

POR UM
NORDESTE
MELHOR

**PROPOSTA DE
ESTRATÉGIAS DE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (AFBNB)

ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (AABNB)



**PROPOSTA DE
ESTRATÉGIAS DE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

FORTALEZA

2006

Diretor-Presidente

José Frota de Medeiros

Diretor Administrativo

Francisco de Assis Silva de Araújo

Diretor Tesoureiro

Tomaz de Aquino e Silva Filho

Diretores Titulares

Dorisval de Lima

Waldener Sidney Fagundes Brito

José Alci Lacerda de Jesus

Alberto Ubirajara Mafra Lins
Vieira

Diretores Suplentes

Antonio Adons de Oliveira

Manoel Evangelista Neto

Francisco Ribeiro de Lima

Conselho Fiscal Titulares

Cláudio de Araújo Rocha

Ademir da Silva Costa

Maria Elizabeth Andrade Versiani

Conselho Fiscal Suplentes

Cícero Nunes Guerra

Maria Carmen de Araújo

Gilka Maria Bastos de Araújo
Góes

Revisão Vernacular

Luíza Vaz, Patrícia Guabiraba e

Renata Soares

Normatização

Paula Nóbrega

Editor

Ademir Costa

Capa

Paulo Marcelo

Freitas

Diagramação

Laécio Rabelo

Sheila Menezes

Tiragem 1.000 exemplares

Depósito Legal junto à Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº

10.994 de 14/12/2004

Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil

A849p Por um nordeste melhor: proposta de estratégias para o desenvolvimento regional / Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil, Associação dos Aposentados do Banco do Nordeste do Brasil. - Fortaleza: Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

144 p.

1. Desenvolvimento Econômico do Nordeste do Brasil. I. Associação dos Aposentados do Banco do Nordeste do Brasil. II. Título.

CDD: 338.900813



Presidente

José Edson Braga

Diretor Administrativo

Waldir faria Freitas

Diretor Financeiro

Luiz Paulino da Silva

Diretor Articulação Regional

Miguel Nóbrega Neto

Diretor Social e de Comunicação

Luiz Carlos B. Lima

Diretores Suplentes

Arnóbio Cândido de Almeida

Luiz Gonzaga Coelho Pereira

Laurindo Ferreira

Syllas Brasil Cordeiro

Conselho Fiscal

Titulares

Aluisio Holanda Bastos

Fernando César de Carvalho

Francisco Albuquerque Parente

Suplentes

Agnor Nunes Gurgel

Pedro Hudson de Paiva

Aloísio Alcantâra de Oliveira

Conselho Técnico da AFBNB

José da Frota Medeiros
Adriano Sarquis Bezerra de Menezes
Atenágoras Oliveira Duarte
Clarício dos Santos Filho
Ademir da Silva Costa
Miguel Nóbrega Neto
José Edson Braga
José Alci Lacerda de Jesus
Francisco de Assis Silva de Araújo
Pedro Hudson de Paiva Silveira
José Nicácio de Oliveira
Francisco Raimundo Evangelista

Consultor

Antônio Nilson Craveiro Holanda

Secretário

Laécio Rabelo Alves

“Nossa crise não é da economia, mas, sobretudo, da vontade política, da coragem política, do debate político, da informação política, do compromisso político, da luta política – uma crise da democracia”.

Jacques Généreux

Agradecimentos

Aos palestrantes dos cinco seminários do Ciclo de Debates "Por um Nordeste Melhor". No 1º Seminário, sob o tema "Os desafios para o desenvolvimento regional frente à integração mundial e nacional", em Fortaleza (CE), a 31 de maio de 2006, os expositores foram: Prof. Ms. Antonio Nilson Craveiro Holanda (UnB), Prof. Dr. Ricardo Ismael (PUC-RJ) e Prof. Dr. Manuel Domingos (UFC).

Aos componentes da mesa do 2º Seminário que abordou "O Nordeste atual e os desafios da política regional", dia 30 de junho de 2006, em Recife (PE): Prof. Ms. Pedro Eugênio (UFPE e deputado federal eleito por PE), Prof. Dr. Adriano Dias (Fundação Joaquim Nabuco) e Prof. Dr. Guerino Edécio da Silva Filho (UFRPE).

Aos palestrantes do 3º Seminário cujo tema foi "O Nordeste atual e os desafios da política regional", em Teresina-PI, em 28 de julho de 2006: Prof. Ms. Samuel Costa Filho (UFPI), Prof. Ms. Adriano Sarquis (Técnico do ETENE-BNB e UNIFOR) e Profa. Dra. Iná de Castro (UFRJ).

Aos Professores Dr. Abraham Sicsu (Conselho do CADE e UFPE), Prof. Dr. Gustavo Maia (Diretor-presidente da ESAF e UFPE), Prof. Dr. Ricardo Lacerda (UFSE) e Sr. Jorge Santana (Presidente da Associação Comercial de Sergipe) que foram os palestrantes do 4º Seminário, realizado em Aracaju-SE, 11 de agosto de 2006, também discutindo o tema "O Nordeste atual e os desafios da política regional".

