, p. 69), para o qual:

> A maioria dos países está agora convencida de que o planejamento econômico pode ser um instrumento poderoso para a aceleração de suas taxas de desenvolvimento; mas esquece-se algumas vezes de que o poder de um governo de atingir objetivos específicos através do planejamento econômico depende, em grande medida, de seu poder de alterar a alocação dos recursos, de transferi-los de usos menos produtivos para usos mais produtivos. A essência do planejamento, de fato, é fazer aparecer uma estrutura de utilização de recursos diferente da que surgiria do livre jogo das forças econômicas.

Para Kaldor (1969, p. 70-71), essa capacidade de o Estado alterar a estrutura de utilização de recursos, entretanto, estaria intimamente ligada a seu poder de taxação, que não se restringe apenas ao investimento propriamente dito, mas também a despesas públicas continuadas em maior escala, com o objetivo de prover serviços públicos de caráter infra-estruturais que não se evidenciam em simples bens físicos de capitais.

Sobre a oferta desses serviços, Kaldor reconhece que a educação é o mais importante, em todos os níveis, para se criar classe administrativa e gerencial, categoria de trabalhadores especializados e a percepção no público em geral que somente a alfabetização e a educação podem despertar.

No Nordeste, a considerar válido o raciocínio de Kaldor, pode-se antecipar que os resultados demonstrados adiante, à luz dos indicadores, refletem a baixa qualidade da educação e dos níveis de profissionalização e capacitação empresarial.

O planejamento varia de acordo com as características de cada país – tais como estrutura institucional, estágio de desenvolvimento e situação histórica – e assume diversas formas: pode simplesmente introduzir o controle de preços e de políticas setoriais ou, em caráter mais amplo, orientar investimentos em infra-estrutura (indústria de base, transporte, comunicação etc).

Tinbergen (1969, p. 145-146) chama a atenção para o fato de que "onde há necessidade de planejamento do desenvolvimento, também é necessário se planejar o desenvolvimento da educação e treinamento". O autor ressaltou, já naquela época, a importância de se ter uma grande quantidade de pessoas bem treinadas em uma variedade de atividades produtivas nas áreas técnicas, comerciais e organizacionais.

A defesa desses investimentos na acumulação de conhecimento como a verdadeira força indutora do desenvolvimento regional e local evoluiu também da recente teoria do crescimento endógeno, para a qual o crescimento e o desenvolvimento não dependem apenas de investimento em *capital físico*, mas também em *capital humano* e em *capital de pesquisa* que, por sua vez, determina a *inovação tecnológica*. Esses "ativos", aliás, são a essência da chamada Economia do Conhecimento, que identifica o impacto positivo da acumulação de conhecimento no crescimento econômico das economias modernas.

Embora a motivação da teoria do crescimento endógeno seja a grande distância entre as nações em termos de padrão de desenvolvimento, a expressão *crescimento endógeno* difere de *desenvolvimento endógeno* no que se refere às variáveis de seus modelos, ainda que o objetivo seja comum, que é o próprio desenvolvimento. Enquanto os modelos de crescimento endógeno sugerem um crescimento contínuo mediante a combinação de *capital físico*, *capital humano*, *capital de pesquisa* e *inovação tecnológica*, todas desenvolvidas endogenamente segundo ação deliberada dos agentes, o desenvolvimento endógeno, segundo Borba, Gomes e Trujillo (2009):

> É aquele onde os elementos locais são a referência, ou seja, é aquele que parte das características e recursos locais (potencial endógeno) para promover uma nova coerência entre os elementos tradicionais e os externos, tratando de harmonizar as condições ecológicas, socioculturais e econômicos locais.

Citando Long e Van der Ploeg (1994), Borba, Gomes e Trujillo (2009) lembram que o desenvolvimento endógeno é constituído principalmente de recursos disponíveis do próprio local, como potencialidade ecológica, força de trabalho, conhecimento e modelos locais de produção e consumo.

Portanto, ainda que possa indiretamente utilizar-se das mesmas variáveis dos modelos de crescimento endógeno (na forma de investimento físico, pesquisa sobre potencialidades locais e capacitação da força de trabalho), o desenvolvimento endógeno tem outro enfoque teórico na medida em que é centrado sobre recursos produtivos locais.

Focalizando teórica e historicamente o esforço governamental de desenvolver a Região Nordeste, não se pode negar que o Estado sempre garantiu não apenas os investimentos físicos de que tratam as políticas regionais objeto deste trabalho, mas também algum investimento em acumulação de conhecimento, consubstanciado na educação regular e profissionalizante e em treinamento da força de trabalho e até em pesquisa científica na Região.

Contudo, a única política efetivamente adotada com o objetivo de desenvolver o Nordeste diz respeito à intensificação de investimento em capital físico e, ainda assim, com forte concentração espacial e setorial no âmbito do FINOR, conforme será demonstrado no capítulo 5. Indicadores como analfabetismo e analfabetismo funcional expostos no capítulo 6 referendam a noção de que as demais variáveis teóricas dos modelos de crescimento e desenvolvimento não receberam igual prioridade.

Portanto, com base nas teorias do desenvolvimento e do crescimento, pode-se afirmar que o equívoco das políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste reside na ausência de prioridade para algumas variáveis relevantes ou pelo menos na falta de articulação entre essas diversas variáveis – como, por exemplo, capacitação empresarial e profissional – que deveriam manter sintonia com as atividades produtivas financiadas pelas políticas de fomento. Reforça essa tese o fato de o Nordeste ainda hoje é exportador de mão-de-obra desqualificada, fenômeno empiracamente observado.

É também de se registrar que o planejamento do desenvolvimento do Nordeste tem sido sintonizado com o conceito de desenvolvimento endógeno. Foi assim nos diagnósticos e propostas do relatório do GTDN em 1956 e nos atuais planos de desenvolvimento do Nordeste e do Semiárido, em que são abordadas especificidades locais, conforme será descrito na seção 4.3, ainda que essas abordagens em nível de planejamento não resultem necessariamente em implementação.

Muito já se escreveu sobre as dificuldades de elaboração e, principalmente, de implementação de um plano de desenvolvimento. Tinbergen (1975, p. 41), por exemplo, ressalta a dificuldade

de se elaborar, simultaneamente, tanto os planos segundo os setores produtivos, quanto os planos orientados para o atendimento das regiões geográficas, fato que levaria ao "método das aproximações sucessivas" exigindo revisão do plano e tornando o planejamento um processo dinâmico.

Para Tinbergen (1975, p. 41), os principais elementos de planejamento de uma moderna política seriam a previsão, coordenação e consecução de objetivos determinados. Os planos devem ser divididos segundo o tempo de execução, em curto, médio e longo prazo. A elaboração de qualquer fase do plano deve ser antecedida de pesquisas, no sentido de levantamento de dados – sobre demandas, custos, vantagens comparativas e potencialidades regionais – a respeito do cenário sobre o qual se está planejando os objetivos do desenvolvimento.

De acordo com Lopes (1990, p. 24), Planejamento "Consiste, num sentido lato, em processo que estabelece objetivos, define linha de ação e planos detalhados para atingi-los e determina os recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos".

Numa formulação mais ampla, muito vinculada ao setor público, "o Planejamento é também entendido como método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizado por conhecimentos científicos e tecnológicos". Lopes (1990)

Segundo esse autor, existem três vertentes sobre planejamento governamental:

> 1) das economias centralizadas, dito impositivo, inaugurado pela Rússia, em que o processo permeia todo o sistema econômico; 2) dos países do Terceiro Mundo, que adotaram planejamento como processo ideal nos esforços de industrialização rápida, com o objetivo final de aumentar a renda *per capita*; 3) dos poucos casos de países de economia de mercado – considerado planejamento indicativo – de que a França é exemplo típico.

Quanto ao universo que se busca afetar, o planejamento pode ser privado ou público podendo ter abrangência nacional, regional, urbano ou setorial. No que se refere ao fator tempo de implementação, o planejamento pode ser de: 1) curto prazo (normalmente um ano); 2) médio prazo (de quatro a cinco anos); e 3) longo prazo, que abrange 10 ou mais anos.

No que se refere à base teórica, Lopes (1990, p. 25) afirma que o Planejamento pode ser racional-sinótico (ortodoxo) ou pode seguir as novas trilhas abertas pelas concepções sistêmicas e orgânicas de adaptação e de comunicação.

Um modelo de racionalidade pura se compõe, em sua base, das seguintes atividades:

- Fixação de objetivos operacionalizáveis e de pesos relativos de cada objetivo, de forma a hierarquizá-los;
- Preparação de um conjunto de alternativas ou opções viáveis;
- Estimativa para cada opção dos custos e benefícios aplicáveis;
- Cálculo da expectativa referente a cada alternativa, de forma a chegar-se ao custo de benefício líquido em unidades de utilidade por alternativa;
- Comparação das expectativas aferidas acima e identificação e seleção final das que apresentarem maior expectativa líquida.

A maior dificuldade no processo de planejamento racional diz respeito à implementação dos planos. Sobre este ponto, segundo Lopes (1990, p. 26), "Pode-se afirmar, com boa margem de segurança, que esses passos oferecem sérias, se não intransponíveis, dificuldades quanto à sua realização prática".

Na enumeração acima, o plano (aqui entendido como o documento resultante do planejamento) tem que conter objetivos exeqüíveis, sob o risco de, em caso contrário, haver perda da motivação do planejamento. A fixação desses objetivos, em nível minimamente analítico, quase sempre é considerada a tarefa mais difícil. Não faz muito sentido estabelecer como objetivo, por exemplo, o *desenvolvimento econômico*, sem que se estabeleçam os parâmetros que permitam a operacionalização desse objetivo.

Entretanto, em termos políticos, o estabelecimento de objetivos vagos de políticas regionais poderia ter vantagens, à medida que os detalhamentos podem conduzir a idéias divergentes. Ou seja, muitas vezes, a fórmula encontrada para sintonizar objetivos inconciliáveis reside em evitar muitos detalhamentos, que, de antemão, desnudaria as características elementares e dificultariam a execução. Exemplo disso seriam os *trade-off* comuns na condução de políticas econômicas, tais como o binômio inflação-desemprego, que costuma receber preferências antagônicas por parte da sociedade. Ante a certeza de resistências na execução do plano, o planejador tende naturalmente a estabelecer objetivos ambíguos em lugar de planos detalhados, deixando as especificações para o momento da operacionalização.

Além da resistência política – contornável através de abstrações – e também das dificuldades técnicas quanto ao detalhamento dos planos, há ainda os obstáculos de ordem prática, materializado na não-quantificação proposital dos objetivos, que dificultam igualmente a

execução do plano. Essa tendência se deve aos insucessos anteriores, cujos resultados, quando originários de metas estritamente quantificadas, são facilmente aferíveis, expondo assim falhas de execução dos referidos objetivos.

Todavia, além do simples disfarce, há motivos teoricamente relevantes para a utilização de plano pouco detalhado. Esse não-detalhamento daria espaço a uma correlação das forças de mercado, em meio a um processo adaptativo-sistêmico. Esta fora, por exemplo, a fórmula adotada no III PND, segundo o qual:

> A prioridade cronológica de combate à inflação e as incertezas quanto à conjuntura internacional descartam a conveniência de planos rígidos e pormenorizadamente quantificados, não excluindo, no entanto, o enunciado de diretrizes qualitativas perfeitamente explicitadas para a política de desenvolvimento econômico e social. (LOPES, 1990, p. 27)

Vale aqui ressaltar que no Brasil atual – talvez em razão de ter-se atingido um razoável controle da inflação a partir da implantação do Plano Real em 1994 – os Planos Plurianuais já contêm quantificação de seus objetivos, materializados nos **programas**, que são elementos comuns tanto no PPA quanto no Orçamento Anual, o elo, portanto, entre planos de médio (o PPA) e de curto prazo (o Orçamento).

No caso do planejamento do desenvolvimento do Nordeste tem havido detalhamento quanto ao diagnóstico da realidade local, conforme Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste – PDNE e Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido – PDSA abordados na seção 4.3, mas não costuma haver quantificação das ações a serem implementadas, de modo que os planos são um conjunto de intenções, nem sempre realizadas.

Outra dificuldade que guarda relação com a operacionalização dos objetivos de um plano é o estabelecimento de métodos de avaliação. O cerne da questão está na escolha do objetivo. Quando o problema a ser priorizado se situa em algum extremo, é fácil estabelecer o objetivo – por exemplo, o aumento de efetivo militar em razão de ameaça de guerra – e normalmente é também fácil mensurar-lhe os resultados. Mas a maior parte dos problemas situa-se numa faixa de difícil escolha e consenso, sobre os quais pairam também dificuldade de avaliação.

Lopes (1990, p. 27) afirma que, ao contrário do que ocorre com as decisões individuais para as quais a teoria microeconômica desenvolveu modelos de preferência com base na noção de utilidade, não existem modelos correspondentes que facilitem a decisão de grupo, baseados em uma espécie de função de bem-estar da sociedade. Essas dificuldades quanto à tomada de decisão social, se revelam também no processo de avaliação. Vários métodos foram

desenvolvidos – incluindo técnicas originárias da teoria dos jogos – mas nenhum ofereceu solução suficiente para decisões de grupo. Para o autor, "o que a teoria indicou como difícil, a prática mostrou ser impossível" (LOPES, 1990).

De acordo ainda com Lopes, ao que tudo indica, a primeira aplicação do modelo racional foi realizada por Tinbergen, cujas tentativas de elaborar modelos econométricos ainda são bastante conhecidas. Entretanto, não durou muito o modelo geral de planejamento, que lhe rendeu um prêmio Nobel e foi utilizado pela Holanda e por outros países, sob recomendação da ONU.

À medida que a metodologia de Tinbergen era aplicada, surgiam falhas revelando a inviabilidade prática de um modelo racional abrangente. Cada etapa do modelo racional puro apresenta graves empecilhos.

Todavia, após essa constatação, surgiram variantes do modelo racional, com base nas quais se desenvolveram desde então, processos de planejamento. Porém, para Lopes (1990, p. 32), "se o modelo racional não pôde ser implementado na sua plenitude, (...) as tentativas convencionais no sentido de aprimorá-lo e adequá-lo à realidade, acima descrita, esbarram em obstáculos assemelhados e até em dificuldades adicionais, não previstas".

A formulação e a implementação de um plano são duas etapas essenciais para o sucesso do planejamento. A segunda seria auto-executável, desde que no modelo se tivesse de fato escolhido a formulação ótima, situação mais factível no setor privado, em razão dos limites estabelecidos em face do tamanho da empresa. Já no setor público esses limites não são facilmente estabelecidos e, mais que a elaboração, a implementação dos planos fica comprometida. De modo geral, o planejamento ortodoxo racional ignora a etapa da execução, sob o pressuposto de que esta se dará de forma automática. A experiência, entretanto, vem demonstrando que o avanço das políticas públicas não é emperrado pela ausência de planos ou idéias, mas sim, de dificuldades de implementá-los.

> O planejamento ortodoxo, que se originou do modelo racional (enquanto este se fundamenta no racionalismo filosófico), obteve êxito no século XX, em razão de quatro motivos básicos: 1) o sucesso do planejamento nas épocas de guerra e do pós-guerra; 2) a experiência do planejamento a nível operacional; 3) o desenvolvimento de técnicas avançadas – como modelos econométricos sofisticados – e sua operacionalização pelo computador; e 4) finalmente, o exemplo do planejamento na empresa privada. A explicação lógica de tal sucesso seria o fato de que, em época de guerra, a crise força o consenso, elimina a pluralidade de conceitos e opiniões e até a própria atividade política, ao contrário de outras épocas em que diversas alternativas são postas, o que dificulta a execução do plano. (LOPES, 1990, p. 32):

Lopes acrescenta que o planejamento racional não é necessariamente um mal, eis que seu modelo, quando bem utilizado, pode apresentar bons resultados. O engano, entretanto, residiria em considerá-lo solução para todos os problemas, cujo uso indiscriminado o conduziu ao descrédito.

Mesmo sendo reconhecidas as dificuldades de implementação dos planos de desenvolvimento, o esforço em planejar as ações de governo visando a um direcionamento pré-determinado da economia tem sido adotado em muitos países. No Brasil, conforme será demonstrado no capítulo 3, poucos planos tiveram razoável execução ou obtiveram resultados satisfatórios. Isso vale inclusive para as políticas regionais, que ainda não conseguiram atingir os objetivos almejados. As razões das dificuldades de execução desses planos (em nível nacional ou regional) são diversas, indo desde pressão de grupos econômicos e políticos hegemônicos, até crises econômicas, internas e externas, que vêm forçando o país a adotar os chamados contingenciamentos de recursos orçamentários, sem se descartar os possíveis erros de formulação e não-inclusão de variáveis relevantes na elaboração dos planos.

Neste ponto, Mindlin (2003, p. 26-27) afirma que:

> O fracasso ou não do planejamento está obviamente ligado à exclusão de variáveis importantes. Assim, raramente os planos incluem variáveis fundamentais, como organização administrativa e burocracia, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento etc.

No caso das políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste, não há como negar que pelo menos uma variável relevante tenha sido excluída, seja por fragilidade nos diagnósticos pré-planos, seja principalmente da execução, a não ser a recente constatação no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentado do Nordeste – PDNE. Trata-se do problema de baixa qualificação dos trabalhadores e também (por que não dizer o mesmo) dos empreendedores, fato que naturalmente tem origem nas altas taxas de analfabetismo e analfabetismo funcional e na baixa escolaridade da população em geral. Considerando-se que há certa unanimidade quanto à relação positiva entre capacitação profissional e renda individual e que essa capacitação é também primordial para aumento da produtividade do fator "trabalho" e para o crescimento e o desenvolvimento econômico em termos agregados, conclui-se que, ao lado da intensificação de créditos para o setor privado, a inclusão dessa variável – qualificação de trabalhadores e empreendedores – nos planos regionais de desenvolvimento e sua efetiva implementação é condição indispensável para se atingir os resultados esperados na condução de políticas públicas de desenvolvimento da Região Nordeste.

3.3 PLANEJAMENTO E FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

A classificação das funções econômicas do Estado – **Alocativa, Distributiva** e **Estabilizadora** – deve-se a Richard Musgrave, segundo uma abordagem alinhada com o modelo keynesiano, a partir do qual, o trio *oferta, demanda e preço* do modelo microeconômico clássico, cede lugar a outro, de caráter macroeconômico, com atuação do Estado: "a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e estas três variáveis responsabilizam-se pelo nível de emprego". (GIACOMONI, 1996, p. 33).

Para Giacomoni, a função **alocativa** tem justificativa nos casos em que não há busca de eficiência pelos mecanismos de mercado, como mostra os exemplos abaixo:

1) o investimento público em infra-estrutura econômica, tal como estradas, energia elétrica e armazenamento, que, em razão do alto volume de recursos e do longo período de carência entre as inversões e o retorno, acabam por desestimular o investimento privado;

2) a provisão de bens públicos, entendidos como aqueles cujos benefícios não se limitam a um único consumidor, em que não há rivalidade no consumo e que não exclui o consumidor em caso de não-pagamento, de que são exemplo a segurança pública e a defesa nacional;

3) a provisão de bens meritórios, que são ativos com características de bens privados, porém com grande importância quanto a sua utilidade social. São exemplos de bens meritórios o trigo e o leite, que, em face de sua relevância para o consumo, inclusive das famílias de baixa renda, justificam subsídios estatais.

A função **distributiva** se traduz no esforço governamental para promover ajustamento na distribuição de renda como mecanismo de correção de falhas do mercado. Diferentemente da do ótimo de Pareto, para o qual os recursos de uma economia são alocados de tal maneira que a situação socioeconômica de um indivíduo não pode melhorar sem que a de outro se deteriore, com a ação distributiva o Estado assume que a melhoria da posição de algumas pessoas ocorre às expensas de outras. "O problema é fundamentalmente de política e de filosofia social, cabendo à sociedade definir o que considera como níveis justos na distribuição da renda e da riqueza". (GIACOMONI, 1996, p. 35). O orçamento público é o principal instrumento de viabilização de políticas públicas dessa natureza. "Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o

mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevadas com transferências para aquelas classes de renda mais baixa". (Idem).

Além de tributos progressivos, há outros exemplos, como a concessão de subsídios aos bens de consumo popular, oferta pública de educação gratuita, assistência médica gratuita e capacitação profissional. Em se tratando de política regional de desenvolvimento do Nordeste, pode-se constatar que existe a prática tanto de transferências diretas de regiões mais ricas para as mais pobres – via Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados – quanto mediante instrumentos de subsídios e incentivos fiscais.

Já a função **estabilizadora** é representada por quatro objetivos no âmbito da política fiscal: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preço, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico.

Esta última função é considerada a mais moderna na visão de Giacomoni (1996, p. 36), segundo o qual "o mecanismo básico da política de estabilização é, portanto, a ação estatal sobre a demanda agregada, aumentando-a ou reduzindo-a conforme a necessidade", de que o orçamento é um importante instrumento, na medida em que, por exemplo, as despesas públicas exercem grande impacto sobre a demanda agregada.

As idéias sobre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora são o cerne do planejamento, não só de médio prazo, como se verá no capítulo 4, mas também de curto prazo, representado por orçamentos públicos, de duração anual.

No caso específico das políticas regionais de desenvolvimento, são expressivas a função alocativa – no que se refere à oferta de bens relativa à infra-estrutura social e econômica – e a função distributiva. São exemplos da função alocativa, os incentivos fiscais que constituíam o Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, dentre outros, e a destinação de 1,8% de tudo quanto o País arrecada a título de Imposto de Renda e IPI para formação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE.

4 PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENO NO BRASIL E NA REGIÃO NORDESTE

4.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Desde a década de 30 do século passado, o Brasil vem adotando processos de planejamento e elaborando planos visando ao desenvolvimento econômico. O Primeiro resultado desse trabalho foi o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, no início do Governo Vargas. Muitos outros surgiram ao longo do tempo, passando, por exemplo, pelo Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) dos governos militares, até os atuais Planos Plurianuais, que são agora exigidos pela Constituição Federal de 1988.

Em meio a essas exigências de planejamento, em que se elaboram planos, digamos gerais ou nacionais, há tentativas governamentais de elaboração de planos e programas específicos ou emergenciais, de alcance nacional, regional ou setorial, como o Programa *Brasil em Ação* do governo Fernando Henrique Cardoso e o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, do governo Luis Inácio Lula da Silva. Com base nesses programas, o País elege as obras de infra-estrutura em que pretende realizar os investimentos e, com isso, busca estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Em face das desigualdades interregionais, recentemente também foram elaborados planos coadunados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, como uma demonstração do Governo de que os problemas regionais (entenda-se, o subdesenvolvimento de algumas regiões) passariam a ser tratados como parte integrante da política nacional de desenvolvimento.

Com o **Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional** (Decreto-Lei n° 1.058/1939), que vigorou por cinco anos, o Governo Vargas pretendia criar condições para a instalação de indústrias básicas, como siderurgia, além da realização de obras públicas produtivas e de aparelhamento da defesa e segurança nacionais.

De acordo com o art. 2º do referido Decreto-Lei, as principais receitas do plano eram:

> a) taxas criadas ou a serem criadas sobre as operações cambiais;
> b) lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha co-participação;

> c) produto das cambiais provenientes do ouro metálico já adquirido e a adquirir, que exceder a 28 toneladas e for remetido para o exterior.
> .....

Segundo Lopes (1990, p. 82), pouco se sabe sobre os resultados desse plano, senão o fato de ser o marco histórico como o primeiro plano plurianual. As informações são escassas, mas alguma realização foi satisfatória, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN e da Fábrica Nacional de Motores – FNM, o forte apoio ao sistema ferroviário e a pavimentação da Estrada Rio – São Paulo.

A partir do plano especial supracitado, começou-se a formar no Brasil a cultura do planejamento como instrumento de desenvolvimento. E ainda na Era Vargas foi elaborado o Plano de Obras e Equipamentos (Decreto-Lei n° 6.144/1943), idêntico ao anterior, para vigorar no período de 1944-1948. Este plano teria tido implementação adequada nos dois primeiros anos, mas fora extinto em 1946 (pelo Decreto-Lei 9.782) em razão da supressão da taxa sobre operações cambiais, que era a principal fonte de recursos do plano.

O próximo plano de desenvolvimento econômico brasileiro foi o chamado SALTE (sigla que significa saúde, alimentos, transporte e energia), elaborado durante o Governo do Presidente Gaspar Dutra que, segundo Lopes (1990, p. 22), dava prova de que não se entusiasmava com a idéia de planejamento. Mesmo assim os técnicos do Governo convenceram o Presidente, que submetera o plano à apreciação do Congresso em 1948, com previsão de implementação no período 1949-1953. A aprovação pelo Congresso, entretanto, só ocorrera em 1950 e o período de vigência do plano passou a ser o qüinqüênio 1950-1954, conforme Lei n° 1.102/1950.

A Lei contém várias ações relacionadas com as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia e com a quantificação dos montantes a serem investidos. O plano, na verdade, foi sendo descaracterizado após o terceiro ano, embora tenha representado um marco relevante do planejamento brasileiro, porquanto tentou, com maior organização, tratar os gastos públicos relativos a temas básicos. O Presidente da República ainda conseguira a prorrogação do plano junto ao Congresso, mas a Lei foi vetada pelo novo Governo – do Presidente Café Filho – que alegara haver condições de se atingir com maior celeridade os objetivo do plano SALTE, mediante a criação de órgãos específicos.

O Governo Gaspar Dutra também foi o responsável pela adoção das primeiras tentativas de planejamento de caráter regional, como por exemplo, a criação, em dezembro de 1947, da

Comissão Executiva de Defesa da Borracha, com a tarefa de amparar a indústria extrativa, e da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF (que viria a ser a atual Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF), além de dar início à construção da usina hidrelétrica de Paulo Afonso no estado da Bahia, a maior do Nordeste, por meio da recém criada Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF.

Outros esforços de planejamento foram ainda empreendidos no Governo Gaspar Dutra. Em 1948 a missão americana – chefiada por John Abbink – veio ao Brasil e em conjunto com os técnicos brasileiros coordenados por Otávio Gouveia de Bulhões, formaram a Comissão Brasil – Estados Unidos, que realizou extensa análise sobre diversas áreas da economia brasileira (indústria, comércio, mineração, agricultura, eletricidade, transportes, sistema financeiro, dentre outros setores), identificando durante os trabalhos, limitações e pontos de estrangulamentos. Mais tarde, mas na mesma linha da primeira, formou-se outra comissão, chamada de Comissão de Desenvolvimento Econômico Conjunto Brasil – Estados Unidos.

Seguindo as orientações das comissões em referência, em 1951, já sob o novo Governo Vargas, a Lei n° 1.474 alterou a legislação do Imposto de Renda criando um adicional que seria transferido a um Fundo de Reaparelhamento Econômico, destinado à execução de programas de reaparelhamento de portos e ferrovias, aumento da capacidade de armazenamento, elevação do potencial de energia elétrica, desenvolvimento de indústrias básicas, dentre outros programas. Da conjunção desses fatos e da experiência do Fundo de Reaparelhamento Econômico veio a criação do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, o atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Lopes (1990, p. 27) informa que o BNDE e o Fundo de Reaparelhamento foram alguns dos instrumentos mais ágeis a que se referiu o Presidente Café Filho como argumento para vetar a prorrogação do Plano SALTE.

O Programa de Metas foi resultado do Planejamento do Governo de Juscelino Kubitschek – JK, que antes criara o Conselho de Desenvolvimento objetivando exatamente a elaboração dos planos e programas de desenvolvimento econômicos para serem implementados, sob o slogan “50 anos em 5”.

O Conselho – primeiro órgão central criado exclusivamente para realizar o planejamento – elaborou inicialmente o Plano de Desenvolvimento Econômico, o qual absorvia as conclusões da Comissão Brasil – Estados Unidos e de um grupo misto BNDE – CEPAL (Comissão

Econômica para a América Latina e o Caribe). Foram estabelecidas 30 metas, inseridas em quatro grandes setores: energia, transportes, agricultura/alimentação e indústrias de base.

O Programa de Metas foi, na verdade, simples aprimoramento do Plano de Desenvolvimento Econômico, mantendo as metas anteriores, mas acrescentando o setor educação. O Programa fora a bandeira do Governo JK, que dentre outros resultados, construiu a nova capital federal (Brasília) e a rodovia Belém – Brasília, criou a SUDENE e implantou a indústria automotiva no País.

No período de vigência do Programa de Metas (1957-1961) o País experimentou avanços no campo econômico, incluindo crescimento anual médio do PIB da ordem de 7,9%, taxa superior à de períodos anteriores. Houve, entretanto, um preço a ser pago: um aumento da dependência do Brasil em relação ao cenário econômico internacional e o início de um surto inflacionário que já causava preocupação e perdurou até meados dos anos 1990.

Durante o rápido Governo Jânio Quadros foi instituída a Comissão Nacional de Planejamento – COPLAN. Este órgão iria absorver o Conselho de Desenvolvimento criado no Governo anterior, mas a renúncia do Presidente impediu essa absorção e os dois órgãos permaneceram concomitantemente. Passadas as primeiras turbulências políticas pós-renúncia, o Vice-Presidente assume o Governo em 1961 e, um ano mais tarde, criaria o Ministério Extraordinário do Planejamento, cujo primeiro ministro foi o Economista e idealizador da SUDENE Celso Furtado.

À frente do novo ministério, Celso Furtado foi o responsável pela elaboração do **Plano Trienal**, que tinha por objetivo manter as taxas de crescimento da economia e reduzir a inflação, condições indispensáveis exigidas pelo FMI para a obtenção de novos empréstimos, a renegociação da dívida externa e a elevação do nível de investimento. Especificamente, o Plano Trienal era composto de quatro objetivos gerais: 1) manutenção de elevada taxa de crescimento econômico; 2) redução progressiva da taxa de inflação; 3) redução do custo social do desenvolvimento e melhor distribuição dos resultados; e 4) redução das desigualdades regionais.

Esse Plano – que era mais de estabilização econômica do que de desenvolvimento – foi um tanto ousado no sentido de tornar-se abrangente em vez de setorial, incluindo diretrizes para as reformas de base então exigidas pelo Desenvolvimento Econômico e procurando "...racionalizar as ações de governo e eliminar entraves institucionais à utilização ótima dos

fatores de produção" (LOPES, 1990, p. 23). O Plano é também o primeiro em nível nacional a incluir a redução das desigualdades regionais como um de seus objetivos, o que relacionava os esforços em nível geral com a política regional de desenvolvimento da Região Nordeste que começava a ser praticada pela SUDENE.

Entretanto, segundo o mesmo autor, esse Plano durou apenas cerca de cinco meses e no momento em que foi abandonado desapareceu também o Ministério do Planejamento. Acrescente-se que o próprio Governo de João Goulart cessa com a tomada do poder pelos militares, em março de 1964, tendo Castelo Branco como presidente.

O Presidente Castelo Banco era propenso ao planejamento e, já no início de seu governo, reativou o Ministério do Planejamento e elaborou o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, que enfatizava a importância do planejamento em uma economia de mercado. Os objetivos desse Plano eram idênticos aos do Plano Trienal, incluindo a contenção do processo inflacionário. No entanto, no início da implementação do PAEG a inflação persistiu em níveis mais elevados que em períodos anteriores, embora tenha declinado mais tarde, com melhoria nas condições econômicas. Merece relevo a criação, em 1965, do Conselho Consultivo de Planejamento, que deveria opinar sobre o desempenho do PAEG e o sobre o Plano Decenal que começava a ser elaborado e foi concluído no final do mandato do Presidente Castelo Branco.

O Plano Decenal era de longo prazo e abrangia o período de 1967-1976. Sugeria aos governos seguintes um conjunto de ações sintonizadas com os efeitos do PAEG. Os estudos e diagnósticos para o Plano Decenal foram elaborados pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA (atual IPEA) e cobriam aspectos macroeconômicos, setoriais, sociais e regionais. Entretanto o Plano Decenal foi abandonado antes de ser posto em prática.

O segundo Governo Militar – do Presidente Costa e Silva – elaborou o **Programa Estratégico de Desenvolvimento**, a partir de 1967, sem muita sintonia com o Plano Decenal. Contudo, os objetivos principais do Programa Estratégico eram semelhante aos objetivos dos planos anteriores, contemplando, dentre outros, a) aceleração do desenvolvimento econômico, simultaneamente com a contenção da inflação; b) desenvolvimento a serviço do progresso social; e c) expansão das oportunidades de emprego de mão-de-obra. O Programa foi relativamente bem sucedido, na medida em que o País experimentou altas taxas de crescimento econômico no período e a inflação se manteve em nível suportável.

Ainda sob a vigência do Programa Estratégico de Desenvolvimento, o Presidente Médici – o terceiro do Regime Militar – adotou o lema *continuidade e aperfeiçoamento*, pressupondo que o processo de planejamento permite inovar e corrigir sem descontinuidades, de forma que não se preocupou com a elaboração imediata de novo plano. Porém, achou-se conveniente explicitar suas principais diretrizes de ação no documento intitulado **Metas e Bases para a Ação do Governo**, implementadas no período 1970-1973, e contemplando os seguintes objetivos, entre outros: a) o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século XX; b) a consecução de metas, de forma a alcançar crescimento econômico expressivo; c) o incremento do processo de desenvolvimento auto-sustentado; d) o crescimento dos setores de infraestrutura, indústria, construção civil e outros serviços; e) a expansão dos fatores básicos de crescimento do PIB. No período das Metas e Bases alcançou-se bons resultados quanto à inflação (que registrou média anual de 17,3%) e crescimento, com taxa média anual de 12,5% no período 1970-1972.

Todavia, ainda em 1971 o Governo Federal elaborou o **I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – I PND** (Lei n° 5.727/1971) para ser implementado de 1972 a 1974, com diretrizes idênticas ao de Metas e Bases, ainda que tenha adotado aperfeiçoamentos, surgindo, pela primeira vez a expressão "**modelo brasileiro de desenvolvimento**". Tal modelo deveria contemplar três grandes objetivos: a) no período correspondente a uma geração, colocar o Brasil na categoria das nações desenvolvidas; b) até 1980 duplicar a renda *per capita* do País; e c) obtenção de metas de crescimento anual entre 8% e 10% em 1974.

No intuito de promover a integração nacional, o plano previa expansão de fronteiras econômicas, consolidação do desenvolvimento do Centro-Sul e industrialização do Nordeste. Várias estratégias foram adotadas, entre as quais havia prioridades da área industrial em que eram previstos modernizações e novos horizontes, e na área agrícola, em que se previam modernização no Centro-Sul e transformação da agricultura tradicional do Nordeste, além de contemplar a idéia de integração nacional, reservando papel relevante para o Programa de Integração Nacional – PIN, cuja principal atuação seria a construção da rodovia transamazônica, e para o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA, que deveria garantir apoio ao pequeno produtor, principalmente ao desprovido de terra, e ao proprietário de minifúndio.

Conforme se observa, a industrialização como prioridade para o desenvolvimento da Região Nordeste referida no capítulo 5 não foi resultado de deliberação exclusiva da SUDENE, mas sim, do próprio Governo Federal, que incluiu objetivo nesse sentido no I PND.

O plano foi bastante ambicioso, mas, a exemplo de outros, continha ampla relação de ações a serem implementadas, porém sem quantificação dos dispêndios. Pode-se dizer que o plano foi bem sucedido, resultando em bom desempenho econômico – a época do chamado milagre brasileiro – e com razoáveis índices de inflação.

No final do ano de 1974, o Governo Ernesto Geisel aprovou o **II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – II PND,** com diretrizes e prioridades para o período 1975-1979. Demonstrou-se grande preocupação com questão energética em face da crise do petróleo, advindo daí previsão de estímulo à pesquisa sobre petróleo, inclusão do programa nuclear e do programa do álcool (Pró-Álcool), além da construção de hidrelétricas, inclusive Itaipu. Otimista, o Plano previa 61% de crescimento do PIB no período e 40% de incremento no PIB *per capita*, enquanto a indústria deveria se expandir em 12% a.a. atingindo 76% no qüinqüênio, e taxas de expansão das exportações em 150%.

Sem ênfase acerca das políticas regionais, os objetivos nacionais do II PND eram: a) manter o crescimento econômico do Plano anterior; b) continuar no combate à inflação; c) promover o desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais; d) garantir o equilíbrio do Balanço de Pagamentos; e) garantir a estabilidade social e política; e f) melhorar a distribuição de renda em nível pessoal e regional.

A implementação desse Plano, no entanto, foi bastante dificultada, principalmente em razão do 2° choque do petróleo, em 1979, que atingiu a economia em escala mundial. Por conta disso teve início um novo período de alta na inflação que dificultaria mais ainda o sucesso do II PND.

Na seqüência, já no Governo do Presidente João Figueiredo, foi instituído o **III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – III PND,** o último do regime militar e de objetivos idênticos ao II PND. Este Plano, todavia, teve pouquíssima efetividade em razão, principalmente, da distância entre a previsão do Plano anterior e a realidade socioeconômica do País, agravada pela crise mundial. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, numa referência ao fim do II PND, "O planejamento governamental é profundamente esvaziado, tornando os planos seguintes – o III PND e I Plano Nacional de

Desenvolvimento da Nova República – documentos meramente formais*"*. (BRASIL, 2008k). Portanto, na prática se iniciava desde então a descontinuidade do planejamento governamental, que perduraria até o fim do regime militar e o início das administrações civis.

O primeiro governo civil – a Nova República do Presidente José Sarney – encontra o País mergulhado em um processo inflacionário sem precedentes, o que ensejou a edição de vários planos de estabilidade econômica, então chamados de "pacote econômico", tais como o Plano Cruzado e o Plano Verão.

No que se refere ao planejamento econômico, o Governo Sarney criou o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para vigorar durante o período de 1986-1989, com ênfase no crescimento econômico e, principalmente, no combate à pobreza, mediante ações de combate ao desemprego, melhorias na educação, saúde, saneamento, habitação e em várias outras áreas. Contudo, em razão das dificuldades econômicas provocadas pelas altas taxas de inflação, a implementação do plano deixou a desejar conforme constatou o próprio Ministério do Planejamento.

Um fato marcante do primeiro Governo pós regime militar foi a convocação de uma assembléia nacional constituinte, que, em 1988, elaborou a atual Constituição Federal (BRASIL, 2008a). Em seu artigo 165, a Constituição exige que:

> Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I – o plano plurianual;
> II – as diretrizes orçamentárias;
> III – os orçamentos anuais.
> § 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
> § 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
> .....
> § 4º – Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Conforme se vê, a Constituição Federal instituiu o planejamento de curto prazo, representado pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelos orçamentos anuais, e o planejamento de médio prazo, objeto do Plano Plurianual – PPA, que é o principal instrumento de planejamento atual

e tem vigência nos três últimos anos de um mandato presidencial e no primeiro ano do mandato subseqüente.

Nada impede que o Governo elabore planos e programas específicos, de abrangência nacional, regional ou setorial, mas os planos devem guardar consonância com o Plano Plurianual. Em outras palavras, a partir de 1988, os grandes objetivos e diretrizes do Planejamento passaram a ser exigência constitucional, embora o Governo tenha total liberdade para elaborar "planos" e "programas" – tal como o Programa Brasil em Ação e o atual Programa de Aceleração do Crescimento – mas desde que estejam alinhados ao Plano Plurianual.

De acordo ainda com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, "O primeiro PPA, para o período 1991-1995, foi elaborado com o objetivo principal de cumprir a exigência constitucional", (BRASIL, 2008k). Trata-se da Lei n° 8.173/1991, da qual fazem parte os seguintes anexos:

a) Anexo I – Diretrizes e Objetivas Gerais;
b) Anexo II – Diretrizes e Metas Setoriais;
c) Anexo III – Relação dos Projetos Prioritários;
d) Anexo IV – Quadros das Despesas.

Esses anexos, na verdade, contemplaram uma grande quantidade de itens genéricos que eram diretrizes e objetivas gerais, mas sem pontuação específica e quantitativa de suas ações, o que referenda a afirmação do Ministério do Planejamento, de que apenas se cumpria a exigência constitucional.

O próximo PPA, agora com o País em cenário de estabilidade econômica, resultante do Plano Real editado em 1994, foi aprovado para o período **1996 – 1999** e representou a efetiva retomada do processo de planejamento governamental. Tal Plano introduziu dois novos conceitos no planejamento federal: 1) os chamados eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e 2) os denominados projetos estruturantes, essenciais para as transformações desejadas no ambiente econômico e social. O Programa *Brasil em Ação* agregou ao PPA uma tentativa de gerenciamento de empreendimentos ditos estratégicos.

Conforme mensagem do Ministério do Planejamento, com os Eixos Nacionais de Desenvolvimento o Governo pretendia experimentar:

> uma tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais. A idéia básica era tratar esses desequilíbrios sob uma nova ótica, levando em conta a geografia econômica do País e os fluxos de bens e serviços, sem considerar, para efeito do planejamento, os limites dos estados e das regiões. A nova estratégia dava prioridade à maior integração das regiões brasileiras, à consolidação da ocupação do território e à criação de novas oportunidades de desenvolvimento. (BRASIL, 2008l).

Segundo ainda o MPOG, os tais eixos objetivavam extrapolar os limites de uma simples política regional para adotar políticas de desenvolvimento a partir de uma visão espacial abrangente, integrada e consistente de todo o território nacional, de forma a considerar descentralização, formação de parcerias e busca de soluções de caráter estrutural, em vez de ações pontuais que marcaram a política regional do passado.

Surge daí um novo conceito, o de empreendimento estruturante, cujas principais características são "a magnitude do impacto para as mudanças desejadas, os efeitos sobre fatores sistêmicos de competitividade, o potencial de redução das disparidades regionais e sociais e a capacidade de viabilizar novos investimentos, de forma a multiplicar os efeitos positivos para o desenvolvimento do País". (BRASIL, 2008l)

Ainda sobre os Eixos Nacionais de Desenvolvimento, inicialmente sete foram identificados: Saída para o Caribe, Saída para o Pacífico, Oeste, Norte-Sul, Nordeste, Sudeste e Sul.

Na mensagem de apresentação do PPA 1996-1999, consta que:

> ...o Governo Federal prevê a realização, nos próximos quatro anos, de ações e projetos envolvendo recursos públicos e privados da ordem de R$ 460 bilhões. **Desse total, R$ 154 bilhões (33%) se destinam à execução de investimentos**, enquanto R$ 306 bilhões (67%) serão aplicados principalmente em programas da área social. (grifamos). (BRASIL, 2008l)

Pouco tempo depois da aprovação do PPA, o Governo elegeu o que chamou de *Programa Brasil em Ação*, representado por um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável, todos eles voltados para investimento em infraestrutura econômica e em desenvolvimento social.

Conforme se observa, o Governo Federal sempre nutre o sonho de Desenvolvimento, tanto do País como um todo, quanto das regiões mais atrasadas em termos econômico-sociais. Todavia, o papel do Governo em prol do desenvolvimento pressupõe gastos em investimento, sobretudo em obras de infraestrutura que, por sua vez, envolvem grande soma de recursos.

Ocorre que, ante a necessidade de cortes e contingenciamentos de despesa – principalmente objetivando a geração de superávit para fazer face ao pagamento de juros da dívida pública – o item naturalmente sacrificado é exatamente o investimento. A explicação é simples: existem as chamadas despesas *inflexíveis para baixo*, contra as quais não há corte. As mais importantes despesas inflexíveis, por ordem decrescente de valor, são: a) previdência social; b) salários e encargos sociais dos servidores; c) saúde; e d) educação. Com isso, a margem de fato discricionária da despesa pública federal é pequena, recaindo quase totalmente sobre o item investimento.

O resultado é que, conforme balanços gerais da União do período de vigência do PPA em exame (1996-1999), de parcos R$ 45,2 bilhões de investimento orçamentariamente previstos, somente R$ 28,4 bilhões foram executados – conforme figuras 1 e 2 – deixando claro que todo o planejamento dos investimentos nesse período não passou de mera intenção.

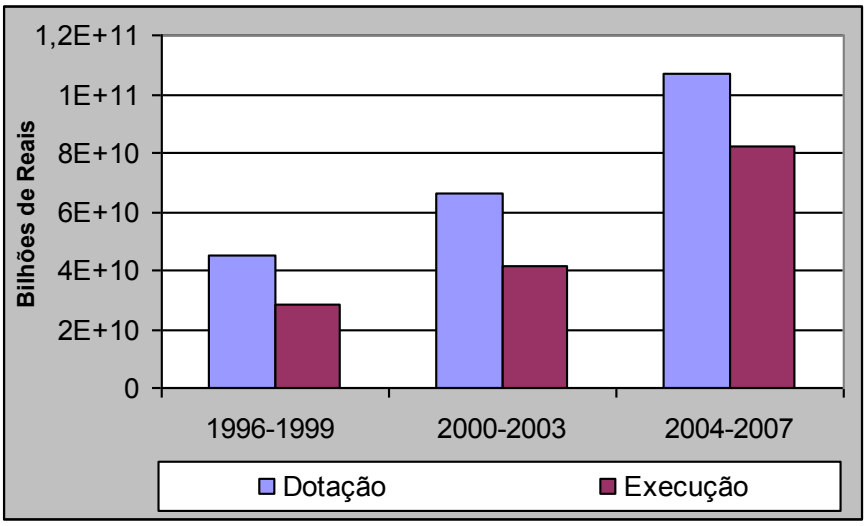

Figura 1 – Distribuição dos recursos entre dotação e execução orçamentárias nos respectivos planos plurianuais no período de 1996 – 2007.
Fonte: Elaborado com base em dados dos Balanços Gerais da União de vários anos.

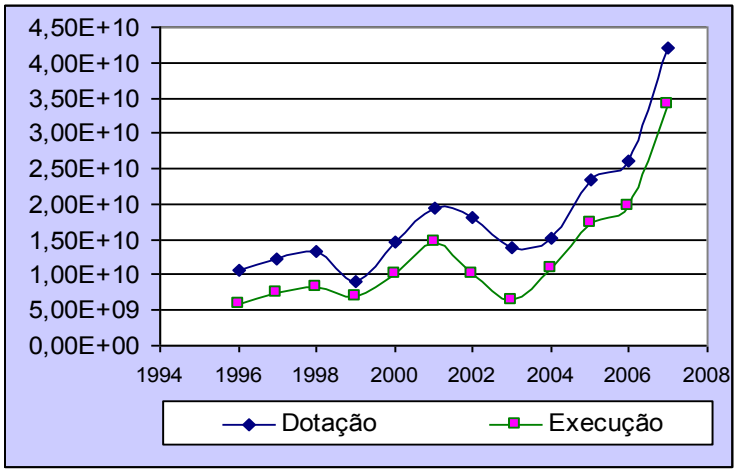

Figura 2 – Distribuição dos recursos anuais entre dotação e execução orçamentárias nos respectivos planos plurianuais no período de 1996 – 2007.
Fonte: Elaborado com base em dados dos Balanços Gerais da União de vários anos.

Embora tenha havido evolução ano a ano dos investimentos governamentais, a soma dos valores incluídos nos orçamentos anuais entre 1996 e 2007 são quase sempre aquém da previsão em nível de PPA, além do que nem tudo é executado, conforme revelam as figuras acima.

Em se tratando de políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste, aquelas implementadas com recursos do FINOR e do FNE não se submetem a cortes e/ou contingenciamentos por serem decorrentes, respectivamente, de lei e da Constituição Federal. Já os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE estão sujeitos a atos discricionários do Governo, o que explica a total inexecução de seus orçamentos desde que foi criado em 2001, conforme será registrado nas seções 5.3.2 e 5.3.3.

É relevante ressalvar, entretanto, que o comportamento dos investimentos, ilustrado nas figuras 1 e 2, não revela a totalidade da inversão dos montantes dos investimentos previstos no PPA, uma vez que se referem apenas aos originários dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Não estão incluídos, portanto, as aplicações das empresas estatais, que constam exclusivamente do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Segundo o Balanço Geral da União, em 2006, por exemplo, o volume de investimento das estatais federais atingiu cerca de R$ 32,8 bilhões, dos quais aproximadamente R$ 26 bilhões foram aplicados pelas empresas do grupo Petrobrás.

O PPA seguinte 2000-2003 não trouxe grandes inovações em relação ao anterior e correspondeu aos três últimos anos do Governo Fernando Henrique Cardoso e o primeiro do

Governo Luís Inácio Lula da Silva. Com base nesse plano o Governo tentou a adoção de um conceito de gestão por resultados na administração pública federal.

Para isso, adotou-se o *programa* como unidade de gestão, que passou a ser a integração entre a previsão (mediante PPA e orçamento) e a gestão (execução). Essa integração é, portanto, condição para o gerenciamento e a avaliação de desempenho dos programas do Governo Federal. Mas nesse período o Governo continuou contingenciando os investimentos – de aproximadamente R$ 66,3 bilhões incluídos no orçamento, apenas R$ R$ 41,3 bilhões foram aplicados.

O Plano Plurianual implementado no período **2004-2007** foi elaborado no primeiro semestre de 2003, portanto no início do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. O Plano não trouxe grandes previsões de investimento na área de infraestrutura como sempre ocorreu no planejamento anterior. Pelo contrário, o objetivo número um se traduzia na expressão *inclusão e justiça social*, de que a principal a meta era o Programa Fome Zero, mais tarde transformado, em termos práticos, no Programa Bolsa Família, uma forma de transferência de renda que contempla famílias abaixo da linha de pobreza.

Mas o PPA 2004-2007 trouxe também inovação quanto à forma de planejamento, com a noção de planejamento participativo – contando com 27 fóruns, um em cada unidade da Federação – e ainda no que se convencionou chamar de Parceria Público-Privada – PPP, para a construção de grandes obras de infra-estrutura.

> O setor público pode e vai induzir a retomada do crescimento econômico. Mas a iniciativa privada tem um papel insubstituível. A força-motriz desse processo deve ser a dinâmica das parcerias Estado-Sociedade, público-privado, governamental e não-governamental. (BRASIL, 2008m).

O Plano foi dividido em três grandes dimensões:

- Dimensão Social: Desafios do MEGAOBJETIVO I – Inclusão social e redução das desigualdades sociais;
- Dimensões Econômica, Regional e Ambiental: Desafios do MEGAOBJETIVO II – Crescimento com geração de emprego e renda ambientalmente sustentável e **redutor das desigualdades regionais**; (grifamos).
- Dimensão Democrática: Desafios do MEGAOBJETIVO III – Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

O Plano previa investimentos no valor de R$ 1,83 trilhão, dos quais R$ 1,37 trilhão deveria ser desembolsado do âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme tabela 1. É imprescindível observar que o Plano – de acordo com os objetivos – contemplou diversas áreas de atuação do Governo. Do total previsto no PPA, R$ 993 bilhões seriam destinados às ações da dimensão I; R$ 585 bilhões, à dimensão II; e R$ 252 bilhões, à dimensão III.