Aos palestrantes do 5º Seminário sobre a temática "A importância da dimensão sociopolítica para o desenvolvimento regional", quando foi apresentada uma versão primeira deste documento sobre políticas para o desenvolvimento regional, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, a 17 de outubro de 2006, quando foram palestrantes Clarício dos Santos Filho (Conselho Técnico da AFBNB), Prof. Dr. Ricardo Ismael (PUC-RJ), Prof. Dr. Eduardo Raposo (PUC-RJ) e Profa. Dra. Aspásia Camargo (FGV, ex-presidenta do IPEA e da ANPOCS).

Aos estudantes, professores, trabalhadores e empresários participantes desse ciclo de debates, por seus questionamentos e pelas sugestões apresentadas.

Ao Banco do Nordeste, pelo apoio à publicação deste documento no formato de livro.

Apresentação

Um Desafio para o Brasil

A história de nosso país registra que desde nossa origem sempre estivemos voltados à satisfação de demandas externas. Disso são testemunhas os ciclos econômicos vividos por nós e que, grosso modo, contribuíram para a consolidação das identidades das diversas regiões brasileiras. Aos poucos, porém, desenhamos nossa consciência de povo e, na Constituição de 1988, firmamos como objetivos da Nação erradicar a pobreza e as desigualdades inter-regionais no solo pátrio.

Para alcançar esses objetivos o Estado criou instituições como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), as Centrais Elétricas do São Francisco (Chesf), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o Bando da Amazônia (Basa), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dentre outras.

Ainda não erradicamos a pobreza e persistem as desigualdades entre regiões. Proliferam bolsões de miséria, crescem as desigualdades, agravadas nas últimas décadas pela adoção de políticas de recorte neoliberal. E o que é pior: eliminaram-se as agências responsáveis pelo planejamento e coordenação das políticas de desenvolvimento regional – em seu lugar foram colocados órgãos meramente burocráticos. Perdeu-se parte da memória regional. Estudos de caráter periódico deixaram de ser feitos, do que decorre a

descontinuidade de levantamentos em série, para desespero de pesquisadores. Os bancos de fomento foram fragilizados. A ação do Estado, fragmentada, optou por apoiar nichos com potencial de inserção no mercado competitivo internacional, sob a égide da mundialização da economia.

O tempo passa, a realidade das regiões deprimidas torna-se mais e mais complexa. Acompanha, sob alguns aspectos, a modernização conservadora do país, entretanto, por outro lado, crescem problemas não sanados, para cuja solução é imperioso aplicar mais recursos humanos e financeiros, desenvolver novas tecnologias e adaptar as de ciclos anteriores. Como nunca, urge integrar esforços de diferentes áreas do conhecimento; casar recursos escassos com criatividade; unir a capacidade de agir em rede ao potencial de culturas generosas, porém até hoje isoladas; fundir fé, filosofia e ciência.

Este é o solo em que germina o documento "Por um Nordeste Melhor: Proposta de Estratégias para o Desenvolvimento Regional", que quer ser semente de resposta ao gigantesco desafio colocado pelo momento atual a quantos pensam o desenvolvimento das regiões deprimidas do país. A iniciativa parte de funcionários do Banco do Nordeste do Brasil, por suas associações de ativos (AFBNB) e aposentados (AABNB). Não como palavra conclusiva, mas ponto de partida para um debate de que resulte um plano de desenvolvimento regional integrado a uma visão de futuro do país, em diálogo soberano com o cenário de internacionalização dos fluxos financeiros, de mercadorias e de serviços.

O presente documento resulta da contribuição do Conselho Técnico da AFBNB, de professores de universidades e centros de pesquisa, bem como demais segmentos da sociedade, todos participantes do Ciclo de Debates Por um Nordeste Melhor, cujos seminários foram realizados em Fortaleza, Recife, Teresina, Aracaju e Rio de Janeiro. Além do cenário já posto, são premissas basilares deste docu-

mento: o Estado com papel relevante na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento regional; as políticas públicas de desenvolvimento legitimadas mundo afora, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico; o Nordeste não sairá da estagnação sem vincular-se a um projeto nacional de desenvolvimento e se ficar alheio às sinergias positivas advindas de um bloco econômico da América Latina e do conjunto da dinâmica internacional.

O documento Por um Nordeste Melhor explicita que não basta a formulação da estratégia, pois são necessários, igualmente, o projeto de desenvolvimento com objetivos claros, o consenso político e a mobilização social em torno dos objetivos escolhidos. São indispensáveis instituições públicas sólidas – entre elas a nova Sudene – recursos financeiros e determinação de perseguir o desenvolvimento centrado no benefício às pessoas, posto que “o gradualismo e a acomodação, tão praticados no Brasil por sucessivos governos, podem assumir conotações de tibieza e irresponsabilidade”.

Há uma quase unanimidade na leitura de que o cenário em que se instala o novo governo do país é extremamente favorável a um novo ciclo de desenvolvimento. As propostas aqui reunidas serão levadas ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, às casas legislativas, aos governos estaduais e às instâncias da sociedade civil que possam se envolver e apoiar sua implementação. O intuito é criar um consenso mínimo a partir do qual o Nordeste possa se inserir sempre mais no concerto nacional e o país como um todo chegue, o mais rápido possível, ao patamar das nações desenvolvidas, pela adesão ao federalismo solidário já posto em prática em passado recente, com bons resultados.

O Nordeste expressou nas urnas a vontade de ser ouvido e o Presidente da República fez da opção pelo desenvolvimento um sério compromisso de campanha, que vem

sendo reiterado de forma enfática e com cobrança de propostas concretas e ousadas nos seus contactos com ministros, técnicos e políticos. Parecem oportunas, portanto, reflexões e as propostas aqui alinhadas.

Ao apresentarem este documento ao novo governo e à sociedade, os funcionários da ativa e os aposentados do Banco do Nordeste do Brasil reafirmam seu compromisso com o desafio de construir um Nordeste melhor para as futuras gerações.

Resumo Executivo

O presente documento consolida a reflexão sobre os problemas, desafios e potencialidades do Nordeste do Brasil feita por membros da comunidade acadêmica, lideranças empresariais e da classe dos trabalhadores, que externaram suas opiniões e apresentaram suas propostas em seminários realizados em Fortaleza, Recife, Teresina, Aracaju e Rio de Janeiro, no período entre maio e outubro de 2006, dentro do Ciclo de Debates Por um Nordeste Melhor. O objetivo é estimular a discussão e favorecer o consenso em torno das diretrizes e linhas básicas de uma estratégia de desenvolvimento sustentável¹ para a região, a partir de uma agenda de ações prioritárias para ser apresentada ao novo Governo que tomará posse em janeiro de 2007.

A sua formulação foi patrocinada pela Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil (AFBNB) e pela Associação dos Aposentados do BNB (AABNB), mas a proposta aqui formulada tem uma representatividade mais ampla, dado que resultou do intenso debate envolvendo,

1. Sustentável nas suas múltiplas dimensões, no sentido de: assentado sobre sólidas bases econômicas; equilibrado e justo do ponto de vista social, com forte correção das nossas profundas desigualdades de distribuição de renda; adequado no plano ambiental, satisfazendo as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de atendimento das necessidades de futuro e, ademais, apoiado por um compromisso político que assegure condições de permanência e estabilidade na implementação das políticas do governo.

além dos associados das duas entidades, os participantes do referido Ciclo de Debates. Ao longo dos trabalhos, ficou evidente a urgência e importância crucial de uma ação estratégica para o desenvolvimento do Brasil e do Nordeste. Mesmo porque sem visão de futuro, sem projeto de desenvolvimento, não poderemos alcançar os nossos objetivos ou realizar as nossas aspirações. E se isso é verdadeiro para o Brasil, com muito mais razão o é também para o Nordeste.

Naturalmente, não se teve a pretensão de conceber um plano de desenvolvimento. Até porque temos consciência de que este é um processo que contempla pelo menos quatro etapas:

1. Concepção da **Estratégia**, que diz respeito a uma avaliação basicamente qualitativa, numa perspectiva de mais longo prazo, para definir uma visão de futuro, uma diretriz básica, um rumo, uma direção e uma filosofia de ação, refletindo a nossa determinação de moldar o nosso próprio destino;

2. Essa estratégia constitui um quadro de referência fundamental para delimitar e orientar a formulação de um **Projeto de Desenvolvimento**, um plano também de longo prazo, mas de características operacionais, que envolve aspectos qualitativos e quantitativos, tarefa a cargo dos órgãos competentes do governo;

3. O projeto de desenvolvimento somente será viável, no entanto, se houver **consenso político** em torno dos objetivos que se pretende alcançar e, sobretudo, dos sacrifícios e custos que se está disposto a pagar para concretizar os objetivos estabelecidos. Esse consenso, por outro lado, não se obtém no vazio. Ele precisa ser induzido pelos debates em torno da estratégia e do projeto, cuja formulação institui, assim, instrumento facilitador do pacto social desejado;

4. Finalmente, torna-se necessária uma **mobilização social** para traduzir o projeto de desenvolvimento em ações concretas, mediante o esforço conjugado do governo e do setor privado.

Neste documento, a nossa preocupação principal é com a estratégia regional. Esse tema, todavia, não pode ser discutido sem alguma referência à estratégia nacional de desenvolvimento. Como nosso objetivo é recuperar, para o Brasil, a sua capacidade de crescer aceleradamente, com justiça social, algumas premissas, para garantir essa estratégia, são:

- A reconstrução do Estado, a elevação dos padrões de eficiência do setor público e a restauração de sua capacidade para planejar e implementar ações de desenvolvimento;
- A inclusão social;
- A recuperação da capacidade de investimento do Estado e a mobilização do sistema financeiro privado para o financiamento de investimentos produtivos, com especial atenção ao fortalecimento do sistema financeiro público;
- A melhoria da distribuição da riqueza nacional, com medidas efetivas para a redução da concentração de renda;
- O desenvolvimento científico e tecnológico e o incentivo ao empreendedorismo e à inovação;
- A expansão e modernização da infra-estrutura nacional;
- A melhoria da qualidade dos recursos humanos;
- A inserção soberana na economia mundial, subordinada à promoção do desenvolvimento do país.