Tabela 1 – Previsão de Gastos do PPA 2004-2007

ORIGEM DOS RECURSOS	VALOR (R$ 1,00)	PARTICIPAÇÃO
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	1.367.401.394.594	74,5%
Agências Oficiais de Crédito	196.811.138.342	10,7%
Investimentos das Estatais	142.563.428.346	7,8%
Fundos – Disponibilidades	78.011.512.101	4,2%
Parcerias	40.059.303.472	2,2%
Plano de Dispêndios das Estatais	9.667.474.730	0,5%
Outras	1.417.837.000	0,1%
TOTAL	1.835.932.088.585	100,0%

Fonte: BRASIL, 2008m.

Apesar de o crescimento econômico ser o segundo na escala de prioridade (o primeiro é a *inclusão social e redução das desigualdades sociais)*, durante a vigência do PPA 2004-2007, o Governo investiu cerca de R$ 81,8 bilhões em grandes obras de infra-estrutura, recursos exclusivamente originários dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o dobro, portanto, dos investimentos realizados nos dois PPA anteriores.

Para o PPA atual (que tem vigência no período **2008 a 2011**), segundo mensagem presidencial integrante do Plano, o Governo Federal elegeu três eixos como metas a serem cumpridas no período e que servirão de sinalização para o setor privado. Os eixos são:

1) crescimento econômico;
2) agenda social; e
3) educação de qualidade.

O Plano engloba todas as ações de governo (nas áreas sociais, previdenciárias, econômicas etc) e prevê gastos da ordem de R$ 3,52 trilhões, dos quais R$ 2,31 trilhões terão origem nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; R$ 958 bilhões virão das empresas estatais, incluindo financiamentos das agências oficiais de fomento; e R$ 104 bilhões, de parcerias com o setor privado. Os elementos essenciais de estratégia para implementação do PPA foram baseados nos seguintes subplanos específicos:

a) o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE;

b) o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;

c) a Agenda Social, que compreende um conjunto de iniciativas prioritárias visando a beneficiar a parcela mais vulnerável da sociedade, com ênfase nas transferências condicionadas de renda, entre outras ações.

As metas do PPA 2008-2011 são as seguintes: a) promover inclusão social e **redução das desigualdades**; **b) promover crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; c)** Propiciar o acesso da população **à educação e ao conhecimento com eqüidade, qualidade** e valorização da diversidade; d) fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; e) implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; **f) reduzir de desigualdades regionais** a partir das potencialidades locais do Território Nacional; g) fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; **h) elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;** i) promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; j) promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da eqüidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

Os grifos feitos pelo autor no texto acima dizem respeito às metas que tem relação com os objetivos das políticas regionais, inclusive de desenvolvimento da Região Nordeste, e/ou garantem consonância com as teorias do crescimento/desenvolvimento adotadas neste trabalho. Conforme pode ser notado, *educação de qualidade, competitividade sistêmica* e *inovação tecnológica,* que estão entre as metas que o Governo Federal pretende alcançar até 2011, são elementos indispensáveis ao desenvolvimento, de acordo com o arcabouço teórico mencionado.

4.2 SUBPLANOS DO PPA 2008-2011 – INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA E EM EDUCAÇÃO

A novidade que consta do PPA 2008-2011 é o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC e o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Por meio do PAC o Governo Federal pretende priorizar um conjunto de grandes obras a serem realizadas em todas as regiões do

País, normalmente orientadas para infraestrutura econômica e social, tais como setores de transporte, saneamento, energia, habitação e recursos hídricos. Na previsão do PPA, os dispêndios com o PAC constam da tabela 2.

Tabela 2 – Previsão dos Investimentos do PAC

	INFRA-ESTRUTURA (em bilhões de reais)							
REGIÃO	LOGÍSTICA	%	ENERGIA	%	SOCIAL E URBANA	%	TOTAL	%
Norte	6,3	10,8	32,7	11,9	11,9	7,0	50,9	10,1
Nordeste	7,4	12,7	29,3	10,7	43,7	25,6	80,4	16,0
Sudeste	7,9	13,6	80,8	29,4	41,8	24,5	130,5	25,9
Sul	4,5	7,7	18,7	6,8	14,3	8,4	37,5	7,4
Centro-Oeste	3,8	6,5	11,6	4,2	8,7	5,1	24,1	4,8
Nacional (*)	28,4	48,7	101,7	37,0	50,4	29,5	180,5	35,8
Total	58,3	100,0	274,8	100,0	170,8	100,0	503,9	100,0

*Nessa categoria reúnem-se obras que se estendem por mais de uma região ou ainda não identificadas geograficamente
Fonte: BRASIL, 2007.

A tabela 2 mostra que o Nordeste será a segunda Região diretamente contemplada com as obras do PAC, com destaque para itens "*Energia*" e "*Infra-estrutura Social e Urbana*".
Num detalhamento ainda agregado, esse quadro ganha a seguinte configuração (PPA 2008-2011):

- Infraestrutura logística: obras rodoviárias, ferroviárias, portuárias, hidroviárias e de marinha mercante;
- Infraestrutura em Energia: petróleo, gás natural, energia elétrica e combustíveis renováveis;
- Infraestrutura social e urbana: habitação e saneamento.

Quanto ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, sob o argumento de que "A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza", o Governo elegeu os seguintes eixos de ação:

- *Educação Básica*, que visa a melhoria na qualidade da educação básica, em termos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- *Alfabetização e Educação Continuada*, focado nos jovens e adultos com 15 ou mais anos de idade;
- *Ensino Profissional e Tecnológico*, que visa a expansão em todo o País, segundo vocações regionais, e articulado com outras modalidades de educação;

- *Ensino Superior*, com o propósito de ampliar e democratizar o acesso de todos ao ensino superior.

Quanto à melhoria na qualidade do ensino, o Governo projeta um índice IDEB igual 6. Esse índice foi recentemente desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP para avaliar o desempenho nos ensinos fundamental e médio. O Brasil se aproximaria dos padrões de ensino dos países desenvolvidos, caso alcance um IDEB 6.

Considerando que o ensino, em suas diversas modalidades, é a maneira pela qual se acumula conhecimento e este, por sua vez, é variável fundamental para o desenvolvimento, o sucesso da implementação do PDE será de grande relevância para o desenvolvimento da Região Nordeste, que ainda exibe as mais altas taxas de analfabetismo e analfabetismo funcional, conforme capítulo 6. Igualmente indispensáveis ao desenvolvimento do País e do Nordeste em particular são as obras de infraestrutura consignadas no PAC.

4.3 PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

O planejamento das ações do desenvolvimento regional – traduzido no chamado Plano Diretor – existe desde final da década de 60 do século passado, quando o País despertou para os problemas de atraso socioeconômico de algumas de suas regiões, oportunidade em que se criou os órgãos específicos para a elaboração de planos e a coordenação de políticas de desenvolvimento. Quão bem elaborados são esses planos, se consideram ou não todas as variáveis em consonância com o que sugere a teoria do planejamento, ou, por outro lado, o quanto eles são efetivamente postos em prática, eis uma questão pendente de explicação, uma vez que o esforço governamental de corrigir as desigualdades interregionais ainda está longe de atingir os resultados almejados.

Em outras palavras, a questão não se resume apenas à elaboração de planos regionais – que podem ser eficazes e atentar para as variáveis relevantes e considerar as especificidades de cada região. Pelo contrário, embora o planejamento seja indispensável, mais que elaborar planos, é igualmente indispensável colocá-los em prática, privilegiando simultaneamente as variáveis relevantes.

No caso da Região Nordeste, o I Plano Diretor de Desenvolvimento da região (Lei n° 3.995) foi elaborado em 14 de dezembro 1961, dois anos após a criação da SUDENE e sob sua incumbência, para vigorar no período 1961-1963, no qual foram previstas todas as ações de desenvolvimento a serem implementadas pelos setores público e privado. Outros planos diretores foram elaborados posteriormente, até que, por volta de 1972, foram substituídos pelo Plano Regional de Desenvolvimento, agora subordinado a diretrizes mais gerais, constantes de planos de desenvolvimento de abrangência nacional.

Atualmente, subordinado ao Plano Plurianual, devem ser implementados outros planos e programas de abrangência nacional, como o PDE e o PAC, orientados para as obras de infra-estrutura, para além da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Esta última representa a intenção deliberada do Governo de tratar, em nível nacional, dos problemas de desequilíbrios regionais.

No âmbito da PNDR constatou-se o seguinte diagnóstico:

> a) em todas as macrorregiões do país há coexistência de sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação;
> b) a presença de dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB que assinalam um perfil territorial disperso, num contexto de baixo crescimento econômico agregado do país, de taxas cadentes de expansão natural da população;
> c) a persistência de um padrão macrorregional expressivo de diferenciação das principais variáveis, destacando-se a distância básica que ainda divide essencialmente o Norte e o Nordeste do Sul e Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se destas últimas macrorregiões;
> d) a distância extrema de níveis de rendimento e outras variáveis apresentadas pela Amazônia e semi-árido nordestino, que inclui parte do norte de Minas Gerais.
> Como conseqüência, a PNDR precisa atuar em diversas escalas, com destaque para os níveis sub-regionais, que tanto revelam contrastes extremos como oferecem trajetórias de desenvolvimento bastante distintas.

Vários planos de desenvolvimento regional surgem a partir da PNDR, dentre eles o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste, o Plano Amazônia Sustentável, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste – PDNE (versão preliminar para discussão, elaborada em abril/2006), e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA (versão preliminar para discussão, elaborada em novembro/2005).
No que se refere à Região Nordeste, o PDNE busca mapear as especificidades da região, abordando os seguintes aspectos:

- Tendências sociais, econômicas e demográficas;
- Problemas e estrangulamentos do desenvolvimento social e econômico da região;

- As oportunidades e os desafios;
- A realidade e a diversidade da região como um todo e de suas diversas sub-regiões.

O PDNE define também macro-objetivos estratégicos, representados por distribuição de ativos sociais, construção de competitividade sistêmica, gestão ambiental e ainda estratégias espaciais, segundo as sub-regiões, além de estabelecer um conjunto de metas a serem atingidas, tais como taxa de crescimento do PIB da ordem de 5,12%; elevação do nível de escolaridade da população; redução do analfabetismo e da taxa de mortalidade infantil.

A distribuição de ativos sociais é:

> um conjunto de iniciativas e investimentos para melhoria do acesso generalizado da população à educação que leve ao aumento da escolaridade da população, assim como redução do analfabetismo (funcional e digital), acesso à terra e à água, oferta ampla de serviços sociais (como abastecimento de água e esgoto). (ADENE, 2008a),

enquanto a **construção de competitividade sistêmica** representa:

> um conjunto dos investimentos na geração das externalidades econômicas, fundamentalmente na capacitação dos recursos humanos, na inovação e desenvolvimento tecnológico e na ampliação da infra-estrutura física (energia, transporte e comunicações) e hídrica (especialmente na sub-região semi-árida). (ADENE, 2008a)

O PDNE mapeou diversos fatores, que seriam responsáveis pelos *problemas e estrangulamentos do desenvolvimento do Nordeste*, concluindo que:

> o grande desafio econômico do Nordeste reside na **baixa competitividade da economia regional**, decorrente de vários fatores, com destaque especial para o limitado nível de escolaridade, os estrangulamentos na infra-estrutura econômica, a deficiente capacitação da mão-de-obra e o atraso na capacidade científica e tecnológica, **além das limitações associadas à capacidade do empresariado regional**. As limitações na competitividade regional são responsáveis pela **reduzida base produtiva da região** e se associam a uma **insuficiente agregação de valor** das cadeias produtivas regionais, contendo o crescimento da economia e da renda nordestinas. (ADENE, 2008a)

Segundo o PDNE, além de estrangulamentos relacionados a problemas subregionais e ambientais, como a estiagem prolongada do semiárido e os processos de desertificação, há vários outros fatores que emperram o desenvolvimento, dentre os quais se destacam:

- Reduzida qualificação da mão-de-obra regional;
- Reduzida capacidade da região na geração, absorção e difusão de informações e conhecimento científicos e tecnológicos;
- A existência de grande defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos da região;

- **A** presença de problemas específicos da região, como a sustentabilidade do desenvolvimento do semiárido e outras subregiões nordestinas, cuja solução passa pela geração e difusão de tecnologia;
- Insuficiente qualidade da educação oferecida;
- Elevadas taxas de analfabetismo e a presença marcante do analfabetismo funcional.

A constatação desses fatores de estrangulamento do processo de desenvolvimento do Nordeste referenda as hipóteses adotadas neste trabalho, principalmente no que se refere à baixa capacitação de trabalhadores e empreendedores e à baixa propensão ao uso de tecnologias modernas.

Na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – PDSA, adotou-se método semelhante ao do PDNE, considerando características específicas do Semiárido. "O PDSA tem como objetivo geral o crescimento econômico regional sustentável, com inclusão social e redução das desigualdades entre o Nordeste Semiárido e o restante do País" (ADENE, 2008b). O Plano enumera vários objetivos específicos que, resumidamente, consistem em: criar novas frentes de expansão econômica e elevar a importância da economia do Semiárido, no contexto da economia do Nordeste; promover a utilização dos recursos hídricos atendendo as necessidades humanas e as demandas dos setores produtivos, respeitados os preceitos da preservação, conservação e manejo controlado desses recursos; apoiar a realização de estudos destinados a aprimorar o conhecimento da situação dos processos de desertificação e de secas observados na região; apoiar a expansão da agricultura familiar, segundo as orientações estabelecidas pela política de reestruturação fundiária; e contribuir para a erradicação da pobreza na região das áreas afetadas pelas secas.

A identificação de recursos e oportunidades locais, tanto no PDNE quanto no PDSA, tem correspondência com a teoria do desenvolvimento endógeno, obviamente com adaptação, uma vez que a noção de "*local*" neste caso ainda são regiões bastante amplas.

Uma constatação que merece relevo diz respeito à previsão de fontes de financiamento dos dois planos regionais – PDNE e PDSA. Embora se faça referência ao papel de algumas agências regionais de fomento, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF, o grande volume de recursos será oriundo, ou do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (que não se restringe ao Nordeste, mas a todo País), ou do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, este sim,

representante da principal política regional de fomento do Nordeste, em razão do expressivo volume de recursos que lhe é constitucionalmente disponibilizado para tal objetivo.

Dito de outra forma, a novidade do PDNE e do PDSA deve residir na forma como os recursos serão doravante administrados e no diagnóstico dos fatores de estrangulamento da economia da Região, mas não na alocação dos recursos, que continua se reportando às mesmas fontes que há tempos vêm sendo utilizadas.

É igualmente digno de observação o fato de que há cinco décadas o Brasil vem planejando o desenvolvimento regional, principalmente para o Nordeste. Portanto, pode-se afirmar que o subdesenvolvimento persistente da Região não é devido à ausência de planejamento. As causas desse atraso podem residir nas seguintes hipóteses:
1) os planos não têm sido suficientemente abrangente, de forma a considerar todas as variáveis relevantes, mediante o mapeamento das vantagens comparativas e pontos de estrangulamento, ou
2) os planos foram adequadamente elaborados, mas falharam quanto à implementação.

Deve-se registrar, entretanto, o fato de os dois planos regionais serem os primeiros com diagnóstico dos fatores de estrangulamentos ao desenvolvimento da Região Nordeste. Esses estrangulamentos foram apontados como “limitado nível de escolaridade”, “deficiente capacitação da mão-de-obra”, “atraso na capacidade científica e tecnológica” e “limitações associadas à capacidade do empresariado regional”. Essas informações, referendadas em grande parte pelos indicadores sociais e econômicos descritos no capítulo 6, são indispensáveis para o sucesso na implementação da política regional de desenvolvimento do Nordeste, que precisa estar sintonizada com outras políticas, sobretudo as relacionadas com a melhoria da qualidade do ensino propostas no PDE.

Considerando que o PDSA e o PDNE ainda estão em fase de discussão, há que se aguardar algum tempo para se conhecer a implementação efetiva e avaliar-lhes os resultados esperados.

5 EVOLUÇÃO E CONTEXTO DAS POLÍTICAS REGIONAIS PARA A REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Ante a percepção dos entraves ao desenvolvimento da Região Nordeste, comumente relacionados direta ou indiretamente com o fenômeno de secas recorrentes, o Governo tem criado mecanismos de fomento do desenvolvimento socioeconômico da Região e de diminuição das desigualdades em relação às outras regiões do País. Estes mecanismos, sejam eles específicos para a Região Nordeste, sejam apenas parte de políticas mais amplas de caráter nacional, quase sempre são traduzidos em:

- obras de infra-estrutura relacionadas com os efeitos das secas (açudes, barragens e irrigações);
- outras obras de infra-estrutura, como estradas e geração/distribuição de energia elétrica;
- e, principalmente, oferta de crédito com recursos públicos a juros subsidiados para o financiamento de atividades produtivas, tendo em conta a estrutura do Banco do Nordeste como agente financeiro e da SUDENE como planejadora e coordenadora das ações do desenvolvimento.

O fundamento subjacente à intervenção governamental no esforço de desenvolvimento do Nordeste, consubstanciado principalmente na oferta pública de crédito para financiar atividades produtivas, tem respaldo nas teorias do crescimento e/ou desenvolvimento econômico, que dão ênfase à *acumulação de capital* como fator relevante para o crescimento econômico de um país ou região. Partindo do pressuposto de que a escassez de poupança nas regiões subdesenvolvidas representa uma limitação ao crescimento econômico, a oferta de crédito com recursos públicos a juros subsidiados seria a solução para o problema dos desequilíbrios regionais e subdesenvolvimento socioeconômico.

No âmbito federal, além das políticas dirigidas às obras de infra-estrutura, geridas por instituições como DNOCS, CODEVASF, CHESF e DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, essa intervenção no desenvolvimento regional, via oferta de crédito, representa a criação dos fundos de incentivo fiscal (o FINOR, para o Nordeste, e o FINAM, para a Região Norte) e dos fundos constitucionais de financiamento (FNE, para o Nordeste; FNO, para o Norte; e FCO, para o Centro-Oeste), que se constituem em vinculação

constitucional e/ou legal de receitas públicas à finalidade de desenvolvimento dessas regiões, supostamente livres de ingerências e discricionariedades políticas momentâneas.

O planejamento e a coordenação das ações de efetivação das políticas de fomento desses fundos cabem às agências de desenvolvimento como SUDENE e SUDAM, atualmente em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, enquanto que as operações de financiamento ficam a cargo dos bancos do Nordeste, da Amazônia e do Brasil, em relação às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, respectivamente.

Cabe enfatizar que existe uma gama de instituições criadas para conduzir as políticas de desenvolvimento do Nordeste. Além das relacionadas a seguir, pertencentes ao Governo Federal, ao longo do tempo, vários estados nordestinos contaram com bancos de desenvolvimento e/ou com agências de fomento. O tema mereceu o seguinte comentário de CROCCO e JAIME Jr. (2005): "as fontes de financiamento regional no Brasil se caracterizam por uma miríade de instrumentos ou instituições que nem sempre logram atingir a eficiência e a perfeita aplicação dos recursos disponíveis".

5.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA RECENTE DA ECONOMIA DO NORDESTE

O Nordeste Brasileiro, que foi o palco inicial da colonização portuguesa no Brasil e, por muito tempo, representou a região de maior relevância econômica e política do País, ao longo do tempo, e principalmente no século XX, perdeu espaço econômico para o Centro-Sul, de quem se torna comprador de produtos industrializados e fornecedor de mão-de-obra até a atualidade. Para exemplificar esse fenômeno migratório, segundo Baeninger (2008), somente no período de 1981 a 2000 (que coincide com parte do período de implementação da política de desenvolvimento no âmbito do FINOR), cerca de três milhões de trabalhadores nordestinos migraram para o Estado de São Paulo, contra aproximadamente um milhão e duzentos que migraram de São Paulo para o Nordeste.

O sistema econômico da Região, que era escravista até o final do século XIX, torna-se estagnado e:

> de uma economia de alta produtividade (...) o Nordeste vai-se transformando em um sistema econômico com populações dispersas, produzindo para a subsistência imediata, com baixo nível de produtividade e uma divisão do trabalho que involuiu à medida que

> o 'negócio colonial-agrícola mais rentável de todos os tempos' entra em decadência. (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 29).

Para a população em geral, sobretudo as residentes no semiárido, essa decadência econômica é agravada pelo fenômeno das estiagens prolongadas e recorrentes características da Região, do que resulta grande desnível socioeconômico da população nordestina em relação ao resto do País, a ponto de a renda per capita, em 1956, tornar-se menos de um terço na comparação com o mesmo indicador no chamado Centro-Sul (regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste), segundo o relatório *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

Sobre uma trajetória mais ampla da economia brasileira, Cruz (1999), seguindo uma tentativa de periodização já adotada por Cano (1985) e Guimarães Neto (1989), considera três fases da história da economia brasileira: a) a de **isolamento** relativo das regiões brasileiras, que vai até 1930; b) a da **articulação comercial** e divisão regional do trabalho, de 1930 até 1960; e c) a da **integração produtiva** e consolidação da economia nacional, que se inicia em 1960.

As políticas de desenvolvimento da Região Nordeste objeto deste trabalho se iniciam na década de 1950, coincidindo com a fase da articulação comercial. Na época, a Região já era a mais pobre da federação e o baixo padrão socioeconômico de sua população chamava a atenção do Governo Central, que iniciava uma política hidráulica objetivando minimizar os efeitos das secas. Mas segundo Bacelar (2000, p. 169), citando o Relatório do GTDN:

> a política hidráulica, ao invés de atenuar as conseqüências econômicas e, sobretudo, as conseqüências sociais da seca, as exacerbava, na medida em que salvava o gado e protegia a pecuária, que era a atividade hegemônica dos grandes proprietários da Região. Mas essa política não tocava na produção familiar nem era destinada à maioria da população da Região, constituída de pequenos produtores rurais sem terra, que viviam nos grandes latifúndios agropecuários...

Conforme Oliveira, (2000, p. 108), o diagnóstico traçado no Relatório mencionado, elaborado por Celso Furtado, insiste na "inviabilidade da Federação sob condições de extrema concentração da riqueza no Centro-Sul (...) com uma acentuada polarização entre a região em desenvolvimento e o Nordeste, mergulhado numa longa letargia...".

Segundo esse autor, Celso Furtado teria alertado que: "Ou se mexe nas estruturas ou não se enfrenta a questão nordestina". "Ao afirmar que a seca não era a causa do problema nordestino, Furtado questionara, com firmeza, o núcleo da política federal, na época a mais importante para o Nordeste, que era a política hidráulica conduzida pelo DNOCS (...) àquela altura já apropriado pelas oligarquias". Oliveira (2000, p. 169).

Voltando à fase da articulação econômica:

> "O capital mercantil, que até meados dos anos 20 dominava o processo de articulação econômica entre as regiões, passaria a perder sua hegemonia para o capital industrial, que comandaria, doravante, as mudanças no aparelho produtivo tanto do centro dinâmico, quanto da periferia capitalista brasileira". (CRUZ, 1999, p. 72).

Entretanto, segundo esse autor, a articulação entre as regiões até a década de 60 só ocorria mediante o comércio, sem a transferência de capital produtivo das regiões então concentradoras para as demais áreas, predominando, portanto, "o escoamento da produção, a busca de mercado, a comercialização da produção industrial concentrada no Sudeste" (Idem).

A fase seguinte – da integração produtiva – é influenciada pela "industrialização pesada" e concentradora dos anos 1950 e corresponde ao início da expansão do capitalismo rumo à periferia, culminando com um processo de relativa desconcentração econômica mediante políticas de incentivos fiscais e financeiros, de que são as principais beneficiárias a Região Norte (no âmbito da SUDAM-FINAM) e o Nordeste (por meio da SUDENE-FINOR).

A política de desenvolvimento dessas regiões mais atrasadas economicamente mediante incentivos fiscais surtiu efeito no Nordeste do ponto de vista agregado, de sorte que a Região acompanhou a trajetória de crescimento do País, às vezes com taxas até superiores à média nacional, conforme já era notado por Celso Furtado quando – no início dos anos 1960 – presidia a SUDENE. "Ao apresentar ao presidente relatório das atividades do ano, eu dissera, sem disfarçar minha satisfação: 'O Nordeste é, hoje, em termos relativos, isto é, em comparação com os seus próprios níveis anteriores, a região que mais cresce no Brasil'". (FURTADO, 1989, p. 172).

Essa trajetória de crescimento econômico do Nordeste e o papel da então recém criada SUDENE sofrem retração com o início do regime militar, em 1964, mas ainda assim a Região continuou exibindo crescimento – graças inclusive às obras de infraestrutura realizadas na época do *milagre econômico brasileiro*, nos anos 1970 – às vezes com taxa até superior às do País, conforme se verifica na tabela a seguir.

Tabela 3: Participação do Nordeste no PIB Nacional (Brasil = 100)

Ano	Participação
1939	16,70
1949	13,90
1959	14,40

1970	12,00
1980	12,20
1985	13,72
1986	13,84
1987	13,48
1988	13,26
1989	12,95
1990	13,58
1991	13,73
1992	13,45
1993	13,13
1994	13,51
1995	13,42

Fonte: FGV e IBGE (1939-1980) e IPEA (1985-1995), *apud* CRUZ ,1999

Todavia, a tentativa brasileira de desconcentração da produção, já na fase, segundo Guimarães Neto, da integração produtiva, não ultrapassou o espaço dos grandes centros e dos setores mais dinâmicos. No caso específico do Nordeste, a própria legislação destinava os recursos do FINOR (um fundo constituído de incentivos fiscais) aos grandes empreendimentos, de sorte que o crescimento econômico permaneceu regional e setorialmente centralizado, conforme será analisado adiante. A este respeito, Bacelar (2000, p. 245) comenta:

> De fato, o principal instrumento que sobrou à SUDENE, ao longo da sua vida, foi o Sistema de Incentivos 34/18, depois FINOR, que é adequado apenas para a grande empresa. É preciso ser uma Sociedade Anônima (S/A) para acessar o Sistema FINOR. E as nossas pequenas e médias empresas são Companhias Limitadas.