A partir dessas premissas globais e nacionais, alguns princípios de formulação estratégica devem ser seguidos

para definir uma nova abordagem ao processo de planejamento regional. Estes princípios são:

Convergência, ou seja, as políticas nacionais e regionais devem convergir para a realização de objetivos comuns de desenvolvimento econômico e avanço social, numa ação sinérgica e de mútuo reforço. Em outras palavras: impõe-se a integração da política regional com a nova estratégia nacional, ou seja, a inserção do planejamento regional no grande projeto nacional de construção das bases para um crescimento sustentado e sustentável, com uma distribuição mais equitativa dos frutos do desenvolvimento por todas as regiões e para todos os estratos sociais, particularmente aqueles de mais baixa renda;

Parceria, sob novo enfoque, que enfatiza mais as potencialidades que as limitações, o consenso sobre a confrontação; e busca, de um modo geral, integrar as regiões periféricas no mesmo processo de transformação tecnológica, econômica, social e cultural que deverá elevar o Brasil a novos patamares de desenvolvimento, no futuro próximo. O Nordeste não é apenas uma região que demanda ajuda federal, mas um segmento da economia nacional que também pode dar contribuição importante para o desenvolvimento do país;

Efetividade, face à aguda escassez de recursos com que o país se defronta, para que esses recursos sejam utilizados da forma mais econômica e eficaz possível. A ênfase deve ser não tanto no aumento dos insumos, mas na maximização dos benefícios e resultados. Os instrumentos e mecanismos de política regional devem ser aperfeiçoados e refinados, de modo que se possa tirar deles o máximo proveito. Práticas de monitoramento e avaliação devem ser generalizadas em todos os níveis de governo;

Seletividade, pois nenhum governo pode atender a todo o amplo espectro de carências e problemas que afligem as regiões e comunidades pobres do país. Impõe-se assim o penoso dever de fazer opções, eleger prioridades e concentrar esforços na busca de soluções para as questões básicas ou centrais do desenvolvimento.

Ao lado desses princípios qualificadores da estratégia, surgem duas questões centrais que se colocam com absoluta prioridade: de um lado, como recuperar o dinamismo e a capacidade de expansão acelerada de nossa economia e, de outro, como conciliar o crescimento econômico sustentável com a estabilidade monetária e com uma distribuição mais eqüitativa dos frutos do desenvolvimento.

E isso emerge num contexto em que estão sendo revistas as práticas e princípios teóricos, sob o pressuposto da primazia do mercado. A realidade mostrou que essa concepção neoliberal do desenvolvimento não foi capaz de responder eficientemente às crises dos anos noventa, as quais tiveram o agravante de atingir mais de perto os países subdesenvolvidos, revertendo, inclusive, a trajetória de melhoria dos padrões de vida de suas populações que vinha ocorrendo desde o pós-guerra. O efeito mais perverso foi o custo social derivado dessa estratégia, cujo legado vai, inevitavelmente, comprometer o potencial de desenvolvimento dessas nações no longo prazo.

No caso do Brasil, o que temos visto nos últimos anos, em termos de políticas governamentais, é a primazia das políticas de estabilização sobre as de crescimento², fato

2. Apesar de estarmos considerando apenas o crescimento, poderíamos nos referir ao conceito de desenvolvimento, mas julgamos desnecessário, porquanto o crescimento é condição necessária para o desenvolvimento, uma vez que este último não pode ocorrer em uma economia estagnada.

que determina certa "autonomia" da política macroeconômica relativamente às condições estruturais da economia. Assim, ao admitir que as políticas de estabilização são as pré-condições para qualquer objetivo de desenvolvimento, o governo faz com que os objetivos de curto prazo passem a ocupar o núcleo central de sua estratégia, sobrepondo-os aos objetivos de longo prazo.

O mais grave é que isso vem ocorrendo sob um contexto em que a principal característica da estrutura econômica nacional é a perversa distribuição da riqueza, tanto em termos espaciais como pessoais. E isso vem sendo exacerbado pelo paradigma neoliberal da globalização. Essa conjuntura coloca em evidência a importância da retomada da intervenção do Estado na construção de um projeto nacional de desenvolvimento. A política regional, por sua vez, faz parte desse mesmo processo, e no Brasil ela deve ter como alvo prioritário a região Nordeste, por apresentar os piores indicadores econômicos e sociais do País, concentrando a maior parte da pobreza nacional, além de compreender em seu território uma ampla área de semi-árido, exposta a constantes irregularidades climáticas e apresentando baixos níveis de rentabilidade econômico-financeira. A política regional, portanto, deve assumir uma posição central nas estratégias de desenvolvimento. Ela tem recebido atenção especial mesmo em países industrializados. É o que se verifica, por exemplo, na União Européia, onde há uma política regional para vários de seus membros e estes gozam de soberania quanto à definição e execução desta política.

As experiências internacionais servem como valiosa referência para estimular o governo brasileiro a adotar medidas dessa natureza no país. Essa percepção reforça a opção das entidades de elaborar a presente proposta, na qual estão colocados alguns elementos básicos capazes, a nosso ver, de resolver os principais problemas do Nordeste

e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento regional.