Em meio a essas grandes empresas, a atividade industrial foi a que mais se dinamizou, e ainda assim concentrada em segmentos modernos recém instalados, contra a indústria de base que já existia na Região. Ademais, Cruz (1999, p. 72) acrescenta que a ação do Estado, ao atrair investimentos para a região, contribuiu para a formação de aglomerações industriais nas regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza, que se tornaram responsáveis pela maior parte da produção industrial regional, o que explica uma outra face da concentração – a de caráter regional. "A integração produtiva do Nordeste ao restante da economia nacional criou e consolidou os pólos, os complexos e as áreas dinâmicas dentro de um contexto mais geral, no qual áreas dinâmicas coexistem com grandes sub-regiões estagnadas como o Semiárido e a Zona da Mata." (GUIMARÃES NETO, 2009).

Nos anos 1980, a crise econômica brasileiro provoca forte retração dos investimentos públicos e privados na Região Nordeste, segundo Cruz (1999, p. 108), enquanto na década de 1990,

segundo Cruz (1999, p. 128), “a adoção de estratégias competitivas empresariais, estimuladas pela (falta de) política industrial ou regional pós-Real, possivelmente terá contribuído para reforçar processos de reconcentração em setores intensivos em tecnologia”.

Nessa última década, entretanto, entra em vigor o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, cujos recursos correspondem a 1,8% de toda a arrecadação do IPI e do Imposto de Renda e representam somas bem superiores ao volume de recursos que eram destinados ao FINOR na mesma década, de modo que não se pode negar a existência de alguma política regional para o Nordeste, embora ainda não se tenha conhecimento de impactos positivos da aplicação desse Fundo sobre os indicadores sociais e econômicos da Região, conforme se verá adiante.

5.2 INSTITUIÇÕES REGIONAIS EXECUTORAS DE OBRAS INFRA-ESTRUTURAIS

A evolução das dificuldades e problemas socioeconômicos do Nordeste Brasileiro, desde as três últimas décadas do século XIX, mostra que o Governo Central já vinha realizando algum tipo de intervenção na Região visando a diminuir a desigualdade socioeconômica em relação ao resto do País. Inicialmente essas intervenções se limitavam à execução de algumas obras de infra-estrutura hídrica contra os efeitos de secas prolongadas e à distribuição de alguns benefícios de cunho emergencial-assistencialista à população, tais como a adoção de frentes de trabalho “para dar emprego à população flagelada e garantir-lhe um nível mínimo de consumo”, conforme Santos (2008, p. 34).

Com essa intenção de criar melhor condição de assistir às vítimas das secas, surgiu em 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas – IOCS, que mais tarde, em 1945, veio a ser transformada na autarquia denominada de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. Paulatinamente e com ênfase cada vez mais deliberada na busca de solução para as crises de estiagens prolongadas, o Governo criou vários outros órgãos e programas de fomento para a Região.

Crocco e Jaime Jr. (2005) lembram que os fundos constitucionais de financiamento (do Norte, Centro-Oeste e Nordeste) somam-se aos fundos de incentivos fiscais e a várias agências de fomento e acrescentam: “Fica claro, portanto, que não é por falta de instrumentos de financiamento que não houve um processo de desconcentração regional no Brasil (...) Talvez

a variedade de instrumentos é uma das possíveis razões de sua ineficiência". De fato, conforme será visto neste capítulo, há diversas instituições e fundos de desenvolvimento da Região Nordeste, entre federais e estaduais, muitas delas com pequena expressão quanto à incumbência.

5.2.1 Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF

Criada pelo Decreto-Lei 8.031, de 1945 (BRASIL, 2008c), a CHESF teve, desde seu início, a missão de *produzir*, *transmitir* e *comercializar* energia elétrica para oito estados da Região Nordeste do Brasil: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Atualmente a CHESF opera na venda de energia em todos os submercados do sistema interligado nacional, graças à abertura permitida pelo novo modelo do Setor Elétrico Brasileiro.

De acordo com a CHESF (2008), a empresa "...atua como um vetor de desenvolvimento socioeconômico e cultural do Nordeste, buscando o aumento da participação da Região no desempenho da economia nacional e a conseqüente redução das diferenças regionais". A CHESF é uma Sociedade de Economia Mista, com o controle acionário pertencente ao Governo Federal e cujas receitas são originadas de sua própria atividade e, portanto, não dependente de aporte de recursos do orçamento da União. Trata-se, portanto, de uma empresa financeiramente não-dependente do orçamento da União, segunda a definição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000, art. 2°, inciso III). Apesar de não haver muita literatura sobre resultados da CHESF, sabe-se que, desde sua criação, em 1945, a Companhia vem produzindo este fator relevante de desenvolvimento econômico – a energia elétrica – que é consumida em todo o Nordeste, exceto o estado do Maranhão, que é atendido pela Eletronorte – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A.

5.2.2 Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS

Primeira instituição efetiva no combate aos efeitos da seca no Nordeste, o DNOCS tem origem da Inspetoria de Obras Contra as Secas – IOCS e foi transformado em autarquia pela Lei nº 4.229, de 1945 e alterações posteriores (BRASIL, 2008g), com o objetivo, dentre outros, de: a) executar obras e serviços destinados a prevenir e atenuar os efeitos das secas; b)

orientar empreendimentos ou assuntos relativos à construção, operação, exploração e modificação de obras hidráulicas, aproveitamento dos recursos hídricos, compreendendo, fundamentalmente, irrigação, perfuração de poços, utilização de águas subterrâneas e açudagem; e c) promover, com o objetivo de complementar e executar os seus planos regionais ou locais a realização de serviços e obras de açudagem, aguadas, irrigação, poços, eletrificação e outros que interessem ao problema das secas ou à economia regional.

Ao contrário da CHESF, o DNOCS é uma autarquia que não tem receitas próprias e, portanto, seus recursos – tanto os destinados ao custeio administrativo, quando a empreendimentos de sua área de atuação – são oriundos do Orçamento Geral da União.

A Tabela 4 a seguir registra o comportamento dos gastos realizados do DNOCS, por grupo de despesa:

Tabela 4 – Comportamento anual das despesas do DNOCS por grupos de despesas – 1995 a 2007

Ano de Exercício	**Despesas realizadas por grupo** (R$ 1.000,00) em valores correntes					
	CUSTEIOS			CAPITAL		Total
	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos de Dívida	Outras Despesas de Custeio	Investimentos e inversões Financeiras [1]	Amortização de Dívida	
1995	176.201,00	289,00	31.967,00	87.591,00	1.463,00	297.511,00
1996	185.732,00	228,00	24.515,00	119.551,00	1.378,00	331.404,00
1997	205.123,00	153,00	41.745,00	256.302,00	1.090,00	504.413,00
1998	224.742,00	124,00	19.612,00	222.132,00	890,00	467.500,00
1999	219.829,00	134,00	28.709,00	167.459,00	1.254,00	417.385,00
2000	230.930,00	90,00	37.482,00	168.857,00	881,00	438.240,00
2001	232.522,00	72,00	23.282,00	233.578,00	967,00	490.421,00
2002	264.510,00	71,00	30.201,00	182.721,00	1.188,00	478.691,00
2003	249.441,00	59,00	26.724,00	79.507,00	919,00	356.650,00
2004	284.767,00	45,00	43.718,00	125.789,00	670,00	454.989,00
2005	277.750,00	32,00	56.464,00	182.087,00	694,00	517.027,00
2006	308.964,00	13,00	57.052,00	109.881,00	511,00	476.421,00
2007	348.843,00	2,00	54.206,00	349.546,00	236,00	752.833,00

[1] *Obras e Instalações* constituem a principal despesa constante do grupo Investimento
Fonte: BRASIL, 2008n.

A Tabela 4 evidencia que o custeio da entidade é bem maior que os desembolsos com os investimentos (despesa de capital). Considerando que as *obras contra as secas* são classificadas como investimentos, nota-se que o custo da administração tem sido superior ao

custo da política para a qual o DNOCS foi criado. Há que se considerar, entretanto, que além das *obras contra as secas,* a autarquia tem a incumbência de desenvolver outras atividades, como estudos geológicos e hidrográficos, que são intensivas em mão-de-obra, o que pode justificar, em parte, o maior volume dos referidos custeios.

Todavia, ao longo de sua história, o DNOCS tem-se dedicado, prioritariamente, à construção de açudes e barragens, em pequena quantidade se considerada a extensão territorial do Nordeste, o que representa baixo impacto sobre as calamidades das secas. Segundo Santos (2008, p. 40), "A catástrofe social ocasionada pela seca de 1958 era a prova cabal da ineficácia da política de combate às secas que o governo vinha implementando na região nordestina principalmente mediante o DNOCS".

Ademais, há relato de utilização das atividades da autarquia no atendimento a interesses privados de grupos políticos dominantes, o que reduz mais ainda a probabilidade de eficácia esperada de sua atuação. Para Vidal (2007, *apud* SANTOS, 2008, p. 35), havia:

> uma clara inclinação pela construção de açudes, barragens e outras modalidades de represamento de água em propriedades privadas, em especial naquelas de médio e grande portes; a utilização da mão-de-obra alistada nas "frentes de serviço" para fins privados (na construção dessas mesmas obras destinadas ao armazenamento de água, bem como na realização de diversas benfeitorias nas médias e grandes propriedades, especialmente); a compra, por antecipação de crédito, de mantimentos destinados aos flagelados, junto aos grandes comerciantes locais – que, na maioria dos casos, eram também grandes fazendeiros –, por preços sobrevalorizados; o alistamento prioritário, nas "frentes", dos eleitores fiéis aos "coronéis". Descambando para o lado mais grotesco, menciona-se a inclusão de obras (normalmente as de caráter público) e alistados, ambos "fantasmas", nos relatórios de execução.

Além disso, e apesar da incumbência legal acima descrita de colaborar com a SUDENE em sua área de atuação, Santos afirma ainda que faltou coordenação entre as entidades voltadas para a política de desenvolvimento do Nordeste, "o que acabou por determinar a inexistência de uma divisão clara das atribuições específicas de cada entidade e o uso ineficiente dos recursos federais destinados à região". (Idem). De modo geral, há pouca literatura acerca das realizações do DNOCS, o que revela pequena relevância da autarquia em torno de um processo efetivo de desenvolvimento do Nordeste.

5.2.3 Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF

Originária da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF, que foi instituída pela Lei n° 541, de 1948, a CODEVASF ganhou *status* de empresa pública por meio da Lei n° 6.088, de 1974. (BRASIL, 2008h). Em 2000 foi alterado o âmbito de atuação da CODEVASF, antes restrito ao Vale do São Rio Francisco, para incluir também o Vale do Rio Parnaíba, alterando-lhe também a razão social para Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

De acordo com essa Lei:

> Art. 4° a Codevasf tem por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo do Vale do São Francisco, diretamente ou por intermédio de entidades públicas e privadas, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários, podendo, para esse efeito, coordenar ou executar, diretamente ou mediante contratação, obras de infra-estrutura, particularmente de captação de águas para fins de irrigação, de construção de canais primários ou secundários, e também obras de saneamento básico, eletrificação e transportes, conforme Plano Diretor, em articulação com os órgãos federais competentes. (BRASIL, 2008f)

A CODEVASF é também responsável pela implementação do Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco – PLANVASF, instituído pela Lei n° 8.851, de 1994, e pelo Plano de desenvolvimento do Parnaíba – PLANAP, um documento que contém estudo das características da região abrangida pelo vale do rio Parnaíba, que abrange municípios dos estados do Maranhão, Piauí e Ceará.

Apesar de ser uma empresa, a CODEVASF se enquadra no conceito de empresa pública dependente, definido pela Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que, tendo por incumbência exclusiva a implementação de políticas públicas de interesse da União, não conta com receitas próprias e, portanto, depende de recursos do Orçamento Geral da União.

A tabela 5 registra as despesas da Companhia entre 1995 e 2007, por grupo de despesa.

Tabela 5 – Comportamento anual das despesas da CODEVASF por Grupo de Despesa – 1995 a 2007

R$ mil em valores correntes

EXERCÍCIO	DESPESA DE CUSTEIO			DESPESA DE CAPITAL		TOTAL
	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos de Dívida	Outras Despesas de Custeio	Investimentos e inversões Financeiras [1] [2]	Amortização de Dívida	
1995	55.557	19.751	37.068	263.218	35.935	411.529
1996	59.927	12.622	35.339	109.490	23.378	240.756
1997	65.935	13.434	41.264	138.778	23.947	283.358
1998	63.563	11.581	42.781	145.837	22.784	286.546
1999	60.243	16.795	27.461	112.108	44.047	260.654
2000	63.849	14.829	38.226	118.838	43.189	278.931
2001	68.712	16.949	33.899	177.529	37.237	334.326
2002	75.018	15.232	61.557	141.231	41.524	334.562
2003	85.634	16.142	46.012	53.749	46.348	247.885
2004	108.826	13.796	74.673	157.926	26.089	381.310
2005	133.849	10.821	81.693	217.900	18.527	462.790
2006	128.884	8.087	104.570	241.706	15.170	498.417
2007	155.026	6.620	107.889	1.001.164	13.902	1.284.601

[1] *Obras e Instalações* constituem a principal despesa constante do grupo Investimento.
[2] O grupo *Inversões Financeiras* é composto, sobretudo, de empréstimos concedidos ao setor privado.
Fonte: BRASIL, 2008n.

Diferentemente do DNOCS, a CODEVASF é intensa em despesas de capital, mormente **investimentos e inversões financeiras**, com grande participação, respectivamente, de *obras e instalações* e *empréstimos ao setor privado* da área de atuação da Companhia. Segundo informação da CODEVASF (2008), a empresa tem participação em sete pólos de desenvolvimento, todos situados no Vale do Rio São Francisco (incluindo Barreiras e Juazeiro/Petrolina), acerca dos quais são realizados investimentos, não exclusivamente da CODEVASF, na construção de rodovias, na ampliação e modernização de portos; e no fortalecimento da pesquisa. Há também um elenco de vários projetos, em estudo, em implantação ou em produção.

Todavia não há informação acerca de pólos de desenvolvimento ou projetos na região do Vale do Parnaíba, que se situa nos Estados do Piauí e do Maranhão, apesar dos oitos anos passados desde a inclusão desse Vale, pela Lei n° 9.954/2000, na área de atuação da CODEVASF. Sabe-se também que os pólos de desenvolvimento em questão contaram com grande volume de financiamentos realizados pelo Banco do Nordeste com recursos do FNE, de forma que, ao que tudo indica, a atuação da CODEVASF limitou-se à elaboração de estudos e diagnósticos sobre viabilidades desses pólos. Aparentemente mais efetiva que o DNOCS, a CODEVASF também tem atuação tímida no plano do desenvolvimento do Nordeste.

5.3 INSTITUIÇÕES REGIONAIS EXECUTORAS DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO

Conforme descrito, antes da década de 40 do século passado, o Governo Brasileiro não havia demonstrado preocupação estrita com as condições socioeconômicas do Nordeste, a não ser a realização de algumas ações assistencialistas em momentos de estiagem intensa. Naquela década, entretanto, começou-se a despertar para a calamidade pública que a seca causava e as primeiras respostas vieram com a criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF, em outubro/1945, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, em dezembro/1945, e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF, em dezembro/1948, embora as ações desses órgãos, exceto a CHESF, continuassem sendo mero paliativo, principalmente no que concerne à disponibilidade de água, por meio de açudes e barragens.

Políticas regionais reais do desenvolvimento começaram a ser implementadas só a partir da década de 1950. Nesse período, em face da percepção de que pouco se havia avançado em torno das dificuldades sociais na Região, o Governo Central começou a adotar mecanismos econômico-financeiros para o desenvolvimento socioeconômico efetivo, dando início à criação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB. Na mesma época surgiram esforços, sintetizados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, visando a dar maior atenção à Região, o que culminou com a criação da SUDENE, em 1959, autarquia cuja finalidade, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959 (BRASIL, 2008g), era:

> a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
> b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
> c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;
> d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

Ao lado do BNB, que é agente financeiro executor efetivo das políticas regionais de fomento, a SUDENE foi a mais importante instituição no que se refere ao planejamento e à coordenação dessas políticas. Por razões que se descrevem a seguir, a SUDENE foi extinta em 2001 e recriada em 2007, período em que atuou em seu lugar a Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE.

5.3.1 Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB

A Lei Federal n° 1.649, de 1952 (BRASIL, 2008d), criou a empresa federal de economia mista Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB e reservou-lhe o papel de agência financeira de fomento, com atuação em todos os Estados do Nordeste e em parte dos municípios integrantes do chamado Polígono das Secas nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. De acordo com o artigo 8º da referida Lei, dentre outras atribuições, o BNB prestará assistência, mediante empréstimo, a empreendimentos de caráter reprodutivo, na área do Polígono das Secas.

Outras atribuições do BNB foram definidas na Lei supracitada, tais como empréstimos a prefeituras da Região para construção de obras de infra-estrutura e outras foram acrescentadas por legislação posterior e pela Constituição Federal de 1988, incluindo-se o papel de administrador e agente financeiro dos recursos dos seguintes fundos:

- Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR;
- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE;
- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE.

Conforme se verá adiante, o FINOR está sendo extinto desde a edição da Medida Provisória n° 2.156/2001, enquanto o seu suposto sucessor, o FDNE, criado para substituir o FINOR, ainda não teve efetividade das ações para as quais foi criado, uma vez que não houve execução do orçamento alocado desde sua criação em 2001. Quanto ao FNE, o BNB continua gerenciando seus recursos, cujas disponibilidades, de acordo com a *Programação FNE 2008*, são alocadas por unidade da Federação, setor de atividade e porte do empreendedor.

A história e a análise das ações do BNB no esforço de desenvolvimento do Nordeste fazem parte também da história e análise dos resultados das políticas públicas implementadas, através da atuação da SUDENE inclusive, com recursos dos fundos mencionados – inclusive os do FINOR.

Cabe ressaltar, entretanto, que a vasta literatura sobre os resultados das políticas regionais objeto deste trabalho não são enfáticas quanto ao papel do BNB, provavelmente por se tratar de uma instituição que meramente executa as políticas e diretrizes já formuladas por outros órgãos, como a SUDENE, esta sim, bastante submetida a análises e críticas.

5.3.2 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE

Uma das mais importantes instituições criadas especificamente para conduzir as políticas regionais de desenvolvimento da Região Nordeste é a SUDENE. A criação dessa autarquia resultou do documento intitulado *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Segundo o art. 2° da Lei n° 3.692/1959 (BRASIL, 2008e), eram finalidades da instituição uma gama de ações, tais como elaboração de estudos, proposição de diretrizes e coordenação das ações direcionadas para o desenvolvimento do Nordeste.

Inicialmente o documento do GTDN fez o diagnóstico sobre o padrão da pobreza no Nordeste e apresentou um Plano de Ação estruturado em torno de quatro diretrizes básicas (SUDENE, 1967, p. 14):

> a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
> b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos;
> c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e,
> d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estavam em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida.

Ante as "disparidades de níveis de desenvolvimento" e as "disparidades de ritmo de crescimento" do Nordeste no cenário econômico brasileiro, para promover efetivamente o desenvolvimento da Região, o grupo propôs a implementação de várias ações, como por exemplo, o aproveitamento de solos e águas na região semiárida; intensificação dos investimentos industriais e assistência técnica aos governos estaduais.

Entretanto, apesar do diagnóstico amplo da realidade econômica do Nordeste, basicamente a implementação das propostas do GTDN se reduziu à priorização da indústria mediante a adoção de um sistema de incentivos fiscais, que consistiu em: 1) incentivos dados às empresas contribuintes do Imposto de Renda sob a modalidade *lucro real*, na forma de transferência de parcela desse imposto em favor do referido sistema (principalmente na fase do FINOR), que utilizava esses recursos para financiar empreendimentos no Nordeste e, em troca, devolvia à empresa contribuinte um certificado de participação nas cotas do Fundo; e 2) redução e/ou isenção de vários tributos (renúncia fiscal) em favor dos empreendimentos no Nordeste, segundo regras definidas na legislação.

Logo, comparando a distância entre planejamento e execução no caso das políticas públicas de desenvolvimento do Nordeste, é de se notar que não houve prioridade em relação às várias propostas do GTDN, apesar de o relatório apontar diversos pontos de estrangulamentos que demandavam solução conjunta e indispensável para o processo real do desenvolvimento. Na verdade, pode-se dizer que desde o início, o esforço governamental de desenvolvimento do Nordeste limitou-se a uma **política de industrialização** orientada para "intensificação dos investimentos industriais", a partir da transferência de recursos públicos e privados para a Região. Ao discorrer sobre o modelo de desenvolvimento da SUDENE, Almeida e Araújo (2004), afirmam que:

> O relatório do GTDN (como ficou conhecido) constatou que havia uma enorme disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do país e que isso constituía o mais grave problema a ser enfrentado. Constatou-se, ademais, que a renda *per capita* do nordestino (US$ 96) equivalia, em 1956, a menos da terça parte da renda do habitante do Centro-Sul (US$ 303). Assim, às causas que respondiam pelo atraso secular da economia nordestina juntar-se-ão outras de caráter "circunstancial" – resultante da própria política adotada pelo país – como a estagnação do setor primário e as constantes transferências de capitais privados do Nordeste em busca de economias de escalas e de melhores oportunidades de investimentos no Centro-Sul. Diante desse quadro, não restaria ao Nordeste outro caminho senão o da industrialização.

Esses autores lembram ainda que a intensificação dos investimentos industriais deveria ocorrer mediante a concessão de incentivos da seguinte forma:

> i) à indústria de base – siderurgia, principalmente – dado que estudos elaborados pelo grupo de trabalho (GTDN) indicavam que as dimensões do mercado justificavam a viabilidade econômica da instalação de um núcleo de indústrias siderúrgicas na região, o qual deveria ter um poder germinativo, permitindo a expansão de indústrias de transformação de ferro e aço e de mecânicas;
> ii) à implantação de indústrias mecânicas simples – principalmente, para a fabricação de implementos agrícolas e móveis metálicos – que já contavam com amplo mercado na região;
> iii) às indústrias que aproveitassem matéria-prima regional – sobretudo minerais – como indústrias de cimento e adubos fosfatados, com particular atenção para aquelas que contribuíssem para ampliar o nível de emprego na região; e,
> iv) à recuperação de indústrias tradicionais – notadamente têxtil e alimentar – em razão da dimensão do mercado local, do baixo custo de mão-de-obra e da farta disponibilidade de matéria-prima. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Entretanto, a industrialização deveria ser inspirada na experiência então vivenciada na região Centro-Sul (que o GTDN definiu como compreendendo os estados das então regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste), sem que se tenha levado em conta os fatores limitantes no processo de desenvolvimento da Região Nordeste, que, segundo ainda Almeida; Araújo (2004):

> Em tese, a proposta do GTDN era transpor para os marcos da região uma política de industrialização assentada, marcadamente, na substituição regional de importações**.** Donde se conclui que a "nova" industrialização preconizada para a região deveria ter um caráter autônomo e, predominantemente, de base regionalista. Isto, sem lugar a

> dúvidas, encerra uma grande contradição na medida em que o referido documento estava intrinsecamente inserido no contexto da ideologia dominante nos anos 50, que era a ideologia do desenvolvimentismo gestada nos escritórios da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Como é de conhecimento amplo, a política econômica de inspiração *cepalina* baseava-se essencialmente na industrialização, que necessariamente não teria que ser (e nem poderia, no caso do Brasil e principalmente do Nordeste) implementada por capitais nacionais e/ou regionais.

A este respeito, Lima Jr. (2008) afirma que:

> Esta prioridade na atividade industrial decorria da hegemonia do modelo desenvolvimentista, que propunha a superação da condição de atraso econômico e social via industrialização amparada na atuação do Estado como preconizara as proposições da CEPAL que prevaleceram por toda a América Latina pós anos 1950.

Além do plano elaborado pelo GTDN, a política de desenvolvimento do Nordeste foi objeto de quatro planos diretores e vários planos de desenvolvimento, todos dirigidos para a industrialização. Consta do referido relatório que aos Planos Diretores da SUDENE seguiram-se mais 6 Planos de Desenvolvimento Regionais (como parte integrante dos Planos de Desenvolvimento Nacionais), sendo: i) 3 Planos Regionais de Desenvolvimento – PRD (integrando os Planos Nacionais de Desenvolvimento, para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85 respectivamente); ii) O Capítulo Nordeste do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND/NR (para o período de 1986-91); iii) Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste (1986); e iv) O I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste – I PTDN (para o período de 1988-90).

A tentativa do desenvolvimento do Nordeste, mediante industrialização no âmbito da SUDENE, foi por natureza concentradora, tanto do ponto de vista setorial, quanto espacial. Na prática, mesmo inserido na política industrial que procurava imitar o processo do Sudeste, maior prioridade foi dedicada aos segmentos dinâmicos da indústria – como siderurgia, química e mecânica – em detrimento das indústrias tradicionais antes existentes no Nordeste, a exemplo dos setores têxteis, alimentares e de roupas e calçados.

Ainda com base no relatório da SUDENE, de 2.820 projetos aprovados até junho de 1990, 1.515 (53,6%) se referiam ao setor industrial. Quanto ao volume de recursos envolvidos, o setor industrial atingia 78,3%, em termos gerais, e 74,2% em se tratando apenas de recursos do FINOR. Considerando-se somente os recursos dos incentivos fiscais, apenas cinco segmentos da indústria considerados dinâmicos (químico, metalúrgico, materiais não metálicos, materiais elétricos e de comunicação e papel e papelão) absorveram 60% dos recursos, contra 30% dos três segmentos tradicionais (têxtil, de alimentos e vestuário e calçado).