Portanto, como resultado dos seminários promovidos pela AFBNB e a AABNB, aos quais foram agregados todos esses elementos colocados anteriormente, este documento apresenta de maneira sintética os pontos da estrutura ou a espinha dorsal de estratégias para o desenvolvimento do Nordeste, a saber:

1. **Conhecimento** (geração, transmissão, difusão e gestão do conhecimento), sabidamente o eixo mais importante de qualquer processo de desenvolvimento no mundo moderno, envolvendo todo o complexo sistema que articula as relações entre educação, capacitação técnica, ciência, tecnologia e inovação;

2. **Infra-estrutura**, que é importante para o Brasil como um todo, mas que assume particular importância no Nordeste, como fator de atração dos investimentos privados; nesse particular merecem destaque os seguintes projetos, entre outros: duplicação da rodovia 101, construção da Ferrovia Transnordestina, modernização e ampliação do sistema de portos e aeroportos; complementação e integração da rede de gasodutos, revitalização da bacia do São Francisco e de sua Hidrovia, integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste setentrional, com a democratização do uso dos recursos hídricos, e a ampliação do sistema elétrico;

3. **Crescimento econômico**, em suas múltiplas dimensões, mas com atenção especial, de um lado, para as suas três vertentes principais (a setorial, a espacial e a interdisciplinar) e, de outro, para alguns insumos básicos ou fatores críticos para assegurar: a transformação e modernização do aparato produtivo; mão-de-obra capacitada, financiamento, empreendedorismo, inovação e instituições preservadoras de uma eficiente economia de mercado; a complementação da infra-estrutura regional,

para a obtenção da desejada competitividade sistêmica, que será fortalecida por estratégias de adensamento de cadeias produtivas e de mobilização do potencial endógeno; reorientar a lógica do crescimento, com amplo acesso ao crédito, a tecnologias e mercados, com prioridades aos pequenos produtores e suas associações e cooperativas; a reforma agrária, para a obtenção da reestruturação fundiária e reconversão produtiva dos estabelecimentos não produtivos ou com produtividade abaixo da média regional;

4. **Semi-árido e a gestão do recursos hídricos**, que merece uma atenção especial e uma investigação profunda na estratégia do Nordeste, por suas implicações em termos demográficos, econômicos, sociais e ambientais;

5. **Inserção internacional**, que deve levar em conta a diversidade da estrutura econômica nacional: no caso de um país com a dimensão do Brasil isso deve ser feito levando em conta as nossas possibilidades de uma "dupla inserção", articulando os mercados interno e externo e utilizando o primeiro como um instrumento para alavancar o acesso ao segundo, via economias de escala, sinergia produtiva etc. É imprescindível, no entanto, reorientar as estratégias que vêm sendo seguidas pelos últimos governos, com a adoção de medidas nos campos institucional, financeiro e comercial; difundindo tecnologias já conhecidas, adaptadas à região;

6. **Gestão ambiental**, que se insere na lógica do desenvolvimento sustentável, devendo permear as diversas iniciativas governamentais e privadas de desenvolvimento, de modo a serem observadas questões básicas como reserva legal, áreas de preservação permanente, outorga de água e sistemas básicos de gestão ambiental. O documento aponta as linhas prioritárias de ação e os instrumentos básicos de intervenção;

7. **Ordenamento territorial**, que deve orientar um novo processo de intervenções regionalizadas, em múltiplas

escalas, no contexto das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional. Isso é particularmente importante no que diz respeito à tradução da estratégia em programas, projetos e ações concretas. Se, no nível da estratégia, podemos pensar em termos macrorregionais, em um nível mais abstrato que ignora a projeção do plano sobre o território, o mesmo não ocorre quando consideramos a formulação e implementação de planos e projetos. Aqui temos de considerar as escalas meso e microrregionais (ou, para alguns setores, as peculiaridades locais).

8. Inclusão social, objetivo final de qualquer estratégia de desenvolvimento, que comporta duas perspectivas:

- Uma imediata ou de curto prazo, relacionada com as **políticas sociais** de redistribuição de renda (Fome Zero ou Bolsa Família) e
- Outra de longo prazo, a **política regional**, que visa a atacar as raízes ou causas básicas da exclusão social, (educação, serviços básicos – como saúde e saneamento, oportunidades de emprego produtivo e acesso a fontes de capital tangível e intangível). Isso é importante porque no Brasil as políticas regionais foram excluídas da agenda do governo em função do falso pressuposto de que as políticas sociais, devidamente “focalizadas”, as teriam tornado desnecessárias. Esse foi um grave equívoco que precisa ser corrigido.

9. Financiamento, um problema vital tanto no nível federal, como no nível regional e estadual, cujo equacionamento condiciona a viabilidade de qualquer tipo de planejamento, seja estratégico, seja operacional; o problema básico, nesse particular, é a elevação da taxa de formação bruta de capital da região, o que implica a solução de alguns problemas institucionais.

10. **Desenvolvimento institucional**, um tema complexo, que comporta múltiplas interpretações, desde a visão de órgãos internacionais, como o Banco Mundial, preocupados principalmente com a eliminação de obstáculos legais e burocráticos à livre expansão das forças produtivas e ao eficiente funcionamento dos mecanismos de mercado, até a perspectiva menos ortodoxa (como a nossa) que pretende enfatizar o esforço de *reconstrução do Estado* como um forte instrumento de apoio ao setor privado, em uma economia pobre e ameaçada por todos os lados, como a nordestina. Por isso, no plano regional, a questão tem seu foco bem definido em alguns objetivos prioritários:

- a. A criação de uma nova e moderna Sudene, voltada para o futuro (e não concebida a partir de um saudosismo dos modelos do passado) e dotada de recursos e competências adequados e suficientes para exercer suas importantes e complexas funções;
- b. Fortalecimento das instituições federais regionais (BNB, DNOCS, CHESF e CODEVASF), garantindo-lhes mais recursos e maior estabilidade;
- c. A concepção de mecanismos e instrumentos para o financiamento dos investimentos públicos e privados necessários ao desenvolvimento, envolvendo a criação de fundos especializados para aplicações em capital de risco e fundos vinculados para investimentos em infra-estrutura, promoção de sistemas regionais de inovação, promoção de exportações, expansão e melhoria da qualidade da educação e capacitação profissional;
- d. A institucionalização de procedimentos de monitoramento e avaliação com o objetivo de preservar e melhorar a eficiência das políticas regionais e, em particular, dos investimentos da

- nova Sudene e das aplicações dos bancos estatais e do Fundo Constitucional do Nordeste;
- e. O fortalecimento do Banco do Nordeste, em termos financeiros, técnicos, operacionais e institucionais, de modo a garantir-lhe uma posição de liderança e solidez, maximizando a sua capacidade de alavancar recursos financeiros e não financeiros essenciais para a promoção do desenvolvimento da região. Isto inclui entre as funções do BNB gerenciar fundos de incentivos fiscais, como os do antigo FINOR;
 - f. A mobilização dos esforços, recursos e competências de bancos públicos nacionais, como o Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal, de modo a criar uma sinergia da ação de financiamento público na região;
 - g. Formação de um conglomerado de empresas estatais para atuar em setores estratégicos, inclusive com a criação de novas empresas estatais, visando aumentar a capacidade de investimento da região e promover um salto qualitativo em termos de desenvolvimento tecnológico. Essa intervenção estatal no Nordeste deveria ser concentrada basicamente em quatro setores: no sistema ferroviário, que tem a imprescindível função de integrar os espaços econômicos do país e, com maior destaque, da região Nordeste, além de implicar a recriação de uma empresa estatal federal; no programa de biodiesel, para que o país diversifique sua matriz energética; no setor farmacêutico, para tornar mais barato o tratamento médico; no setor de componentes eletrônicos, reduzindo a dependência da importação desses produtos. Esses quatro setores, em especial, poderiam ter na região Nordeste um espaço privilegiado para

instalação, inclusive dentro de uma estratégia nacional de garantir que as regiões Norte e Nordeste cresçam mais que o resto do país, visando a uma convergência das rendas *per capita*;

- h. Recriar sistema federal de assistência técnica, com um fundo social para cobrir gastos com esse tipo de serviço a ser prestado aos pequenos produtores rurais.

11. **Mobilização política**, tanto no plano federal, pela criação de um pacto entre lideranças políticas, empresariais, intelectuais em torno dos objetivos da estratégia de desenvolvimento, quanto no plano regional, tendo em vista principalmente restaurar e fortalecer o federalismo de cooperação já praticado em nossa região, no passado.

Lista de Siglas

AABNB – Associação dos Aposentados do Banco do Nordeste do Brasil

AFBNB – Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil

ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia

ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste

BASA – Banco da Amazônia

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

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

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar

FMI – Fundo Monetário Internacional

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPJ – Imposto de Renda da Pessoa Jurídica

MRG – Microrregião geográfica

NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PDNE – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI

PDSA – Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios

PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional

PPA – Plano Plurianual

PPP – Paridade de Poder de Compra (*Purchasing Power Parity*)

PDRI – Planos de Desenvolvimento Rural Integrado

PROINFO – Programa Nacional de Informática na Educação

PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais

PROMOVER – Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões

RNB – Renda Nacional Bruta

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UC – Unidade de conservação

Sumário

Introdução.....	35
1. Mudanças no cenário mundial e inserção internacional do Brasil.....	41
1.1. Impactos na distribuição espacial da riqueza mundial.....	54
1.2. Impactos na dinâmica econômica recente do Brasil	60
2. Os novos paradigmas do desenvolvimento	67
3. A questão da distribuição de renda	71
4. O desafio regional no Brasil	81
4.1. Abordagens conceituais	88
5. Políticas de desenvolvimento com redução das disparidades regionais	100
5.1. Instrumentos ordenadores da ação regional do Governo Federal	104
5.1.1. O Plano Plurianual do Governo Federal	104
5.1.2. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional ...	108
5.1.3. Matriz institucional da ação federal no Nordeste	115
5.1.3.1. O papel do Banco do Nordeste do Brasil.....	116
6. Estratégia de desenvolvimento do Nordeste	119
6.1. Referenciais macroeconômicos	119
6.3. Grandes linhas e questões básicas	125
Referências.....	141



Neste documento, a Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil (AFBNB) e a Associação dos Aposentados do Banco do Nordeste do Brasil (AABNB) propõem diretrizes estratégicas para o desenvolvimento justo, equânime e sustentável da região Nordeste do Brasil, formuladas com base em um intenso debate envolvendo seus associados, representantes da comunidade acadêmica, lideranças empresariais e trabalhadores, que externaram suas opiniões em seminários realizados em Fortaleza, Recife, Teresina, Aracaju e Rio de Janeiro, no período entre maio e outubro de 2006, dentro do *Ciclo de Debates por Um Nordeste Melhor*.

A finalidade deste documento é contribuir para a ação dos diversos segmentos representativos da sociedade nordestina com vistas à construção de um projeto de desenvolvimento regional, bem como servir como instrumento de defesa dos interesses regionais perante o governo que se iniciará em 2007.