> A rigor, a política de industrialização do Nordeste, que desde meados dos anos 60, já vinha privilegiando os grandes compartimentos industriais, contrariando as proposições do GTDN, a partir de meados da década de setenta – com a instituição do II PND – essa política inclinou-se, preponderantemente, para a implantação de grandes e modernos complexos industriais, notadamente químico e petroquímico, em função da vantajosa dotação de determinados recursos naturais existentes na região, como na Bahia, por exemplo. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Em termos espaciais, o mesmo relatório da SUDENE identificara que no período compreendido entre 1962 e 1990, cerca de 62,7% dos investimentos foram destinados aos estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, respectivamente com 36,5%, 15,7% e 10,5%. O estudo revelara que, na fase dos PND, houvera ênfase total à implantação de grandes complexos de base, como o Complexo Petroquímico de Camaçari no estado da Bahia, o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape em Pernambuco, o Pólo Siderúrgico do Maranhão, o Complexo Industrial de Base de Sergipe, o Pólo Têxtil e de Confecções de Fortaleza no Ceará, o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro), o Pólo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu no Rio Grande do Norte, além dos vários Pólos Turísticos implantados nas capitais e principais cidades do Nordeste.

Essa concentração espacial foi ainda mais expressiva. Isso porque os principais recursos utilizados para financiar os empreendimentos eram originados dos incentivos fiscais e, de acordo com a legislação, não deveriam ser destinados a qualquer empresa, mas apenas às sociedades anônimas que normalmente são de porte médio ou grande, já que o financiamento era *pago* com papéis de emissão da empresa financiada (*debêntures*) negociados em bolsas de valores. Em razão do porte dessas empresas, raramente se localizam em municípios pequenos e desprovidos de infraestrutura, que são a grande maioria dos municípios e onde se aglomera a população mais pobre. Portanto, os 36,5% destinados à Bahia, por exemplo, não beneficiaram sequer a maior parcela dos mais de 400 municípios. Pelo contrário, os recursos ficaram concentrados em apenas algumas cidades, normalmente naquelas que já ofereciam melhor vantagem estratégica e de infra-estrutura, como foi o caso do município de Camaçari, onde se instalou o pólo petroquímico, ou alguns municípios situados no litoral baiano, no caso de investimentos em turismo. Em outras palavras, mesmo no Estado mais beneficiado pelos investimentos não se demonstrou o desenvolvimento real da população local.

Outro fato observado diz respeito à origem espacial dos empreendedores que instalaram projetos no Nordeste. Os maiores beneficiários dos financiamentos foram grandes empresas nacionais, principalmente vindas do Sudeste, cujos acionistas controlavam 50% de capitais

sociais e multinacionais, enquanto acionistas originários do próprio Nordeste controlavam apenas 39%.

Essa desigualdade na distribuição dos projetos e dos incentivos pode ser explicada não somente em função da multiplicidade de condições favoráveis apresentadas pelos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco, mas também pela própria estratégia de promoção de desenvolvimento regional comandada pelo capital monopolista nacional e internacional, que tem como premissa fundamental a busca de economias de escala.

> Passando em essência a natureza intrínseca à criação do sistema de incentivos fiscais e financeiros do Nordeste, pode-se constatar nitidamente que a sua exeqüibilidade operativa se constituiu, fundamentalmente, num instrumento indutor da concentração e da centralização de capital a favor dos grandes depositários (originários do Sudeste) que por sua vez eram também os investidores em empresas afiliadas na região nordestina. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2008).

Entretanto, vale ressaltar que as teorias do desenvolvimento econômico não fazem distinção quanto à origem dos capitais ou dos empreendedores que devem instalar-se em um país ou em uma região. Analisando o desempenho da SUDENE por oportunidade da elaboração do IV Plano Diretor, Barros (2003, p. 133-134) informa que a atividade governamental foi bastante intensa quanto à infra-estrutura, especialmente no campo da energia e dos transportes.

Segundo o IV Plano Diretor: (SUDENE, 1968)

> O exame do comportamento do setor público no campo dos recursos humanos mostra que não foi devidamente desenvolvida uma ação efetiva no mesmo (...). Em termos do modelo exposto, a conseqüência mais séria se refere ao preparo da mão-de-obra: sem a melhoria na qualidade do trabalhador rural torna-se bastante difícil a modernização da agricultura; muito mais sério, entretanto, é a conseqüência sobre o setor industrial: sem o adequado montante de treinamento, a oferta de mão-de-obra qualificada se contrai (observe-se que a demanda por parte da indústria é de mão-de-obra treinada...).

Ainda de acordo com esse autor, a baixa qualificação da mão-de-obra fora o estímulo para a escolha de técnicas capital-intensivas, que contou com os subsídios dados ao capital, tanto mediante crédito oficial, quanto estímulos fiscais. A industrialização capital-intensiva, associada à redução do emprego no setor têxtil e possível redução também no setor artesanal e pesqueiro, permitiria "...concluir que o setor secundário não conseguiu responder à solicitação de grande absorvedor do excedente de mão-de-obra que a SUDENE pretendia...". Barros (2003, p. 135).

Barros (2003, p. 136) ainda acrescenta que o IV Plano Diretor reconhecera a deficiência do processo de desenvolvimento do Nordeste até então empreendido e se propôs a corrigi-la. De

toda sorte, há certo consenso de que em termos agregados a Região Nordeste foi bastante beneficiada com a intensificação dos investimentos, que foram capazes não só de estimular o crescimento, mas também de diversificá-lo. Segundo dados do IBGE, a participação do Nordeste no PIB brasileiro cresceu e passou de 12,1% em 1970, para 17% em 1990. Entretanto, dados também do IBGE demonstram que o PIB *per capita*, que em 1985 equivalia a 48,5% da média brasileira, reduziu-se até atingir 42,5% em 1989, voltando a crescer a partir de então para atingir 50,6% em 2004. Ademais, o reduzido sucesso das políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste se evidencia quando se analisam os indicadores sociais, conforme dados do capítulo 6.

Indicadores como renda *per capita*, concentração de renda, indigência, analfabetismo e mortalidade infantil demonstram claramente que a idéia do desenvolvimento baseado na intensificação única e exclusiva dos investimentos, como preconizado por Domar e Leontief, não se concretizou, ainda que em termos agregados tenha havido crescimento econômico. Nesse universo, o Nordeste é apenas mais um exemplo do insucesso da política de desenvolvimento, que precisa doravante se dar conta da necessidade de privilegiar outras variáveis nos planos de desenvolvimento.

Após um período de razoável atuação, que coincide com a implementação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), por volta da década de 1970, a SUDENE passa a enfrentar dificuldades decorrentes de uma crise de proporção nacional, que se revela também no quadro das políticas regionais. O papel da SUDENE torna-se cada vez menos expressivo diante de sua função desenvolvimentista, até ser extinta em 2001.

> Nos anos oitenta, quando ocorreu a redemocratização do país, coincidiu com a crise recessiva, a interrupção dos fluxos de financiamento, a desaceleração do crescimento econômico do país, o debilitamento do aparelho estatal e com ele a falência das políticas de desenvolvimento regional. Nos anos noventa, depois de uma seqüência de erros por uma parcela minoritária de aproveitadores que resultaram em denúncias de irregularidades e desvios de aproximadamente R$ 4 bilhões, a SUDENE se transformou em caso de polícia, o que resultou no seu fechamento, em 2001, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Em seu lugar foi criada a ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste), uma espécie de SUDENE piorada, com parcos recursos e, praticamente, sem poder de coordenação. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2008).

Lima Jr. (2008) atribui a extinção da SUDENE ao modelo neoliberal então vigente, ao afirmar que "Na penumbra desta supressão expressa-se, na verdade, medidas do ideário neoliberal predominante no modo de intervenção governamental vigente, que se reforça nos argumentos da racionalização da despesa pública e redução da intervenção ativa do Estado".

A Lei Complementar n° 125/2007 (BRASIL, 2008i) recriou a SUDENE e reservou-lhe a finalidade, conforme art. 3°, de "promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional", mediante a formulação de planos e diretrizes e a coordenação das ações necessárias ao desenvolvimento da Região.

Segundo a referida Lei Complementar, os principais instrumentos de ação da SUDENE são o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste; o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE; e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, um novo fundo criado para substituir o FINOR.

A respeito deste último, diferentemente do FINOR, cujas fontes eram baseadas nos incentivos fiscais concedidos às empresas contribuintes do Imposto de Renda na modalidade lucro real, as receitas do FDNE correspondem a: 1) recursos do Tesouro Nacional mediante dotações que lhe são consignadas no orçamento anual; b) resultados de aplicações financeiras à sua conta; c) produto da alienação de valores mobiliários, dividendos de ações e outros a ele vinculados; d) transferências financeiras de outros fundos destinados a apoiar programas e projetos de desenvolvimento regional que contemplem a jurisdição da SUDENE; e) outros recursos previstos em lei. A forma de alocação dos recursos do FDNE é completamente diferente do que ocorre com o FNE e o FINOR. Enquanto nestes há uma vinculação constitucional e/ou legal que obriga a transferência pelo Tesouro, independentemente de qualquer discricionariedade de natureza fiscal ou política, no caso do FDNE os recursos são meramente dotados no orçamento da União, mas sem qualquer obrigatoriedade de realização. O fato é que o FDNE até agora não aplicou qualquer recurso do seu orçamento. Os balanços gerais da União de 2001 a 2007 demonstram que nenhum desembolso foi realizado por conta do FDNE, o que demonstra que, pelo menos até o momento, não há efetividade no cumprimento de seus objetivos.

De acordo com o Relatório de Gestão/2007 da SUDENE, no ano de sua recriação (2007) a Entidade também não teria feito execução orçamentária em razão do tempo exíguo entre a data da constituição de fato da Entidade e o final do exercício financeiro. Para o exercício de 2008, entretanto, ainda não há relatório disponível sobre execução orçamentária.

Sobre a nova SUDENE, Almeida (2008) afirma que a entidade ainda "não saiu do papel", que não passa de "uma promessa de campanha" e "o que existe é uma carta de intenções", para

concluir que, "ao que parece, o Nordeste ficará mais uma vez de fora da expansão de crédito subsidiado que o BNDES, com quase R$ 80 bilhões, pretende efetuar este ano, contando, inclusive, com empréstimos diretos de R$ 10 bilhões do Tesouro Nacional para este ano...".

É relevante observar que os pesquisadores em geral não relacionam a SUDENE à aplicação dos recursos do FNE, provavelmente porque no passado havia pouca ou nenhuma atuação dessa entidade na coordenação das ações no âmbito desse Fundo. Isso deve explicar a carência de literatura e análise sobre os resultados da política de desenvolvimento do Nordeste no que se refere à aplicação desses recursos.

5.3.3 Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE

A Medida Provisória nº 2.156-5/2001, que extinguiu a SUDENE, criou em seu lugar a Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, com praticamente os mesmos propósitos de coordenar e planejar as ações de fomento do Nordeste. De acordo com o art. 15 da mesma Medida Provisória, a ADENE deveria ter por finalidade, dentre outras, propor e coordenar a implantação do Plano de Desenvolvimento do Nordeste, sob supervisão do Ministério da Integração Nacional e implementar estudos e pesquisas destinados à identificação de potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais e propor estratégias e ações compatíveis com o espaço regional.

Entretanto, embora a Medida Provisória tenha criado mais um fundo – o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE – ela eliminou os instrumentos de incentivo fiscal que formavam os recursos do FINOR, uma das principais fontes de financiamento com que a SUDENE dispunha. Eis a razão por que Almeida e Araújo (2008) admitem que a ADENE foi na verdade uma espécie de "SUDENE", porém com poucos recursos e, praticamente, sem o poder de coordenação.

Em realidade, antes de mostrar a que veio, a ADENE foi extinta pela mesma Lei Complementar n° 125/2007 que recriou a SUDENE. Sem os recursos do FINOR e sem efetividade do novo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, os gastos da ADENE entre 2002 e 2006 foram mínimos e se limitaram a despesas de custeio, o que demonstra uma atuação bastante diferente daquela adotada pela SUDENE, cuja prioridade fora financiar os grandes projetos privados do setor industrial.

Em sua atuação primordial consta apenas que a ADENE foi responsável pelos estudos e elaboração dos Planos de Desenvolvimento Sustentado do Nordeste – PDNE e do Semiárido – PDSA.

5.4 FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

5.4.1 Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR

Conforme já se mencionou na seção 5.3.1, a história da SUDENE se confunde, em parte, com a história do BNB e do FINOR, de tal forma que os resultados da aplicação dos recursos desse Fundo são os mesmos já analisados na seção 5.3.2, em que se evidenciou que os recursos destinados ao fomento do Nordeste se destinavam prioritariamente para projetos de grandes empresas, que por sua vez, atuavam no setor industrial, mormente nos ramos mais dinâmicos. Esse Fundo, originário do Sistema 34/18 (uma referência ao art. 34 do Decreto nº 3.995, de dezembro de 1961 (BRASIL, 2008f), que estabelecia incentivos fiscais e financeiros a empreendimentos industriais, agropecuários e de telefonia instalados no Nordeste, alterado posteriormente pelo art. 18 do Decreto nº 4.239, de junho de 1963), foi criado pelo Decreto-Lei n° 1.376 (BRASIL, 2008b) e praticamente extinto a partir de 2001 pela Medida Provisória n° 2.146-1/2001, à medida que esse normativo extinguiu o mecanismo de incentivo que formava suas receitas.

Por um lado, o FINOR era o resultado de um benefício fiscal concedido pelo Governo Federal às empresas contribuintes do Imposto de Renda pela modalidade *lucro real,* em forma de devolução de parte do imposto em cotas do Fundo. Por outro lado, era um instrumento de captação de recursos (a parcela deduzida desse imposto) para financiamento de atividades produtivas instaladas no Nordeste Brasileiro, visando ao desenvolvimento socioeconômico e, em decorrência, a redução das desigualdades regionais.

Isso significa que as receitas do FINOR eram parcelas do Imposto de Renda pago pelas empresas em referência e eram transferidas ao Fundo pelo Tesouro Nacional, mediante opção dessas em favor do FINOR, já que tais empresas podiam escolher o similar Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM ou o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – FUNRES. Essas empresas eram ditas investidoras e recebiam, em contrapartida, certificado de cotas de participação no patrimônio do FINOR. Já os

desembolsos (aplicações) se davam em forma de financiamento de projetos apresentados por empresas constituídas na forma de sociedades anônimas (as ditas beneficiárias) e aprovados inicialmente pela SUDENE e, mais recentemente (após a extinção da SUDENE), pelo Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos – DGFI, do Ministério da Integração Nacional. As empresas beneficiárias emitiam *debêntures* conversíveis em ação em favor do FINOR como contrapartida do financiamento recebido.

Portanto, em linhas gerais, o patrimônio do FINOR é composto de: 1) **Ativo**, representado pelo saldo dos recursos porventura não aplicados, mais os títulos (*debêntures*) em seu poder; 2) **Passivo**, representado pelas cotas do Fundo pertencentes aos investidores; e, 3) **Patrimônio Líquido,** representado pela diferença entre ativo e passivo.

Na Figura a seguir estão relacionados os valores dos incentivos fiscais transferidos pela Secretaria do Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento (de Incentivos Fiscais), inclusive ao FINOR, no período de 1994 a 2001.

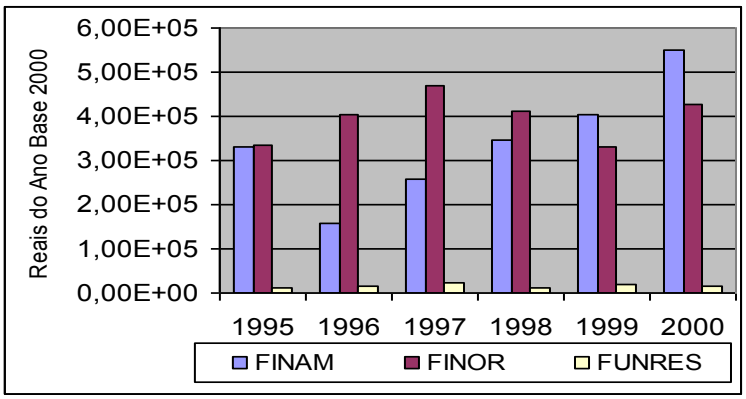

Figura 3 – Distribuição dos repasses da STN aos Fundos Fiscais de Investimento

Fonte: STN/SUDAM/BASA/SUDENE/BNB/GERES/BANDES, citado por CROCCO; JAIME, 2005, p. 9

A oscilação, entre os fundos, do volume de repasse evidenciado na figura 3 se deve exclusivamente às escolhas das empresas contribuintes do Imposto de Renda, a quem era dado o direito de optar por um dos fundos na oportunidade da declaração anual desse Imposto. Conforme se observa, o FINOR, que antes recebia o maior volume de recursos, com o tempo foi superado pelo FINAM, provavelmente em razão de maior atrativo, em termos de investimento, dos empreendimentos instalados na Região Norte. No período de 1995 a 2000 os repasses em favor do FINOR cresceram apenas 27,6%, contra 65,6% do

FINAM e 40,1% do FUNRES. Ainda assim, a variação dos repasses em favor do FINOR foram superiores ao incremento do PIB da Região, que no mesmo período cresceu apenas 20,3%.

A Medida Provisória nº 2.146-1/2001 tornou os recursos do Fundo inacessíveis a novos projetos e eliminou as fontes de recursos mediante opção das empresas contribuintes do Imposto de Renda. Atualmente a administração dos recursos remanescentes do Fundo cabe ao Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos – DGFI, do Ministério da Integração Nacional e ao Banco do Nordeste do Brasil, na qualidade de agente operador dos recursos. Balanços patrimoniais de vários exercícios (BNB, 2008) demonstram que o patrimônio líquido do FINOR reduziu-se de R$ 1,73 bilhões em 2003, para R$ 245 milhões em 2006, o que permite inferir que atualmente o Fundo passa por um processo de mera realização de seus ativos e passivos, encaminhando-se para a total extinção.

5.4.2 Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE

Uma questão relevante que vale a pena ressaltar de antemão, diz respeito à carência de análise sobre os resultados da aplicação dos recursos do FNE. Este Fundo foi criado, em 1988, pela Constituição da Federativa (conforme art. 159, inciso I, alínea "c", e art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e regulamentado, em 1989, por meio da Lei nº 7.827, com o mesmo objetivo de outros instrumentos de política regional do Nordeste, ou seja, pelo art. 2°, "...contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o plano regional de desenvolvimento".

Entretanto, sempre que se busca informação relativa à política regional de desenvolvimento do Nordeste identificam-se estudos sobre a atuação da SUDENE, porém sempre relacionados com as estratégias de desenvolvimento mediante a utilização de incentivos fiscais e financeiros, sobretudo daqueles utilizados no âmbito do FINOR. Ou seja, os pesquisadores têm se preocupado com a política de desenvolvimento implantada no Nordeste por meio da SUDENE, quase exclusivamente orientada para a industrialização e sempre para grandes empreendimentos, faltando registro sobre os resultados da execução das políticas de mesmo objetivo mediante a aplicação de recursos do FNE.

A diferença do FNE quanto à forma de execução de recursos, na comparação com a prática do FINOR, tem a ver com o fato de o FINOR – conforme mencionado – só financiar médias e grandes empresas, dando prioridade para grandes empreendimentos industriais, enquanto o FNE prioriza pequenos empreendimentos, o que faz com que todos os municípios da Região e a maior parte dos empreendedores possam ter acesso aos financiamentos.

Quer dizer, os recursos do FNE se destinam preferencialmente ao financiamento dos projetos implementados por pequenos produtores e por micro e pequenas empresas, com juros subsidiados, aplicados normalmente no longo prazo, utilizados para capital de giro ou custeio, quando o financiamento complementa o aumento da capacidade produtiva regional. A Lei nº 7.827 definiu como produtivos os setores agropecuário, de mineração, industrial e agroindustrial regionais. Posteriormente, a legislação contemplou também o turismo e, mais recentemente (pela Lei nº 10.177, de 12/01/2001, que convalidou a Medida Provisória 2.035), os serviços também foram incluídos como setor produtivo. Podem ser beneficiários do FNE os produtores, as empresas e as associações e cooperativas de produção. De acordo com o Ministério da Integração Nacional (SIG2007), no final de 2007 as taxas de juros praticados em operações de financiamento foram as seguintes, e obviamente inferiores às praticadas no mercado: Agricultura Familiar, entre 0,5% e 4,0%; Operações Rurais, entre 5,0% e 8,5%; Operações Industriais, Comerciais e Outras, entre 6,75% e 10,0%.

Como principal gestor, o BNB submete anualmente ao Ministério da Integração Nacional a proposta de Programação do FNE para aplicação no próximo exercício, que compreende, dentre outros dados, as diretrizes de ação e as bases e condições dos financiamentos com recursos do Fundo. O Banco afirma que esses recursos representam ingressos adicionais para o Nordeste, não se destinando a substituir outros fluxos financeiros do Governo Federal ou do próprio Banco. Também não se sujeitam, por definição legal, a injunções de políticas conjunturais de contingenciamento de crédito, tendo em vista a conveniência e a necessidade de se assegurar a continuidade das inversões de desenvolvimento regional. Segundo a Lei n° 7.827/1989: (BRASIL, 2008h).

> Art. 2° Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Em consonância com a previsão constitucional, a Lei prevê tratamento diferenciado para atividades econômicas do semiárido, além de tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas; a conjugação de crédito com assistência técnica aos setores carentes tecnologicamente; e proibição de aplicação dos recursos a fundo perdido.

A Figura 4 a seguir mostra o comportamento das transferências anuais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN para o FNE entre 1995 e 2007.

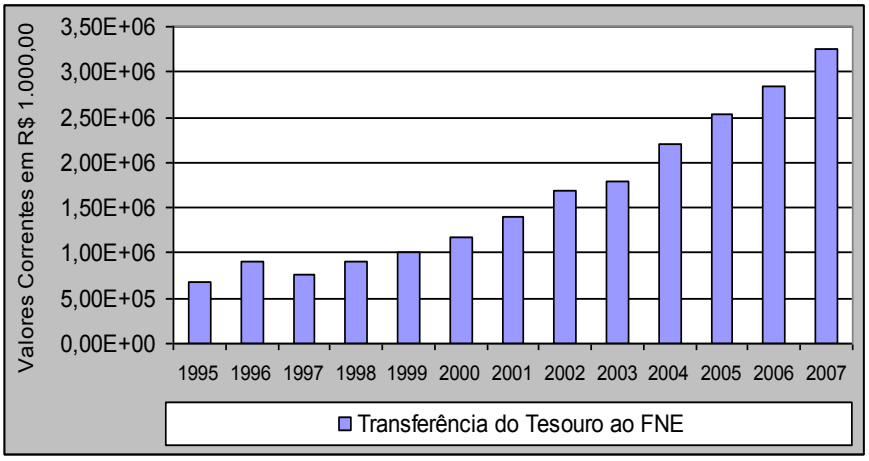

Figura 4 – Distribuição anual das transferências de recursos do Tesouro Nacional para o FNE

Fonte: BRASIL, 2008n.

O comportamento das transferências acima, que estão consideradas em valores correntes, não tem outra explicação senão a relação direta com a arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, já que ao FNE são transferidos 1,8% da soma desses impostos, de forma que a evolução dos repasses ao FNE está diretamente atrelada à evolução dessas receitas. Conforme se observa, com exceção do ano de 1997 em que houve ligeira redução, nos demais exercícios financeiros houve sempre crescimento, embora não se tenha eliminado os efeitos da inflação. No período de 1995 a 2004 – para o qual há informação sobre PIB *per capita* – este cresceu 106,2%, enquanto os repasses do Tesouro Nacional no mesmo período tiveram um incremento de 229,2%, uma demonstração de que os resultados da política de desenvolvimento da Região Nordeste implementada no âmbito do referido Fundo não responde proporcionalmente à evolução dos recursos recebidos.

Conforme se observa da Figura 4 e comparando estas transferências com as do FINOR (figura 3), o FNE passou a dispor de mais recursos para financiar o desenvolvimento do Nordeste. O

Relatório de Informações Gerenciais (SIG/2007) do Ministério da Integração, (BRASIL, 2008), apresenta dados sobre os financiamentos realizados com recursos de todos os fundos constitucionais de financiamentos regionais. Com base nesse relatório, a Tabela 6 abaixo demonstra o montante dos financiamentos acumulados do FNE, segundo a atividade do beneficiário.

Tabela 6 – Distribuição dos saldos das contratações do FNE por atividade referente a 31 de Dezembro de 2007

Atividade	Valor contatado (R$ 1.000,00)	%
Rural	11.586.840,00	62,4
Industrial	2.842.746,00	15,3
Turismo	299.683,00	1,6
Infraestrutura	1.715.581,00	9,2
Comércio e Serviços	1.495.678,00	8,1
Agroindústria	614.721,00	3,3
Total	18.555.249,00	100,0

Fonte: BRASIL, 2008j.

A Tabela 6 revela que a atividade rural é a mais contemplada, com 62,4% dos financiamentos, seguida pelo setor industrial, com 15,3%, numa configuração bastante distinta da adotada no âmbito do FINOR, em que os empreendimentos industriais eram os mais beneficiados.
Quando é considerado o porte do tomador do financiamento, os mini/micro, os pequenos e os médios empreendimentos juntos somam 58,3%, contra 38,8% destinados as grandes empresas, conforme Tabela 7. Isso reforça a constatação de que a política de financiamento do FNE é totalmente diferente daquela empreendida com recursos do FINOR, que era voltada exclusivamente para grandes empresas, sociedades anônimas de capital aberto.