É mister afirmar que tanto cuidado na democratização da voz e do ouvir sinaliza que a nossa perspectiva de desenvolvimento está centrada na ética da ação econômica, que deve se sobrepor ao conceito mais restrito de alocação de recursos escassos entre meios alternativos, próprio da prática econômica, dado que a política de desenvolvimento é, antes de tudo, uma práxis política, pois operada entre pessoas com diferentes dotações de poderes.

Efetivamente, desenvolver um país é fazer emergir uma energia capaz de canalizar, de forma convergente, forças que estavam latentes ou dispersas, como nos ensinou Celso Furtado. Para ele, política de desenvolvimento é acima de tudo um processo social que se manifesta como expressão das preocupações e aspirações de grupos sociais que tomam consciência de seus problemas e se empenham em resolvê-los. Dialeticamente, desenvolver é criar condições para as pessoas tecerem redes alternativas de lealdade, confiança e solidariedade, que são fundamentais para a realização plena das pessoas, como atestou Putnam na Itália meridional.

Ainda nos anos 1950, várias iniciativas governamentais foram reveladoras de uma nova forma de se pensar o desenvolvimento do Nordeste. Isso teve início no Governo Vargas, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), bem como através dos inúmeros estudos elucidativos da natureza estrutural da estagnação da economia nordestina. Mas foi Celso Furtado quem soube traduzir de forma mais eficiente essa inflexão no pensamento regional, quando expressou no documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), intitulado *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, essa visão da quebra do paradigma espacial naturalista fundado na "questão hidráulica" como causadora do atraso da região. Ultrapassando a dimensão da seca como flagelo, Celso Furtado nos revelou a iniquidade da estrutura fundiária dominada pelos latifundiários, os vazamentos de renda para o Sul do país e a inépcia, tanto criativa quanto parasitária, dos grupos dominantes da época. Estes elementos, entre outros, ainda presentes na nossa paisagem socioeconômica, tornaram-se verdadeiras travas, obstáculos mesmo, para o desenvolvimento do Nordeste, até tempos recentes. (GRUPO..., 1959).

Uma outra herança nos foi legada pelas oligarquias: o mito da necessidade, que era o discurso ideológico

construído pelo poder político local para justificar a manutenção de seus privilégios, através da mobilização de recursos públicos federais e de organismos internacionais para fins não necessariamente de interesse da sociedade. Esses discursos regionalistas foram enquadramentos mentais que se tornaram bloqueios ao desenvolvimento, isto é, persistências do passado que tornam lenta a transformação dos processos políticos, econômicos e sociais no Nordeste.

Portanto, a dimensão do tempo é crucial para o desenvolvimento, tanto quanto a subjetividade das pessoas – o imaginário social – e o próprio espaço – o território – onde atuam, limitados por escalas e externalidades. Por outro lado, os paradigmas tecnológicos fizeram avançar novos métodos de produção, que alteraram noções antes consagradas de espaço, tempo e pessoas que marcavam regionalidades.

O documento em que Celso Furtado fez suas revelações – o Relatório GTDN – marcou o início de uma nova forma de intervenção pública, a partir da elaboração de relatórios técnicos e planos de desenvolvimento da região. (GRUPO..., 1959). Nos anos 1960, foram elaborados os Planos Trienais pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); nos anos 1970, os Planos Plurianuais e os Planos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's) gerados por Brasília, entre outros. Entre 1984 e 1985, em plena luta pela redemocratização e no bojo da ascensão dos movimentos sociais, veio a lume o documento do Movimento Muda Nordeste, que apresentou as propostas de uma aliança entre intelectuais acadêmicos, Sudene e outros órgãos públicos, sociedade civil e os movimentos sociais e sindical. (SUDENE, 1985). Os anos 1990 marcaram os debates para a elaboração do Projeto Áridas e, na esteira desse processo, a AFBNB iniciou discussão no âmbito regional com a elaboração do documento Projeto Nordeste Cidadania, lançado em 1994.

Ainda sobre tempo, espaço e pessoas nas formações das regionalidades, vale destacar que, entre o GTDN e os anos 1990 houve um período de exceção e uma redemocratização redefinindo os papéis de dois dos mais importantes agentes sociais emuladores do desenvolvimento – o Estado e as organizações da sociedade civil.

Entre a publicação do primeiro documento da AFBNB sobre desenvolvimento regional e o atual fortaleceram-se as idéias neoliberais. Ou seja, se no Projeto Nordeste Cidadania havia um diagnóstico do Estado marcado pela crise fiscal e financeira, isso mudou a partir do Plano Real que desempenhou, após 1994, o papel de estabilizar a economia, sendo esse novo contexto uma importante referência para a elaboração desta nova proposta.

ocorre que, com o avanço do neoliberalismo, o Estado restou desaparelhado para atuar como planejador e, até mesmo, exercer as funções regulatórias preconizadas (ou concedidas) pelos defensores do neoliberalismo. No limite, o Estado havia se tornado refém das elites.

Se olharmos para o período recente, fica evidente que nossos governantes ainda falham no resgate da dívida do Estado Nacional com as regiões pobres, especialmente no tocante à formulação e implementação de políticas ativas de desenvolvimento regional, substituindo-as por políticas compensatórias. Sem portas de saídas, estas políticas permanecem como campo de disputa do clientelismo. Não obstante, a ênfase clara das políticas sociais de corte universalizante, como a Previdência Rural e outras mais focalizadas como Bolsa Família e Fome Zero, foram de grande valia para a proteção social dos enormes contingentes de pessoas invisíveis às políticas públicas espalhados por todo o Nordeste.