Tabela 7 – Distribuição dos saldos das contratações do FNE por porte do beneficiário, referente a 31 de Dezembro de 2007

Porte do Beneficiário	Valor contatado (R$ 1.000,00)	%
Cooperativa	526.829,00	2,8
Mini/Micro	6.847.010,00	36,9
Pequeno	1.688.005,00	9,1
Médio	2.290.109,00	12,3
Grande	7.203.296,00	38,8
Total	18.555.249,00	100,0

Fonte: BRASIL, 2008j.

Apesar de os grandes empreendimentos serem os mais contemplados em volume de recursos, quando se trata de quantidade de operações esse segmento responde por apenas

0,2%, conforme SIG2007, enquanto os mini/micro/pequenos realizaram 99,1% do total de operações, o que evidencia o cumprimento das diretrizes do Fundo quanto à prioridade a ser dispensada aos pequenos empreendimentos.

Quando os financiamentos são demonstrados segundo as unidades da Federação da área de atuação do Fundo, o estado da Bahia aparece como a mais contemplada, com 25,4% dos financiamentos, seguida dos estados de Ceará e Pernambuco, com 15% e 14,5%, respectivamente.

Tabela 8 – Distribuição dos saldos acumulados das contratações do FNE por UF, referentes a 31 de Dezembro de 2007

Unidade da Federação	Valor contatado (R$ 1.000,00)	%
Alagoas	985.739,00	5,3
Bahia	4.716.164,00	25,4
Ceará	2.791.995,00	15,0
Espírito Santo	157.252,00	0,8
Maranhão	2.085.664,00	11,2
Minas Gerais	1.006.831,00	5,4
Paraíba	958.728,00	5,2
Pernambuco	2.697.391,00	14,5
Piauí	1.210.758,00	6,5
Rio Grande do Norte	999.427,00	5,4
Sergipe	945.300,00	5,1
Total	18.555.249,00	100,0

Fonte: BRASIL, 2008j

Entretanto, informações idênticas referentes apenas ao ano de exercício 2007, por Unidade da Federação e com acréscimo do volume financiado por habitante, mostram que o Estado da Bahia continua sendo o mais favorecido em termos absolutos, enquanto o estado de Sergipe é o mais beneficiado em termos de valor *per capita*: R$ 103,31 por habitante contra a média de R$ 83,23 por habitante na Região (ver Tabela 9).

Tabela 9 – Distribuição das contratações do FNE por Unidade da Federação e habitante, referentes a 2007

Unidade da Federação	Valor contatado (R$ 1.000,00)	%	População em 2005 (1.000 hab.)	Valor contatado *Per Capita*
Alagoas	247.4770,00	5,8	3.016	82,06
Bahia	1.259.396,00	29,7	13.815	91,16
Ceará	528.269,00	12,4	8.097	65,24
Espírito Santos (*)	84.545,00	2,0	-	-

Maranhão	544.275,00	12,8	6.103	89,18
Minas Gerais (*)	183.446,00	4,3	-	-
Paraíba	270.875,00	6,4	3.596	75,33
Pernambuco	519.823,00	12,2	8.414	61,78
Piauí	216.408,00	5,1	3.007	71,97
Rio G. do Norte	188.691,00	4,4	3.003	62,83
Sergipe	203.297,00	4,8	1.968	103,31
Total	4.246.502,00	100,0	51.019	83,23

Fonte: Elaboração do autor com base em dados SIG/2007 e do IBGE, 2006.
(*) Deixou-se de acrescentar informação sobre "população" e "valor contratado *per capita*", uma vez que apenas alguns municípios desses estados são contemplados com financiamentos do FNE.

De acordo ainda com o Sistema de Informação Gerencial/2007 do Ministério da Integração, o patrimônio líquido do FNE no final de 2007 era de R$ 22,3 bilhões, enquanto as aplicações acumuladas representavam 17,8 bilhões (80%). Fato relevante são os recursos ociosos, pois o saldo vem aumentando ano após ano, atingindo R$ 4,5 bilhões (20%) de recursos ociosos no final de 2007. Esse quadro corrobora a constatação de Almeida, Silva e Resende (2008), segundo a qual está ocorrendo "excesso de oferta de crédito".

De acordo com a Lei nº 7.827, de 1989, ao contrário da composição e forma de utilização dos recursos do FINOR – que pertencem aos investidores (aplicadores) e cujos pagamentos pelo financiamento se dá por meio da oferta de títulos (*debêntures*) emitidos pela empresa proprietária do empreendimento financiado – no que se refere ao FNE, os recursos pertencem exclusivamente ao próprio Fundo, pois são originários de receitas próprias da União (Impostos de Renda e IPI), e os financiamentos são realizados em forma de mútuo, o que faz com que os recursos destinados aos financiamentos retornem aos cofres do Fundo.

Os dispêndios do Governo para promover o desenvolvimento do Nordeste Brasileiro permitem constatar que – com ressalva para recursos do BNDES alocados na Região (conforme Tabela 12) – o maior volume de créditos federais para o financiamento de atividades produtivas no Nordeste pertence ao FNE. Desde o início de sua operação em 1989, o FNE supera o FINOR em volume de financiamentos aplicados. A Figura 4 mostra que o Tesouro Nacional transferiu aproximadamente R$ 31 bilhões, em valores atualizados de dezembro/2007.

Esse volume de recursos representava cerca de 7,2% do PIB do Nordeste em 2005, que era de aproximadamente R$ 313,8 bilhões (esse valor refere-se a um PIB de R$ 280,5 bilhões em dezembro/2005, segundo o IBGE, mais correção pelo IPCA até dezembro/2007).

Apesar desse considerável volume de recursos alocado para o financiamento de atividades econômicas, constata-se que os indicadores sociais e econômicos locais, em comparação com as demais regiões do País, pouco se alteraram, conforme ilustrações apresentadas no capítulo 6. Esses fatos permitem inferir que os esforços governamentais empreendidos até agora para o desenvolvimento econômico do Nordeste não têm sido suficientes para diminuir o padrão de diferenças regionais no País, principalmente no âmbito da integração e distribuição de renda interregional.

A partir de 1986, a trajetória do PIB *Per Capita* no Nordeste revela que a intervenção do governo, por meio da oferta de crédito, não teve o impacto esperado sobre o crescimento econômico da Região. Dados ilustrativos do capítulo 6 mostrarão que a variação do PIB *Per Capita* apenas acompanhou a variação do PIB das outras regiões, mantendo-se quase constante o padrão da desigualdade, que também poderá ser comprovado pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, entre outros.

Almeida, Silva e Resende (2008), em análise sobre os três fundos constitucionais de financiamentos (FNE, FNO e FCO) consideram assim a distribuição, por município, de recursos do FNE:

> A conclusão mais robusta deste trabalho é que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento não se direcionam de forma prioritária para os estados mais pobres ou para os municípios mais pobres. Isso indica que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento **parecem responder fortemente à demanda de empresas em municípios que já contam com algum dinamismo econômico**, o que implicaria um aumento da desigualdade intra-regional com impactos positivos para a redução das desigualdades inter-regionais, pois os empréstimos estariam sendo direcionados, sobretudo, para áreas de maior dinamismo econômico nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (grifamos)

Os autores identificam uma relação direta e positiva entre o IDH e os financiamentos realizados pelo FNE. Os municípios com maior IDH são também os mais favorecidos com financiamentos do Fundo. Esse resultado não é o esperado, pois de acordo com os princípios de redução das desigualdades interregionais, os municípios menos desenvolvidos em termos do IDH deveriam ser aqueles mais favorecidos na distribuição de recursos. Almeida, Silva e Resende (2008) observaram ainda que os Fundos Constitucionais não têm por diretriz incentivar, de alguma forma, a instalação de empreendimentos obedecendo prioridades prévias, mas simplesmente respondem a demandas locais. Uma vez que, de modo geral, os empreendedores que melhor satisfazem os requisitos para a demanda de financiamentos do FNE são os produtores e empresas sediados naqueles municípios que já detém maior

dinamismo econômico, esses municípios são os realmente beneficiados, enquanto as subregiões de municípios mais pobres são desfavorecidas.

Esse comportamento da demanda por crédito junto ao FNE parece refletir a baixa capacitação empresarial objeto de hipótese deste trabalho e diagnosticada no PDNE, segundo o qual um dos fatores de emperramento do desenvolvimento são "as limitações associadas à capacidade do empresariado regional", de sorte que quanto mais atrasado economicamente é o município, menor a capacitação de empreendedores e, portanto, menor a demanda pelos créditos mencionados. Essa conclusão pode ser extensiva à questão da concentração dos financiamentos do FINOR nos estados de maior dinamismo econômico – Ceará, Pernambuco e Bahia – conforme seção 5.3.1, enquanto os demais estados têm demanda relativamente menor em razão, provavelmente, de baixa qualificação de seus empresários. De forma mais geral, a mesma explicação pode estar no cerne do comportamento dos financiamentos do BNDES em que o Nordeste tem a menor participação *per capital*, conforme será demonstrado na seção 5.5.

A partir dessas constatações se conclui que, mesmo que os agentes financeiros façam alocação dos recursos por estado e por município, as subregiões mais atrasadas tendem a permanecer atrasadas, perpetuando o estado de pobreza, face à pouca demanda por créditos, em razão provavelmente da baixa qualificação para o empreendedorismo e da ausência de requisitos por parte dos potenciais empreendedores locais. Por esta linha de raciocínio, o semiárido, que deveria ser a subregião beneficiada com metade dos recursos do FNE exatamente por abrigar os municípios mais pobres em média, provavelmente não está sendo suficientemente contemplado na distribuição desses recursos.

Outra abordagem de Almeida, Silva e Resende (2008) diz respeito à inadimplência dos tomadores de financiamentos nos três fundos constitucionais: FNE, FCO e FNO. A menor inadimplência em termos relativos seria do FCO, administrado pelo Banco do Brasil; a segunda, do FNO, administrado pelo Banco da Amazônia; enquanto o FNE teria o maior volume de financiamento em mora, obtendo 48,5% do estoque de financiamentos no final de 2004. Essa inadimplência diminuiu bastante, mas o FNE mantém a maior proporção entre esses fundos. De acordo com o SIG/2007, em 31/12/2007 a inadimplência junto ao FNE era de 5,3%, contra 3,2% dos outros fundos. Esses dados sugerem que, ou o FNE tem o pior desempenho em termos de administração ou esse desempenho pouco satisfatório se deve a projetos mal elaborados, dentre outros possíveis fatores.

A conclusão óbvia a respeito da gestão do FNE é de que a administração de seus recursos pode ser eficiente em termos do cumprimento das regras e diretrizes, e que a dificuldade pode residir do lado da demanda. Mas em termos gerais não deve existir eficácia já que não se está atingindo a finalidade social e econômica dos programas para o Nordeste, que é a redução das desigualdades de sua população em relação às de outras regiões do Brasil.

Conforme mencionado, a instituição e operacionalização do FNE representaram uma mudança estrutural na forma de financiamento de atividades produtivas no Nordeste. Enquanto o FINOR se dirige para os grandes, o FNE foca nos micro, pequenos e médios empreendimentos e também se mostra intensivo nas atividades rurais, embora sejam contemplados os mais diversos setores produtivos, incluindo também os grandes projetos.

Entretanto, ainda que o Nordeste tenha experimentado crescimento econômico recente, de modo geral, esse crescimento apenas acompanha a tendência que se verifica nas demais regiões do País, conforme o comportamento do PIB *per capita* (tabela 15), de tal forma que se mantém a distância entre o Nordeste e o resto do País, em termos sociais e econômicos. Essa distância é confirmada também pelos demais indicadores, como IDH, indigência, analfabetismo e mortalidade infantil, dentre vários outros analisados no capitulo 6.

Há ainda um pressuposto segundo o qual melhorias da renda no Nordeste nos últimos anos se devem mais à distribuição dos benefícios assistenciais pelo Governo Federal (incluindo as aposentadorias rurais elevadas ao salário mínimo pela Constituição Federal de 1988 e os programas de transferência de renda iniciados em 1995, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Vale Gás e Bolsa Família), que contemplam proporcionalmente mais as famílias da Região Nordeste, exatamente em razão de maior concentração de população pobre e indigente.

A este respeito, recentemente o IPEA condensou em um livro intitulado “Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente”, uma coletânea de trabalhos de seus pesquisadores a respeito do tema desigualdade. No capítulo 15, por exemplo, Hoffmann (2006), após análise econométrica do efeito das transferências de renda do Governo Federal sobre a queda da desigualdade de renda em todo o Brasil entre 1997 e 2005, chega às seguintes conclusões, dentre outras:

> O índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* no Brasil diminui de 0,5984, em 1998, para 0,5661 em 2005, podendo-se atribuir 23,7% dessa redução à parcela do rendimento total que inclui transferências do governo, como o Bolsa Família

> (mas também inclui juros e dividendos). A maior parte da redução do índice de Gini no período (66,0%) está associada ao rendimento de todos os trabalhos. (...) Os efeitos das transferências governamentais são mais importantes no Nordeste, onde a participação da variável que abrange esse tipo de rendimento na renda total declarada chega a 3,3% em 2004 e 2005. Nessa região, o efeito dessa variável na redução do índice de Gini é de 46,1% no período 1998-2005 (quando $\Delta G = -0,0395$), e alcança quase 87% no período 2002-2004 (quando $\Delta G = -0,0123$). (HOFFMANN, 2008).

A Tabela 10 mostra a distribuição das transferências regionais de renda no Brasil, entre 2003 e 2006.

Tabela 10 – Comportamento da concessão de renda no Programa Bolsa Família
(Em milhões de Reais)

Período	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
2003[1]	243	1.677	219	892	415	3.446
2004	482	3.111	227	1.248	525	5.593
2005	619	3.624	300	1.721	693	6.957
2006	805	4.282	377	1.965	750	8.179
Total	**2.149**	**12.694**	**1.123**	**5.826**	**2.383**	**24.175**
Média (%)	8,9%	52,5%	4,6%	24,1%	9,9%	100,0%

[1] Dados de 2003 incluem Vale-Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação unificados no Programa Bolsa Família em 2004
Fonte: AZZONI et al , 2007, citado por CAVALCANTE e UDERMAN, 2008

De acordo com a Tabela 10, entre 2003 e 2006 a Região Nordeste recebeu R$ 12,69 bilhões, que correspondem a 52,5% dos benefícios do Programa Bolsa Família. Como se referem aos benefícios pagos diretamente às famílias em condição de indigência, o programa impacta diretamente a renda da Região, diferentemente das políticas de financiamento. Com essa hipótese confirmada, chega-se à seguinte conclusão: tal como ocorria antes da criação da SUDENE, o Nordeste continua à mercê de políticas públicas paliativas para a solução de problemas de desenvolvimento econômico, cabendo-lhe a distribuição simples de alguns benefícios assistencialistas.

5.5 OUTROS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTOS DE EMPREENDIMENTOS NO NORDESTE

Como se sabe, o BNDES é uma agência de fomento com abrangência em todo o território nacional, financiando, portanto, empreendimentos produtivos também no Nordeste. O BNDES administra vários programas de fomento do Governo nas áreas agropecuária,

industrial, social, dentre outras, e, para isso a agência conta com diversas fontes de recursos federais. A principal fonte do BNDES são 40% das arrecadações do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, que pertencem ao Fundo de Amparado ao Trabalhador – FAT. Aliás, além de *irrigar* os cofres do BNDES e cobrir todos os pagamentos do PIS, do PASEP e do Seguro Desemprego, este Fundo – que tem abrangência nacional – conta ainda com considerável volume de recursos utilizados principalmente no custeio de cursos profissionalizante e treinamentos para trabalhadores.

Para se ter ideia, de acordo com os Balanços Gerais da União, em 2006 e 2007 a arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP somou R$ 23,7 bilhões e R$ 25,9 milhões, respectivamente. Segundo os mesmos balanços, no final de 2007 o FAT contava com ativos de liquidez imediata da ordem de R$ 60 bilhões, incluindo disponibilidades e depósitos especiais junto aos bancos federais, inclusive o Banco do Nordeste.

A Figura 5 mostra o comportamento do volume dos desembolsos do BNDES destinado ao financiamento de empreendimentos na Região Nordeste.

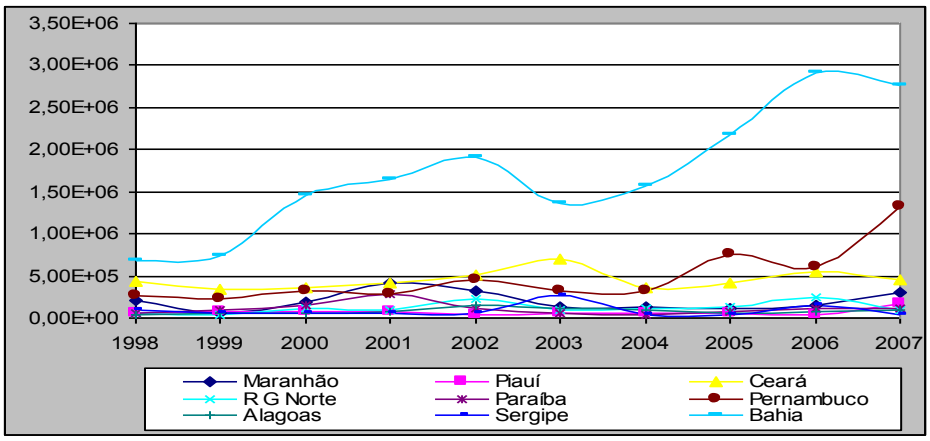

Figura 5 – Desembolsos do Sistema BNDES para a Região Nordeste do Brasil
Fonte: Boletim de Desempenho do BNDES, mar. 2008.

A figura mostra que, da mesma forma que ocorria com os recursos do FINOR, os desembolsos do BNDES para a Região Nordeste são bastante concentrados no estado da Bahia, principalmente, mas também nos estados de Pernambuco e Ceará.

Considerando que esses estados são os maiores em termos populacionais, o volume de financiamentos de Ceará e Pernambuco não se distancia tanto da média geral se for tratado em

termos *per capita*. Já a participação do estado da Bahia é bem mais que proporcional ao tamanho de sua população quando considerada toda a Região Nordeste. Em que pese o fato de a série analisada ser pequena, a variabilidade da participação da Bahia é de aproximadamente 40%, o que pressupõe relativa estabilidade das transferências em análise, se comparada com 35% de variabilidade geral, 70% dos estados de Pernambuco e Paraíba e 90% do estado de Sergipe. Essas desproporções podem ter relação com os níveis de capacitação empresarial que, por sua vez, se reflete na demanda sobre financiamentos.

O Boletim de Desempenho do BNDES (acesso em 30/11/2008) não tem informação sobre o volume acumulado (saldo) de financiamento, mas os dados indicam que se trata de grande fonte de financiamento, mais expressivo que o FINOR. Aliás, pode-se afirmar que os financiamentos pelo BNDES substituem aqueles promovidos pelo FINOR, inclusive no que se refere à prioridade que é dada aos grandes empreendimentos. Os dados da Tabela 11 – que se referem a todo o País – demonstram que, dos desembolsos de financiamentos efetivados pelo Sistema BNDES nos últimos 12 meses, 75% foram destinados às grandes empresas, situação contrária à política do FNE, cujo foco principal reside no Programa Agricultura Familiar e no segmento formado por micro, pequeno e médio empreendimentos.

Tabela 11 – Sistema BNDES e os financiamentos no Brasil por tamanho da empresa (valores em Milhões de Reais)

Porte das Empresas	Desembolsos	
	Janeiro/Março 2008	Últimos 12 Meses
Micro e Pequena	1.615,00	6.598,00
Médio	1.732,00	6.752,00
Pessoa Física	967,00	3.986,00
Subtotal MPME	4.314,00	17.336,00
Grande	12.069,00	52.667,00
Outros	148,00	148,00
Total	16.531,00	70.151,00

Fonte: Boletim de Desempenho do BNDES, mar. 2008.

A Tabela 12 serve de comparação regional no volume dos desembolsos realizados. Analisando a região Nordeste em relação às demais regiões, observa-se que apenas 8,33% dos financiamentos são absorvidos na Região. O fato relevante é a constatação de que a Região Nordeste detém o menor volume *per capita* dos créditos, com R$ 114,51, ou seja, menos da metade dos desembolsos *per capita* da Região Norte e menos de um quarto dos do Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

Apesar disso, os recursos do BNDES para o Nordeste e do FNE juntos formam uma oferta de crédito superior ao volume de recursos disponibilizados anualmente pelo Sistema FINOR.

Tabela 12 – Distribuição regional e *Per Capita* dos desembolsos do BNDES, em março de 2008

Região	Desembolsos (milhões de Reais)		População (milhões de habitantes em 2005)	Desembolso *Per Capita*
	Jan-Mar 2008	Últimos 12 Meses		
Norte	904,00	4.223,00	14,70	287,30
Nordeste	1.205,00	5.842,00	51,02	114,51
Sudeste	8.780,00	38.978,00	78,47	496,71
Sul	3.637,00	13.966,00	26,97	517,77
Centro-Oeste	1.856,00	6.994,00	13,02	537,14
Inter-Regional	148,00	148,00	0,00	0,00
Total	16.530,00	70.151,00	184,18	380,87

Fonte: Elaboração do autor com base em informações do Boletim de Desempenho do BNDES, mar. 2008 e do IBGE, 2006.

A Região é contemplada ainda com outros financiamentos do Governo Federal, dentre eles as chamadas Operações Oficiais de Crédito (conhecidas no jargão orçamentário como O2C), que são dotações de créditos no Orçamento da União para setores de comércio exterior, rural, agropecuário e agroindustrial. São recursos, menos relevantes em comparação às outras linhas de crédito federal, gerenciados pela STN e disponibilizados aos empreendedores por intermédio da rede bancária.

5.6 ENVOLVIMENTO DE AGENTES ESTADUAIS NO FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE

A tentativa do Governo Federal de promover o crescimento e o desenvolvimento econômicos tem sido, de alguma forma, acompanhada por iniciativas em nível dos estados, embora com participação bastante reduzida. Cavalcante e Macedo (2007) informam que os bancos estaduais de desenvolvimento teriam sido criados no Brasil entre 1960 e 1970 com o objetivo de complementar o sistema de financiamento do BNDES. A partir dos anos 1980 esses bancos foram levados à situação de insolvência, e, na década de 1990, muitos foram privatizados ou extintos, dando lugar às *agências estaduais de fomento*.

Após longo tempo de formação, 12 agências de fomento teriam sido constituídas entre 1999 e 2005, algumas delas resultantes dos antigos bancos estaduais de desenvolvimento, além de outros dois bancos de desenvolvimento remanescentes dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, totalizando 14 instituições estaduais financeiras de fomento. Os autores afirmam que essas agências nada mais são do que bancos de desenvolvimento, porém com escopo de atuação limitado em razão do cumprimento da exigência de liquidez e alavancagem mais severas que os bancos predecessores.

Para Cavalcante e Macedo (2008):

> Ao se consolidarem os ativos totais dessas 14 instituições, alcança-se o valor de R$ 5,6 bilhões em dezembro de 2006, o que corresponde a 3,0% dos ativos totais do BNDES nesse mesmo momento. Isso, por si, já indica o reduzido porte das agências de fomento e dos bancos estaduais de desenvolvimento em relação ao BNDES e sugere que seu papel de repassadores de recursos desse banco é bastante limitado, inclusive por razões de restrições de capital.

Segundo ainda os autores, as principais fontes de recursos de crédito das agências estaduais de fomento e dos bancos estaduais de desenvolvimento seriam repasses de recursos do próprio BNDES e gestão de fundos estaduais. Ademais, "A análise dos dados evidenciou que: (i) as operações de crédito não são capazes de garantir a chamada 'sustentabilidade' dessas instituições...".

Conforme se observa nas informações precedentes, a participação dos estados no financiamento de atividades produtivas do País é bastante reduzida quando comparada com o volume de recursos federais destinado à mesma finalidade, além do que parcela dos recursos administrados pelas entidades em relevo é, na verdade, originária de repasse do BNDES.

No que se refere ao Nordeste em particular, apenas dois estados – Bahia e Rio Grande do Norte – contam com agência de fomento, fato que corrobora a constatação de que também na Região o volume expressivo de recursos para financiar o desenvolvimento tem origem federal.

6 SITUAÇÃO ATUAL SEGUNDO OS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

O objetivo fundamental das políticas regionais de fomento adotadas no Brasil não é o crescimento econômico em si mesmo, mas o que dele se espera, qual seja o desenvolvimento socioeconômico, que se traduza em melhoria do padrão de vida da população na região em causa. Mais precisamente, a expressão de ordem usada com a implementação dessas políticas ao longo do tempo tem sido *redução das desigualdades* interregionais.

Para medir o grau de desenvolvimento de um país ou região, a Organização das Nações Unidas utiliza os seguintes indicadores: mortalidade infantil; expectativa média de vida; grau de dependência econômica externa; nível de industrialização; potencial científico e tecnológico; grau de alfabetização e de instrução e condições sanitárias. Correlacionados a estes, há vários outros indicadores, tais como, analfabetismo funcional; renda *per capita*; concentração de renda; repetência, reprovação e abandono escolar; desemprego e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Este último indicador sintetiza a expectativas de vida, renda e nível de educação. Portanto, para que haja desenvolvimento, é indispensável que suas variáveis explicativas tenham igual prioridade, incluindo variáveis sociais como distribuição de renda, educação, saúde e saneamento básico.

Tudo quanto se considera na análise do desenvolvimento de um país pode ser estendido com alguma adaptação ao nível de regiões desse mesmo país. Portanto, trazendo a discussão para a região Nordeste do Brasil, em que é notório o atraso socioeconômico em relação ao resto do País, se verifica que as políticas de financiamento de atividades produtivas na região foram adotadas, ao longo das últimas seis décadas, com o objetivo de eliminar ou reduzir as desigualdades. Entretanto, da forma como vêm sendo conduzidas, essas políticas de fomento parecem atacar unicamente a questão da escassez de poupança na região, numa espécie de sintonia com modelos gerais de crescimento, segundo os quais, a geração de poupança é suficiente para garantir o crescimento econômico.

Embora se saiba da existência de algum esforço para com o tratamento das demais variáveis, o fato é que a intensidade do esforço governamental se concentra na oferta de crédito para financiamento da produção (operações da SUDENE e recursos dos fundos mencionados), enquanto o Nordeste continua exibindo proporção de pobreza extrema e as condições socioeconômicas da Região ainda representam enorme desigualdade em relação à média nacional, conforme se verifica na síntese dos principais indicadores adiante analisados. A

suposição é de que, há aproximadamente 50 anos da criação da SUDENE, a qualidade dessas políticas ainda deixa muito a desejar.

6.1 DESEMPENHO DOS INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS REGIONAIS DO NORDESTE

Os indicadores relacionados a seguir revelam que as políticas regionais de fomento ainda não atingiram os resultados almejados. O que se observa é que, quando muito, essas políticas permitiram alguma melhoria social e econômica, de forma a impedir que o Nordeste se distanciasse ainda mais em relação às demais regiões brasileiras, porém mantendo-se o mesmo padrão secular de desigualdades. A relevância desses indicadores são analisados no âmbito da economia nordestina.

Tabela 13 – Síntese dos Principais Indicadores Sociais e Econômicos no Brasil

Indicadores	Brasil	Nordeste	Norte	C. Oeste	Sudeste	Sul
Produto Interno Bruto *Per Capita* em 2004	11.174	5.659	7.465	11.937	14.402	13.875
Renda *Per Capita* Mensal em 2000	246,7	152,2	196,2	366,7	355,7	342,6
Índice de Desenvolvimento Humano em 2000	0,766	0,676	0,725	0,793	0,791	0,808
Concentração de Renda (Índice GINI em 2006)	0,563	0,573	0,521	0,562	0,538	0,506
Mortalidade Infantil (estimativa para 2000)	38,3‰	56,1‰	34,7‰	24,7‰	24,1‰	22,2‰
Pobreza e Indigência em 2000 (pessoas com idade entre zero e 14 anos):						
Pobres	46,0%	70,8%	61,7%	35,2%	30,0%	29,9%
Indigentes	16,3%	45,6%	36,0%	14,2%	13,3%	12,3%
Analfabetismo em 2006 (pessoas com 15 ou mais anos de idade)	10,4%	20,8%	11,3%	8,3%	6,0%	5,7%
Analfabetismo Funcional em 2006 (pessoas com 15 ou mais anos de idade)	22,3%	34,4%	25,6%	20,0%	16,5%	16,5%
Abandono Escolar em 2005:						
Ensino Fundamental	7,5%	12,3%	11,1%	8,4%	3,6%	2,7%
Ensino Médio	15,3%	20,1%	20,8%	17,6%	10,9%	13,2%
Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB (média de 2007)	3,8	3,2	3,2	3,9	4,2	4,3
População com Cobertura de Plano de Saúde (1)	24,6%	12,1%	14,8%	24,7%	32,9%	27,9%

Saneamento Básico (domicílios em 2006)	61,5%	34,5%	10,5%	37,2%	84,0%	60,6%
Consumo *per capita* de Energia Elétrica em 2004 (em MWk)	1,8%	1,1%	1,4%	1,5%	2,3%	2,1%
Consumo Industrial *per capita* de Energia Elétrica em 2004 (em MWk)	0,4%	0,3%	0,3%	0,5%	0,6%	0,5%

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do IBGE, do INEP, do PNUD e do IPEA.
(1) Para a Região Norte, a cobertura de planos de saúde não inclui a população rural de Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará.

6.2 IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Elaborado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o IDH – calculado para 1991 e 2000 – mostra que não só os municípios do Nordeste apresentam em geral os mais baixos padrões de renda, educação e longevidade (medidas que compõem o IDH), mas também os estados da Região exibem, em média, os níveis mais baixos de desenvolvimento quando comparados com as outras regiões do País. Ou seja, não bastasse a constatação de grande e crescente concentração de renda verificada no Brasil e no Nordeste principalmente, até mesmo do ponto de vista agregado o Nordeste continua em estrita desvantagem socioeconômica em relação ao resto do País, apesar dos esforços de desenvolvimento empreendidos. A tabela 14 mostra que é exatamente o Nordeste e seus estados que ocupam a parte inferior da relação do IDH.

Tabela 14 – Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, 1991 e 2000

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	IDH 1991	IDH 2000	IDH Renda 1991	IDH Renda 2000	IDH Longevidade 1991	IDH Longevidade 2000	IDH Educação 1991	IDH Educação 2000	Variação (%) IDHM 2000/1991
Brasil	**0,696**	**0,766**	**0,681**	**0,723**	**0,662**	**0,727**	**0,745**	**0,849**	**10,06**
Sul	**0,737**	**0,808**	**0,687**	**0,747**	**0,720**	**0,781**	**0,804**	**0,896**	**9,54**
Centro-Oeste	**0,725**	**0,793**	**0,701**	**0,749**	**0,688**	**0,748**	**0,786**	**0,881**	**9,34**
Sudeste	**0,730**	**0,791**	**0,701**	**0,750**	**0,691**	**0,748**	**0,797**	**0,877**	**8,46**
Norte	**0,661**	**0,730**	**0,631**	**0,655**	**0,634**	**0,696**	**0,719**	**0,839**	**10,38**
Nordeste	**0,580**	**0,676**	**0,557**	**0,610**	**0,583**	**0,664**	**0,600**	**0,754**	**16,55**
Pernambuco	0,620	0,705	0,599	0,643	0,617	0,705	0,644	0,768	13,71
Rio G. Norte	0,604	0,705	0,579	0,636	0,591	0,700	0,642	0,779	16,72
Ceará	0,593	0,700	0,563	0,616	0,613	0,713	0,604	0,772	18,04
Bahia	0,590	0,688	0,572	0,620	0,582	0,659	0,615	0,785	16,61
Sergipe	0,597	0,682	0,582	0,624	0,580	0,651	0,630	0,771	14,24

Paraíba	0,561	0,661	0,543	0,609	0,565	0,636	0,575	0,737	17,83
Piauí	0,566	0,656	0,518	0,584	0,595	0,653	0,585	0,730	15,90
Alagoas	0,548	0,649	0,556	0,598	0,552	0,646	0,535	0,703	18,43
Maranhão	0,543	0,636	0,505	0,558	0,551	0,612	0,572	0,738	17,13

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (ordem decrescente do IDH de 2000)
Nota: para as regiões adotou-se a média aritmética dos estados respectivos, elaborada pelo autor.

Entretanto, apesar de a série se referir a apenas dois anos, em termos de variação percentual o Nordeste obteve o melhor resultado (16,55% contra 10,38% da região Norte, que alcançou o segundo melhor resultado), fato que corrobora a noção de que a região pode estar evoluindo, ainda que lentamente, quanto à redução da desigualdade social e econômica na comparação com as outras regiões do País. Quando a observação recai sobre o desempenho dos estados nordestinos, se verifica que todos eles tiveram crescimento do IDH superior às médias obtidas pelas demais regiões brasileiras.

Essa pequena redução é observada também nos indicadores PIB *Per Capita* (tabela 15) e Renda *Per Capita* (tabela 16) a seguir. Entretanto os dados da Tabela 10, acrescidos de estudos recentes do IPEA descritos na seção 5.4.2, permitem inferir que um relevante determinante dessa mudança não são as políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste, mas sim, as transferências de renda do Governo Federal, incluindo os benefícios de aposentadoria rural e o programa Bolsa Família.

6.3 COMPORTAMENTO DO PIB *PER CAPITA* DA REGIÃO

Essa medida, apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, ilustra muito da situação de desigualdade do Nordeste em relação às outras regiões brasileiras, conforme tabela 15.

Tabela 15 – Produto Interno Bruto *Per Capita* do Brasil e das Grandes Regiões

R$ 1,00 em Valores Correntes

Grandes Regiões e Unidades da Federação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Variação 1994/2004 (%)
BRASIL	**6.087**	**9.061**	**9.724**	**10.188**	**10.371**	**9.983**	**10.495**	**10.460**	**10.434**	**10.708**	**11.174**	**83,57**
NORDESTE	**2.744**	**4.067**	**4.512**	**4.707**	**4.791**	**4.650**	**4.893**	**4.904**	**5.052**	**5.303**	**5.659**	**106,23**
RELAÇÃO NE/BRASIL	0,45	0,45	0,46	0,46	0,46	0,47	0,47	0,47	0,48	0,50	0,51	-

Sergipe	3.450	4.783	5.172	5.435	5.458	5.307	5.358	6.779	6.949	7.581	7.789	125,77
Bahia	3.302	4.772	5.261	5.556	5.667	5.589	5.985	5.970	6.332	6.653	7.293	120,87
Pernambuco	3.307	5.157	5.649	5.822	5.996	5.710	5.966	5.973	6.128	6.321	6.581	99,00
Rio G. do Norte	2.345	4.045	4.479	4.766	4.744	4.794	5.417	5.251	5.523	5.774	6.167	162,99
Ceará	2.635	4.020	4.477	4.714	4.890	4.572	4.526	4.297	4.278	4.456	4.789	81,75
Paraíba	2.345	3.565	3.934	3.961	4.015	4.000	4.358	4.468	4.527	4.769	4.783	103,97
Alagoas	2.463	3.362	3.771	4.022	4.171	3.960	4.033	3.991	4.118	4.317	4.453	80,80
Piauí	1.637	2.606	2.861	2.915	2.966	2.892	3.041	2.927	2.889	3.061	3.321	102,87
Maranhão	1.492	2.125	2.571	2.599	2.458	2.437	2.638	2.701	2.665	2.899	3.156	111,53
SUDESTE	**8.170**	**12.468**	**13.237**	**13.988**	**14.137**	**13.633**	**14.221**	**14.015**	**13.790**	**13.864**	**14.402**	**76,28**
SUL	**7.610**	**10.868**	**11.777**	**12.120**	**12.220**	**11.974**	**12.485**	**12.629**	**12.519**	**13.545**	**13.875**	**82,33**
CENTRO-OESTE	**5.606**	**8.123**	**8.824**	**9.432**	**10.450**	**9.414**	**10.606**	**10.884**	**11.165**	**11.427**	**11.937**	**112,93**
NORTE	**4.302**	**5.777**	**6.144**	**6.074**	**6.210**	**5.868**	**6.317**	**6.452**	**6.753**	**6.789**	**7.465**	**73,52**

Fonte: elaboração do autor a partir de informações do IBGE – Diretoria de Pesquisas e Coordenação de Contas Nacionais, sobre o Produto Interno Bruto, disponível em: www.ibge.gov.br, economia/contas regionais.
Nota: valores atualizados para Reais de 2007 com utilização da ferramenta *Calculadora do Cidadão* disponível no *site* do Banco Central e com utilização do índice IPCA do IBGE

Além de evidenciar que a Região Nordeste tem o menor PIB *per capita*, a tabela 15 revela também que a trajetória do PIB *per capita* da Região praticamente se limita a acompanhar um movimento tendencial do que ocorre nas demais regiões e no País como um todo (ver gráfico a seguir).

Todavia, na relação com o PIB *per capita* do Brasil, em onze anos o Nordeste avançou seis pontos percentuais, passando de 45% em 1994, para 51% em 2004. Ainda assim, a continuar essa tendência de redução de apenas 6 pontos percentuais a cada 11 anos, seriam necessários cerca de 90 anos para a Região se equiparar ao País em termos de PIB *per capita*. Esse indicador, corroborado pelos dados do IDH, evidencia ainda a existência de sub-regiões do próprio Nordeste sob o enfoque socioeconômico. Uma rápida observação da Tabela 15 permite verificar que os estados do Piauí e Maranhão apresentam nível persistentemente inferior ao dos demais estados, enquanto os estados de Pernambuco, Sergipe e Bahia apresentam melhor performance, e, em nível intermediário, estão os estados de Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas, com este em penúltimo lugar na Tabela 14 (IDH), superando apenas o Maranhão.

A série original, que lista o PIB e o PIB *per capita* de todos os municípios brasileiros, começa na verdade em 1985. Em todo esse período o Nordeste tem persistentemente o menor PIB *per capita* do Brasil. É interessante notar ainda que os dois estados mais pobres da Federação e do Nordeste – Maranhão e Piauí – continuam de longe os mais pobres e alguns de seus

municípios têm PIB *per capita* bem inferior à média da Região. Central do Maranhão no Maranhão e Dom Inocêncio no Piauí, por exemplo, tiveram PIB *per capita* em 2004 de apenas R$ 1.162 e R$ 1.242, respectivamente, cerca de apenas 20% do verificado no Nordeste e 10% do Brasil.

Em variação percentual agregada, o Nordeste obteve o segundo melhor resultado (ficando atrás apenas do Centro-Oeste), o que pode significar uma melhora – ainda que bastante lenta – desse indicador agregado de riqueza da região em relação ao Brasil. Já o Norte, a segunda região mais priorizada pelas políticas públicas regionais, obteve o menor crescimento do Brasil no período considerado. Entretanto, os estados do Nordeste tiveram variações do PIB *Per Capita* bastante discrepantes entre si, no período: 163,0% para o Rio Grande do Norte, contra apenas 81,8% e 80,8% para Ceará e Alagoas, respectivamente. Esses dados podem indicar que também as desigualdades intra-regionais merecem especial atenção dos formuladores de políticas regionais, na análise do padrão de desenvolvimento da Região Nordeste.

A figura a seguir mostra a evolução do PIB *Per Capita* do Brasil e do Nordeste no período de 1986 a 2004.

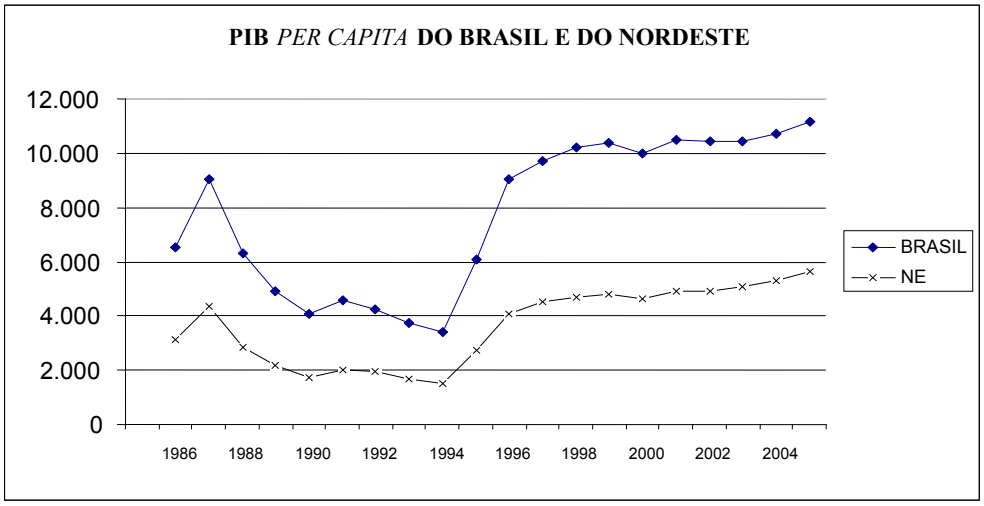

Figura 6 – PIB *Per Capita* do Brasil e do Nordeste
Fonte: IBGE , 2008

Verifica-se que a série do PIB *Per Capita* da Região Nordeste acompanha tendencialmente a série do Brasil, embora a tabela 15 registre uma pequena evolução da Região, que passou de 45% em relação ao Brasil, no ano de 1994, para 51% em 2004. Se a tendência for mantida,

seriam necessários aproximadamente mais 88 anos para o Nordeste se igualar ao Brasil em termos de PIB *Per Capita*.

A tabela 16 reforça a noção de que, além das desigualdades interregionais, há grandes desigualdades entre os estados de uma mesma região. Se forem consideradas as regiões Norte e Centro-Oeste sem o estado do Amazonas e o Distrito Federal, respectivamente, em razão de essas unidades apresentarem PIB *per capita* bem acima da média de suas regiões, a maior variabilidade no Brasil fica por conta da região Nordeste.

Tabela 16 – Variabilidade Interregional do PIB *Per Capita* no Brasil

Região Geográfica	Média (R$)	Desvio Padrão (R$)	Variabilidade[1] (%)
Nordeste	**4.676,06**	**1.452,82**	**31,07**
Sudeste	11.855,79	2.781,69	23,46
Sul	12.067,97	1.300,19	10,77
Norte	6.180,16	2.514,65	40,69
Norte (sem o Amazonas) [2]	5.304,50	1.071,09	20,19
Centro-Oeste	11.419,65	5.215,74	45,67
Centro-Oeste (sem o Distrito Federal)[2]	8.869,11	1.331,96	15,02

Fonte: elaboração do autor com base em dados do IBGE
[1] A variabilidade é representada pelo quociente entre o desvio padrão e a média.
[2] O Amazonas e o Distrito Federal são "*pontos fora da curva*", com PIB *per capita* bem acima da média de suas regiões.

Esse padrão de variação reforça a noção de que no Nordeste há várias sub-regiões, com realidades diferentes entre si, em que o desenvolvimento demanda políticas também diferenciadas. Se excluídos do cálculo os estados do Maranhão e Piauí, a variabilidade do Nordeste cai de 31,07% para 22,20%, uma vez que esses estados apresentam PIB *Per Capita* inferior, por exemplo, à metade do PIB *Per Capita* de Sergipe.

6.4 DINÂMICA REGIONAL DA RENDA *PER CAPITA*

De acordo com Clemente (2000, p. 27), este índice, conjugado com o de concentração de renda, representa a melhor explicação do nível de desenvolvimento socioeconômico de uma região. Ainda que estejam um tanto defasados, com observação apenas de 1991 e 2000, os valores da renda *per capita* do Nordeste tendem a seguir trajetória idêntica à verificada na série do PIB *per capita* e do IDH.

Tabela 17 – Distribuição da Renda Mensal *Per Capita* do Brasil, grandes Regiões Geográficas e estados do Nordeste (Em reais 1,00 do ano de 2000)

Região	Renda Per Capita		Variação
	1991	2000	1991/2000 (%)
BRASIL	**189,51**	**246,68**	**30,2**
CENTRO-OESTE	**277,88**	**366,72**	**32,0**
SUDESTE	**270,83**	**355,69**	**31,3**
SUL	**239,95**	**342,62**	**42,8**
NORTE	**170,98**	**196,22**	**14,8**
NORDESTE	**111,69**	**152,16**	**36,2**
Pernambuco	141,37	183,76	30,0
Rio Grande do Norte	125,09	176,21	40,9
Sergipe	127,47	163,50	28,3
Bahia	119,71	160,19	33,8
Ceará	113,86	156,24	37,2
Paraíba	101,08	150,22	48,6
Alagoas	109,13	139,91	28,2
Piauí	87,12	129,02	48,1
Maranhão	80,43	110,37	37,2

Fonte: IPEADATA, 2008.
Nota: para o Brasil e as grandes regiões geográficas, adotou-se a média aritmética simples, elaborada pelo autor.

Apesar de revelar uma evolução ligeiramente maior que a do Brasil, ainda assim a renda *per capita* do Nordeste chega a representar apenas 77,5% da renda da região Norte e menos da metade em relação às demais regiões. Há que se registrar, por outro lado, que a variação percentual da Renda *per capita* do Nordeste, entre 1991 e 2000, foi a segunda melhor (36,2%), ficando atrás apenas da região Sul (42,8%). Mantida essa tendência, a renda *per capita* do Nordeste irá aproximar-se das rendas das outras regiões, embora previsivelmente em prazo bastante longo. Quanto ao desempenho dos estados, outra vez se nota que há grande dispersão entre si, variando desde 48,6% na Paraíba ou 48,1% no Piauí, até 28,2% nas Alagoas ou 28,3% em Sergipe, o estado nordestino de maior PIB *per capita* (ver Tabela 15).

A variabilidade da Renda *per capita* entre os estados do Nordeste em 2000 é de 15,10%, também considerada alta, revelando a distância entre, por exemplo, Pernambuco e Maranhão,

fato que corrobora a noção da existência de vários *nordestes* e que as políticas públicas regionais em curso devem considerar mais essa característica da região. Vale aqui ressaltar que em 1956, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE, 1967, p. 15) constatou que a Renda *per capita* do Nordeste representava apenas 31,7% da Renda *per capita* do Centro-Sul (região representada pelos estados do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste). Passados 48 anos, a Renda *per capita* do Nordeste, em 2004, atingiu 42,9% do mesmo Centro-Sul. Mantida a tendência, seriam necessários aproximadamente 244 anos para que Nordeste e Centro-Sul tenham Renda *per capita* equiparadas entre si.

6.5 ESTRUTURA DE CONCENTRAÇÃO DE RENDA REGIONAL

É de conhecimento amplo que o Brasil é um dos países com maior **concentração de renda** do mundo. Não bastasse essa constatação, a Região Nordeste – tida como a mais pobre – é também a de maior concentração de renda em termos relativos, conforme os índices GINI relacionados na Tabela 18.

Tabela 18 – Quadro da Distribuição dos Índices de Gini de Concentração de Renda no Brasil, em 2006

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ÍNDICE
Brasil	0,541
Nordeste	**0,565**
Piauí	**0,638**
Maranhão	**0,612**
Alagoas	**0,595**
Distrito Federal	0,571
Paraíba	**0,564**
Pernambuco	**0,557**
Ceará	**0,555**
Roraima	0,550
Acre	0,547
Sergipe	**0,543**
Rondônia	0,542
Bahia	**0,542**
Rio Grande do Norte	**0,531**
Rio de Janeiro	0,526
Tocantins	0,524
Mato Grosso do Sul	0,524
Minas Gerais	0,520

Paraná	0,515
São Paulo	0,513
Espírito Santo	0,511
Rio Grande do Sul	0,502
Mato Grosso	0,502
Goiás	0,500
Pará	0,499
Santa Catarina	0,476
Amazonas	0,462
Amapá	0,430

Notas do original:
1 – Exclusive as informações das pessoas sem declaração de rendimento em todos os trabalhos.
2 – Exclusive o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
Fonte: IBGE, 2008

Coincidentemente, os estados mais pobres do País e do Nordeste, que, segundo os indicadores do PIB *Per Capita* e IDH são Piauí, Maranhão e Alagoas, são justamente os que exibem os maiores índices de concentração de renda, revelando que há uma relação inversa entre concentração de renda e padrão de desenvolvimento socioeconômico. Ademais, dentre as 13 primeiras unidades da federação, em ordem decrescente do IDH, estão exatamente todos os nove estados do Nordeste. Isso é mais uma demonstração do quão distante está a Região Nordeste da expectativa de desenvolvimento. As demais unidades relativamente mais concentradoras de renda entre as 13 primeiras são o Distrito Federal e três estados da Região Norte.

6.6 DESEMPENHO DO INDICADOR DE MORTALIDADE INFANTIL

Os índices de **mortalidade infantil** também corroboram a noção de que persistem as desigualdades do Nordeste em relação ao resto do País, apesar de os últimos dados disponibilizados pelo IBGE serem do ano de 2000, conforme tabela 19.

Tabela 19 – Taxa de Mortalidade Infantil, segundo as Grandes Regiões

ANO	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (‰)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1930	162,4	193,3	193,2	153,0	121,0	146,0
1935	152,7	170,0	188,0	145,0	120,0	133,0

1940	150,0	166,0	187,0	140,0	118,0	133,0
1945	144,0	156,0	185,0	130,0	113,0	123,0
1950	135,0	145,4	175,0	122,0	109,0	119,0
1955	128,2	127,5	169,6	108,0	94,7	114,0
1960	124,0	122,9	164,1	110,0	96,0	115,0
1965	116,0	111,3	153,5	96,0	84,0	99,0
1970	115,0	104,3	146,4	96,2	81,9	89,7
1975	100,0	94,0	128,0	86,0	72,0	77,0
1980	82,8	79,4	117,6	57,0	58,9	69,6
1985	62,9	60,8	93,6	42,6	39,5	47,1
1990	48,3	44,6	74,3	33,6	27,4	31,2
1995	38,4	36,8	62,0	26,6	23,1	26,3
2000	38,3	34,7	56,1	24,1	22,2	24,7

Fontes: IBGE, 2008.

Essa estatística evidencia que em 1930 a taxa de mortalidade infantil do Brasil estava acima das taxas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e era influenciada para cima pelas taxas do Norte e do Nordeste, que eram exatamente iguais na época – 193,2 por mil. Com o passar do tempo, a taxa do Nordeste se reduziu de forma mais lenta que a da região Norte, de tal forma que em 2000 o Norte exibia uma taxa de mortalidade infantil de 34,7‰, inferior à taxa do Brasil, que era de 38,3‰, agora influenciada para cima apenas pela taxa do Nordeste, que se situava em 56,1‰. Esses números revelam que o Nordeste reduziu a mortalidade infantil tão mais lentamente, a ponto de a relação Nordeste/Brasil passar de 1,19, em 1930, para 1,47 em 2000.

6.7 OUTROS INDICADORES DETERMINANTES DO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Certamente, entre os índices mais reveladores da condição de subdesenvolvimento do Nordeste e da desigualdade da Região em relação ao País, estão os de **pobreza** e de **indigência**, conforme Tabela 13. De acordo com dados do IPEA, os pobres no Nordeste – com idade entre zero e 14 anos – são mais que o dobro dos pobres do Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Quando o índice analisado é indigência, o percentual do Nordeste chega a ser mais que três vezes a proporção observada para aquelas regiões. Conforme se nota, a Região Norte é a

que exibe índices mais próximos dos revelados para o Nordeste, mas ainda assim, bem menos desfavoráveis, com cerca de 10 pontos percentuais de diferença.

Quanto à qualidade da educação, não é nova a informação segundo a qual o ensino no Brasil – com raras exceções – é bem inferior ao mínimo razoável. O indicador de **rendimento escolar**, embora não seja suficiente para evidenciar o aprendizado dos alunos, não deixa de ser um indicativo dessa qualidade. O mais importante a frisar é que, mais uma vez, o Nordeste tem desempenho bem inferior aos níveis médios observados para o Brasil: menor taxa de aprovação e maiores taxas de reprovação e de abandono, tanto no ensino fundamental quanto no nível médio.

Ainda sobre o tema educação, parece unânime a noção de que quanto melhor for nível de escolaridade, melhor será a facilidade de profissionalização, tanto de trabalhadores quanto de empreendedores e, por conseqüência, a melhor será a produtividade em geral. Essa idéia é confirmada por países que obtiveram bom nível desenvolvimento recente – como a Coréia do Sul – e representa o cerne das novas teorias de crescimento e do desenvolvimento compartilhado pelos idealizadores do planejamento governamental, como Tinbergen (1969, p. 145), segundo o qual "onde há necessidade de planejamento do desenvolvimento, também é necessário se planejar o desenvolvimento da educação e treinamento".

Voltando aos indicadores mencionados referentes ao Nordeste, vale observar que o conceito de **analfabetismo funcional** é tão ou mais importante que os indicadores de rendimento escolar no que concerne ao nível de aprendizagem. De acordo com a Unesco, é *analfabeta* a pessoa que não consegue ler ou escrever um enunciado simples, relacionado à sua vida diária. Também segundo a Unesco, o *analfabeto funcional* é a pessoa incapaz de utilizar a leitura e a escrita para fazer frente às demandas de seu contexto social e de usar essas habilidades para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida.

A este respeito, estatísticas do IBGE mostram esses indicadores segundo as grandes regiões geográficas brasileiras, em 2006. Quando comparados com os resultados apurados em 1996, se verifica que houve redução das taxas de **analfabetismo** em todas as regiões, revelando um possível movimento tendencial positivo. Todavia, o Nordeste mais uma vez, exibe persistentemente as taxas mais altas, tanto de analfabetismo, quanto de analfabetismo funcional, chegando a representar o dobro da taxa de analfabetismo do País como um todo.

No que concerne ao acesso aos serviços de saúde pública não há como mensurar a realidade do Nordeste em termos comparativos com as demais regiões, uma vez que a maior parte dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS tem origem federal e distribuição em todo o território brasileiro. Entretanto, quando se avalia gastos privados com saúde, de acordo com o IBGE, apenas 12,1% da população nordestina tem acesso a planos particulares de saúde, contra 24,6% da média brasileira e 32,9% da população do Sudeste, consoante tabela 12.

Para o índice **Saneamento Básico**, é a região Norte que apresenta os piores resultados. Ainda assim, o Nordeste detém a segunda menor proporção para praticamente todos os níveis de rendimento pesquisados (ver tabela 12), embora se aproxime da proporção verificada para a região Centro-Oeste.

Por fim, a variável **Consumo de Energia Elétrica** é um forte indicativo do nível de desenvolvimento ou de subdesenvolvimento de um país ou região. Quando analisado em termos comparativos em relação às demais regiões do País, novamente o Nordeste apresenta desvantagem considerável. O consumo *per capita* de energia elétrica na Região é 40% inferior à média do Brasil e cerca de metade das médias do Sul e Sudeste, tanto em se tratando de consumo total, quanto do consumo industrial.

7 CONCLUSÃO

A motivação que levou estudiosos a se preocuparem com a necessidade de desenvolvimento econômico em todo o mundo foram situações de baixo padrão de vida verificado em muitas nações. Surgiram daí teorias e modelos de crescimento que defendiam a intensificação de capital, considerado suficiente para garantir o crescimento e, portanto, o desenvolvimento econômico.

Com o passar do tempo, verificou-se que o subdesenvolvimento permanecia em muitos países, em razão do que surgiu recentemente a teoria do crescimento endógeno mediante a constatação de que a simples intensificação em investimento físico – tal como defendido pelos modelos de crescimento econômico anteriores – não era suficiente sequer para garantir crescimento de longo prazo. Em razão disso, os vários modelos elaborados em torno dessa nova teoria reconheceram a premência de se incluírem outras variáveis como condição indispensável para que o crescimento continue acontecendo e seja capaz de reduzir, efetivamente, as persistentes desigualdades entre as nações, que foram a inquietação condutora já da elaboração dos primeiros modelos de crescimento, tais como os de Harrod-Domar, de Solow e de Leontief.

Trazidas as mesmas observações para o problema do atraso econômico do Nordeste Brasileiro, se observa que também aqui houve intensificação de investimento mediante políticas deliberadas do Governo Federal visando a desenvolver economicamente a Região e a reduzir a desigualdade vivida por sua população em comparação com as condições socioeconômicas dos habitantes das outras regiões do País. Conforme indicam os primeiros estudos e planos de ação, tais políticas tiveram inspiração nas teorias do crescimento em voga por volta da década de 1950 e se alicerçaram no senso de desenvolvimentismo idealizado pelos pensadores da CEPAL, tais como o economista brasileiro Celso Furtado.

Ocorre que também no Nordeste, ainda que tenha havido um tímido crescimento, principalmente no setor industrial – o mais contemplado pelas ações desenvolvidas pela SUDENE, conforme relatado no capítulo 5 – a realidade que motivou tais políticas, que foi o baixíssimo padrão de vida de grande parcela da população nordestina, permanece quase intacta, estampada nos indicadores sociais e econômicos demonstrados no capítulo 6. E ao que tudo indica, a pequena melhoria observada nos indicadores se deve mais à atuação assistencialista governamental (apesar de ainda não haver estatística definitiva sobre o tema)

do que aos resultados das políticas de inversões de capital, mediante oferta de crédito com recursos públicos a juros subsidiados.

Inicialmente a ineficácia da tentativa de desenvolver o Nordeste é atribuída, pelos pesquisadores, à forma concentradora com que a SUDENE aplicou os recursos do Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR e outros instrumentos fiscais e financeiros disponíveis, uma vez que – objetivando algo semelhante à industrialização implementada no Sudeste – os direcionou principalmente para o setor industrial, em detrimento de outras atividades produtivas.

Aliás, quando analisam os resultados das políticas regionais, esses autores costumam restringir-se à política industrial desenvolvida pela SUDENE nas décadas 1960 a 1990 e se atém exclusivamente aos recursos do FINOR sem, contudo, analisarem o papel desempenhado pelo FNE, e tendem a apontar duas causas relevantes do persistente atraso em termos sociais:
1) a barganha comumente praticada por grupos do próprio Nordeste, representados pelas oligarquias do setor agropecuário, que, por serem retrógrados e detentores de poderes políticos bastante, transformavam as políticas públicas em seus interesses particulares e terminavam por impedir que a Região se desenvolvesse;
2) o então desenvolvimento da região Centro-Sul (composta pelos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, segundo o GTDN), que chamava para si quase a totalidade dos créditos disponibilizados pelas agências públicas nacionais de fomento, deixando ao Nordeste uma participação nesses créditos bem inferior à média *per capita* das demais regiões.

A primeira dessas duas causas era verdadeira em relação ao início das políticas regionais em análise. E a segunda parece válida até hoje, no que se refere às agências nacionais de fomento. A tabela 12 é reveladora: em 2007, por exemplo, o BNDES concedeu financiamento *per capita* ao Sudeste no valor de R$ 496,71; ao Sul, R$ 517,77; ao Centro-Oeste, R$ 537,14; e ao Norte R$ 287,30, enquanto para o Nordeste foram canalizados apenas R$ 114,51 *per capita*.

Portanto, ao Nordeste foi concedido menos que 22% do total *per capita* concedido ao Centro-Oeste. É como se uma grande força – provavelmente de caráter econômico a que LOPES (1990) chama de "burguesia do Sudeste" – impeça que o Nordeste seja beneficiário, em igualdade de condição, das políticas nacionais de fomento.

Entretanto, em que pese a persistência do atraso socioeconômico em questão, é relevante ressaltar que desde o início da década de 1960, o Governo Federal vem adotando as políticas específicas objeto deste trabalho, por meio das quais aloca recursos para o financiamento de atividades produtivas e o desenvolvimento da Região, ainda que se possa questionar se o volume de tais recursos era ou não suficiente para tal empreitada.

A atual Constituição Federal, promulgada em 1988, foi além e vinculou às políticas regionais 3% de tudo que a União arrecada com os dois principais impostos – Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados – dos quais 0,6% são destinados ao Norte, 0,6% beneficiam o Centro-Oeste e 1,8% (3/5 do total) são alocados ao Nordeste. Para se ter uma idéia do que isso representa, no ano de 2007 o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE recebeu, a esse título, R$ 3,25 bilhões do Tesouro Nacional, conforme tabela 7, os quais têm o propósito beneficiar todos os municípios da Região. Ou seja, diferentemente da implementação dos financiamentos dos recursos do FINOR, que só beneficiavam grandes empreendimentos e, portanto, se restringiam a poucos municípios já relativamente desenvolvidos, os recursos do FNE tentam ser o mais pulverizado possível, o que parece torná-lo bem menos vulnerável à interferência de grupos hegemônicos.

Ademais, no campo político em sentido amplo, é interessante frisar que, dos 23 anos após o fim dos governos militares, em 13 deles o Presidente do Brasil foi nordestino, incluindo o atual, além do que cargos relevantes no parlamento federal têm sido ocupados por nordestinos, incluindo a presidência das duas casas legislativas – Câmara e Senado. Mesmo no regime militar, o primeiro presidente foi um nordestino.

Portanto, embora isso não signifique necessariamente garantia de priorização do Nordeste, não parece razoável que o Governo Federal adote medida deliberada contra a Região. Ou melhor, considerando-se que as políticas nacionais de fomento se inserem em um universo mais amplo de política econômica, cujas diretrizes são dadas pelo Governo Central, já não é plausível apontar o poder de barganha do empresariado do Centro-Sul como causa relevante da pouca participação do Nordeste nas políticas nacionais de fomento.

Em outras palavras, ante a constatação da desigualdade persistente – conforme demonstram os indicadores sociais e econômicos – apesar das políticas regionais e do suposto livre acesso também às políticas de fomento de alcance nacional, é necessário que se apontem outras

causas, que não apenas o emperramento provocado pelas oligarquias de outrora ou pela força da burguesia desenvolvida do Centro-Sul.

Reforça essa tese a constatação de Almeida, Silva e Resende (2008), segundo os quais, quanto menos desenvolvido economicamente é o município, menor é a demanda por ele exercida sobre os recursos disponibilizados pelo FNE, fato que deve explicar pelo menos parte da permanência de recursos ociosos do referido fundo, da ordem de R$ 4,5 bilhões no final de 2007.

No que denominaram de "Modelo Exaurido", Almeida e Araújo (2008), verificaram que até 1990, 62,7% dos recursos do FINOR foram destinados aos três estados nordestinos que já contavam com razoável dinamismo econômico (Bahia, Ceará e Pernambuco), enquanto estados como Alagoas e Piauí tiveram participação ínfima em tais recursos, o que permite vislumbrar que, também em nível intra-regional, a demanda pelos recursos originários das políticas em exame é tão menor quanto menos desenvolvida é a unidade federada.

Projetando a análise para a esfera nacional (ou interregional), é plausível inferir que a baixa demanda da população nordestina – também em escala nacional – pode ser a causa do relativamente baixo financiamento do BNDES e de outras agências nacionais de fomento em favor do Nordeste e, em geral, do baixo desempenho social e econômico da Região, apesar das seis décadas de políticas regionais objetivamente voltadas para tal desenvolvimento.

Entretanto, essa baixa demanda, que pode ser a responsável em primeira instância pela manutenção do atraso socioeconômico do Nordeste, também tem razão de ser.

Uma das hipóteses deste trabalho assume que a causa da manutenção de tal atraso está relacionada com uma forma atrasada de empreendedorismo do empresário nordestino, que ainda se dedica à produção de subsistência, conforme observado pelo GTDN em 1956. Esse método de empreendimento ainda se utiliza de técnicas rudimentares, indiferente à inovação tecnológica, ao planejamento de médio e longo prazo e à elaboração de projetos viáveis.

Corrobora essa noção de apatia para o empreendimento moderno – ou *letargia*, segundo expressão utilizada pelo GTDN (SUDENE, 1967) – a baixa qualificação profissional dos trabalhadores da Região, naturalmente explicada em grande medida pelos altos índices de analfabetismo e de analfabetismo funcional e pelos baixos índices de escolaridade em geral, conforme demonstra a tabela 13.

Os fatores de emperramento do desenvolvimento já foram apontados no Relatório do GTDN (SUDENE, 1967, p. 12-13), que identificou a agricultura de subsistência como a principal atividade econômica do Semiárido, dentre outros pontos frágeis da economia nordestina.

Essas observações estão presentes também no diagnóstico esboçado no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentado do Nordeste – PDNE (2006), elaborado pela ADENE, segundo o qual:

> Embora constitua uma grande simplificação, pode-se afirmar que o grande desafio econômico do Nordeste reside na **baixa competitividade da economia regional**, decorrente de vários fatores, com destaque especial para o limitado nível de escolaridade, os estrangulamentos na infra-estrutura econômica, a deficiente capacitação da mão-de-obra e o atraso na capacidade científica e tecnológica, **além das limitações associadas à capacidade do empresariado regional**. (Grifamos).

Conforme descrito na seção 4.3 deste trabalho, dentre várias outras possíveis causas de *estrangulamento econômico do Nordeste*, o PDNE apontou ainda:

- Insuficiente agregação de valor das cadeias produtivas regionais;
- Existência de grande defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos da região;
- Reduzida qualificação da mão-de-obra regional;
- Elevadas taxas de analfabetismo e a presença marcante do analfabetismo funcional;
- Insuficiente qualidade da educação.

Apesar de o PDNE admitir ter adotado "uma grande simplificação", os elementos acima parecem indicar que, além de possíveis causas externas ou decorrentes de pressões políticas locais avessas ao desenvolvimento regional, deve haver um *fator histórico-cultural* influenciando os resultados das políticas regionais e que deveria ser considerado quando da implementação dessas políticas.

Todas as constatações retromencionadas permitem vislumbrar que os dispêndios federais visando ao desenvolvimento do Nordeste pode ter significado *"*muita energia e esforço mal empregados", nos termos de Tinbergen (1971, p. 17) e referendam as hipóteses deste trabalho de que a pouca eficácia do esforço governamental de desenvolvimento do Nordeste se deve à:

- baixa efetividade na implementação dos vários planos de desenvolvimento, cuja atuação governamental tem-se voltado tão-somente para a oferta de crédito para investimento produtivo na Região, mas tem negligenciado quanto a outras

necessidades igualmente relevantes e devidamente diagnosticas nos planos regionais, tais como a melhoria da qualidade da educação em todas as suas dimensões, indispensável para a mudança de mentalidade de trabalhadores e empreendedores;

- baixa capacitação empresarial, configurado pela persistência ainda de produção de subsistência, conforme diagnosticado, em 1956, no Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN e no atual Plano Estratégico para Desenvolvimento Sustentado do Nordeste – PDNE (versão para discussão);
- baixa capacitação profissional de trabalhadores, que reflete os altos índices de analfabetismo e analfabetismo funcional e a baixa qualidade da educação em geral observados na Região, consoante tabela 13.

Contribui ademais para essas hipóteses a observação empírica de que empreendedores de outras regiões ou países, que se instalaram no Nordeste e utilizam financiamento dos mesmos fundos de desenvolvimento da Região, têm obtido resultados satisfatórios, seja em atividade industrial, de turismo ou agropecuária, a exemplo dos produtores de grãos no Oeste da Bahia e no Sul do Piauí, originários do Sul do País que, ao contrário da média dos agricultores do Nordeste, trazem *know how* e são propensos à utilização de tecnologias modernas, o que torna evidente que também o empreendedor nordestino pode obter os mesmos resultados, desde que adote, em seus empreendimentos, mecanismos modernos de gerenciamento e produção.

Obviamente a realidade só poderá ser alterado com pelo menos duas ações simultaneamente implementadas: a) a já adotada política de financiamento de atividade produtiva mediante oferta de crédito com juros subsidiados e b) uma política de investimento intensivo e sistemático na acumulação de conhecimento, materializada não apenas na educação regular, mas principalmente na capacitação de trabalhadores e empreendedores (e potenciais empreendedores), mediante ampla adoção de treinamentos específicos.

A este respeito e tendo por fundamento as teorias do crescimento e desenvolvimento endógeno, pode-se afirmar que o equívoco do esforço governamental, até aqui adotado, de desenvolvimento do Nordeste consiste em pelo menos dois pontos:
a) ausência de prioridade e/ou efetividade de ações correlatas com o desenvolvimento, como capacitação de trabalhadores e empreendedores, mediante políticas de intensificação de

educação regular e profissional, além de pesquisa e inovação tecnológica, de acordo com as potencialidades e a oferta de recursos locais;
b) ausência de articulação e simultaneidade entre essas variáveis, de sorte que até hoje o Nordeste exporta mão-de-obra desqualificada, enquanto importa profissionais qualificados, numa demonstração de que a educação em geral, além de exibir os piores indicadores do Nordeste em relação ao Brasil, não tem sintonia com as exigências do mercado de trabalho da Região.

Sobre uma possível política de capacitação de trabalhadores e empreendedores do Nordeste, além de implementar mecanismo que vise a melhorar a qualidade da educação em geral, conforme previsto no PDE, o Governo poderia utilizar-se dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, um instrumento que conta com grande volume de recursos, conforme mencionado na seção 5.5, e que já destina parte desses à atividade de capacitação de trabalhadores.

De qualquer sorte, se além das políticas estritas de fomento, outras variáveis relevantes não forem intensificadas de forma a se eliminarem os pontos de estrangulamento, o desenvolvimento do Nordeste pode continuar sendo apenas uma intenção.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – ADENE. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – PDNE** (versão para discussão). Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pdne.asp>. Acesso em: 30 set. 2008a.

_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – PDSA** (versão para discussão). Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pdsa.asp>. Acesso em: 30 set. 2008b.

ALMEIDA, José B; ARAÚJO, José E. **Um modelo exaurido:** a experiência da Sudene. Disponível em: <http://www.upf.br/cepeac/download/rev_n23_2004_art5.pdf>. Acesso em: 11 set. 2008.

ALMEIDA, M. F. **O mito da recriação da Sudene**. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=3761>. Acesso em: 30 maio 2008.

ALMEIDA, M. F; SILVA, A. M. A; RESENDE, G. M. **Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO).** 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1206.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2008.

BACELAR, Tânia. A relevância da Sudene no desenvolvimento regional. In: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (Orgs). **Seminário Internacional:** Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste. Recife: Sudene, 2000, p. 167-174.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Conheça o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE.** Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/__Sobre_Nordeste/FNE/gerados/fne.asp>. Acesso em 27 set. 2008.

_____. **Balanços Patrimoniais do FINOR de vários exercícios financeiros.** Disponíveis em: <www.bnb.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2008.

BARROS, José R. M. A experiência regional de planejamento. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 111-137.

BAENINGER, Rosana. **São Paulo e suas migrações no final do século 20**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300008>. Acesso em: 05 jan. 2008.

BIAGI, M. **Uma análise sobre crescimento econômico, tecnologia e produtividade dos fatores**. Disponível em: <www.ie.ufu.br/posgraduacao/resumos/Resumos%20_Dissertações%20ano%202002.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2008.

BOLETIM DE DESEMPENHO DO BNDES. Rio de Janeiro: mar. 2008.

BORBA, M. F. S; GOMES, J. C. C; TRUJILLO, R. G. **Desenvolvimento endógeno como estratégia para a sustentabilidade de áreas marginais**. Disponível em: <http://www.itcp.usp.br/drupal/node/218>. Acesso em: 30 nov. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (art. 159, inciso I, alínea "c", e art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 10 ago. 2008a.

_____. **Decreto-Lei n° 1.376, de 12 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/_quadro.htm>. Acesso em: 27 nov. 2008b.

_____. **Decreto-Lei nº 8.031, de 13 de outubro de 1945**. Autoriza a organização da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/_quadro.htm>. Acesso em: 27 nov. 2008c.

_____. **Lei n° 1.649, de 19 de julho de 1952**. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/anterior_1960.htm>. Acesso em: 27 nov. 2008d.

_____. **Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959**. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/anterior_1960.htm>. Acesso em: 27 nov. 2008e.

_____. **Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961.** Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm>. Acesso em: 15 nov. 2008f.

_____. **Lei nº 4.229, de 1º de janeiro de 1963**. Transforma o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em autarquia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm>. Acesso em: 15 nov. 2008g.

_____. **Lei n° 6.088, de 1974, de 16 de julho de 1974**. Dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF – e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm>. Acesso em: 15 nov. 2008h.

_____. **Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Quadro_Lcp.htm>. Acesso em: 15 nov. 2008i.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Sistema de Informações Gerenciais (SIG/2007)**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp?area= Publica%E7%F5es>. Acesso em: 20 jun. 2008j.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG. **Marcos do Planejamento Público no Brasil – 1947 A 2000.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_ down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2008k.

_____. **Plano Plurianual 2008-2011, Mensagem presidencial**. Brasília, 2007, v. 1.

_____. **Plano Plurianual 1996-1999**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=194&cat=155&sec=10>. Acesso em: 23 set. 2008l.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007:** Mensagem Presidencial. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portalppa/41_(menspresanexo).pdf>. Acesso em: 23 set. 2008m.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanços gerais da União dos exercícios financeiros de 1995 a 2007**. 2008n

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E PARNAÍBA – CODEVASF. **Perímetros irrigados**. Disponível em: <http://www.codevasf.gov.br/ principal/perimetros-irrigados>. Acesso em 30 jul. 2008.

COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO – CHESF. **Visão/missão**. Disponível em: <http://www.chesf.gov.br/acompanhia_visaomissao.shtml>. Acesso em: 30 nov. 2008.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo; UDERMAN, Simone. Financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: uma análise do período 2003-2005. **Revista Desenbahia**, v. 5, n. 9, set. 2008, p. 7-34.

CAVALCANTE, R.; MACEDO, W. **Incentivos fiscais, fundos e orçamento regionalizado:** uma proposta para a nova Sudene**.** Disponível em**: <**http://www.desenbahia.ba.gov.br/recursos/news/ video/%7BFAE4880D-9553-44C6-9E96-5D6FDA8256FB%7D_incentivos_fiscais.pdf>. Acesso em: 25 maio 2008.

CLEMENTE, Ademir; HIGACHI, Hermes Y. **Economia e desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2000.

CROCCO, M; JAIME Jr, F. **Política fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil**. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A123.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2008.

CRUZ, Rossine C. da. **A inserção de Feira de Santana (BA) nos processos de integração produtiva e de desconcentração econômica nacional**. 1989. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1989.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **Missão e atuação**. Disponível em: <http://www.embrapa.br/a_embrapa/atuacao>. Acesso em: 05 dez. 2008.

FERREIRA, P. C.; ELLERY Jr, R. Crescimento econômico, retornos crescentes e concorrência monopolista. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 2, abr.-jun.1996.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo Cultural, 1961.

_____. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3. ed. 1989.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996, cap. 2.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Fundaj/Massangana, 1989.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Trajetória econômica de uma região periférica.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n29/v11n29a03.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2008.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões, entre 1997 e 2005. In: IPEA. **Desigualdade de renda no Brasil:** uma análise da queda recente. 2006, cap. 15. Disponível em: **<**http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=352>. Acesso em: 30 nov. 2008.

IBGE. **Censo demográfico 1940-2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD**. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. **Mapa do analfabetismo.** Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>. Acesso em: 15 dez. 2008.

IPEADATA. Renda *per capita* do Brasil, das grandes regiões geográficas e das unidades da Federação. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1278018222&Tick=1241296774156&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281413839281%29&Mod=S>. Acesso em: 25 ago. 2008.

LIMA Jr. F. O. **O desenvolvimento na Região Nordeste:** reflexões a partir dos pensamentos de Celso Furtado e Francisco de Oliveira**.** Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/1242_cfb5f39a14c1c0d9fad10b2a1a0040a7.pdf?PHPSESSID=fd66035bfdad0e4f94ce0c54ed9de42d>. Acesso em: 15 dez. 2008.

LOPES, C. T. G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

MANKIW, N. G. **Macroeconomia**. 3. ed. Rio de Janeiro, LTC , 1998. Capítulo 4.

MINDLIN, Betty. Introdução: o conceito de planejamento. In: _____. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 9-28.

NAKABASHI, L. **Três ensaios sobre capital humano e renda por trabalhador.** 2005. Tese (Doutorado em Economia). Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. Celebração da derrota e saudade do futuro. In: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (Orgs). **Seminário Internacional:** Celso Furtado, a Sudene e o futuro do Nordeste. Recife: Sudene, 2000. p. 107-111.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acesso em: 30 set. 2008.

SILVA FILHO, G. E.; CARVALHO, E. B. S. A teoria do crescimento endógeno e o desenvolvimento endógeno regional**:** investigação das convergências em um cenário Pós-Cepalino. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. Especial p. 467-482, nov. 2001.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE. **IV Plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste: 1969-1973**. SUDENE, 1968.

TINBERGEN, Jan. **Programação do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Pioneira, 1969.

_____. **Programação para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.