Atualmente, o Nordeste tem uma economia que se diversificou fortemente, criando enclaves de modernidade.

Ao mesmo tempo, consolidou-se, na estrutura social da região, uma gama enorme de organizações de economia solidária, organizações não-governamentais, sindicais e partidos políticos, que formam um tecido social bastante denso para ações de desenvolvimento.

Portanto, com essa visão crítica, este documento pugna por uma Política Nacional de Desenvolvimento que incorpore os princípios de equidade, solidariedade e sustentabilidade, e seja capaz de oferecer balizamentos seguros para o desenvolvimento da região Nordeste.

Duas questões centrais emergem agora com absoluta prioridade: de um lado, como recuperar o dinamismo e a capacidade de expansão acelerada de nossa economia e, de outro, como conciliar a dinâmica do crescimento econômico sustentável com a dinâmica da distribuição mais eqüitativa dos frutos do desenvolvimento.

Ao lado disso, temos de voltar à idéia de Projeto Nacional, recuperando para o mercado interno o centro dinâmico da economia. A ação do Estado tem sido essencial para a promoção do desenvolvimento, o qual só se efetuou no Brasil como fruto de uma vontade política. Impõe-se formular a política de desenvolvimento com base numa explicitação dos fins substantivos que almejamos alcançar.

Enfim, a par de todos esses aspectos considerados, estruturamos o presente trabalho de modo a fundamentar a análise a respeito dos elementos mais relevantes para uma melhor compreensão do desenvolvimento regional. Assim é que, além desta introdução, discutimos no primeiro capítulo as principais mudanças ocorridas no cenário mundial, juntamente com as formas de inserção do Brasil nesse novo contexto, concluindo com uma análise dos impactos dessas transformações sobre a dinâmica da economia brasileira. Em seguida, no segundo capítulo, fazemos uma breve avaliação do desempenho recente da economia brasileira, seguida, no terceiro capítulo, de uma

discussão sobre a distribuição de renda no Brasil. Os capítulos quatro e cinco foram dedicados a uma análise da questão regional no Brasil, juntamente com as políticas que vêm sendo adotadas pelo Governo Federal. No último capítulo apresentamos uma proposta de estratégias para o desenvolvimento do Nordeste.

1 Mudanças no cenário mundial e inserção internacional do Brasil



Nas duas últimas décadas do século XX, o mundo passou por profundas transformações econômicas, políticas e sociais, com a globalização, a consolidação de blocos econômicos como a União Européia e o NAFTA, a ênfase na redução de barreiras ao comércio exterior, o colapso das economias centralmente planejadas, a reação contra o Estado intervencionista e providencial e a retomada do receituário liberal (com programas de reforma do Estado e de privatização de empresas estatais). Ao mesmo tempo, testemunhamos a reunificação da Alemanha¹, a emergência da China como potência econômica integrada ao mundo ocidental² e o surgimento de um novo ciclo de tigres asiáticos³, a par de uma nova revolução tecnológica, industrial e de modelos de gestão, marcada principalmente pelos grandes avanços da informática e das comunicações.

1. Tendo como contrapartida, entre outras mudanças, a desintegração da União Soviética e da Iugoslávia e a separação entre a República Checa e a Eslováquia.

2. A China é hoje a quarta potência econômica mundial, pelo critério tradicional (método Atlas do Banco Mundial) ou a segunda potência, se adotado o método da Paridade de Poder de Compra (PPP). Usando os mesmos critérios, o Brasil ocupa a 19ª posição na primeira classificação e o 9º lugar, na segunda.

3. O primeiro ciclo foi o do Japão. O segundo foi comandado pela Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong-Kong. O terceiro ciclo está sendo claramente dominado pela China e tem como aspirantes a Malásia, Tailândia e Indonésia.

Em paralelo observou-se um movimento de abertura democrática, com a queda sistemática de governos autoritários, caracterizando o que Huntington (1994) chamou de “a terceira onda” de democratização no mundo.

Logicamente, todas essas transformações tiveram impacto importante nos países e foram responsáveis pela inflexão no desenvolvimento mundial, com o questionamento de paradigmas protecionistas, autárquicos e estatizantes que estavam na base das políticas de desenvolvimento dos países emergentes.

Esse novo contexto impõe a necessidade de se pensar o desenvolvimento do país a partir da definição da forma como ele deve se inserir no sistema econômico mundial. Uma observação panorâmica sobre a história econômica internacional permite a identificação de algumas evidências importantes para definição da atuação do país. Dos fatores constitutivos do desenvolvimento econômico destacamos um quadro com a evolução das taxas de crescimento do produto por regiões do mundo, não por considerarmos tal indicador síntese do desenvolvimento, mas por compreendê-lo como um fator comum a todas as diferentes concepções e teorias do desenvolvimento econômico.

O que se constata na TABELA 1 é o caráter claramente atípico do período entre 1950 –1973, quando não só a taxa média de crescimento anual do produto mundial como também a das demais regiões consideradas estiveram acima da verificada nos outros anos, sejam anteriores, sejam subseqüentes. Mais surpreendentes ainda foram os desempenhos dos países de renda média alta, bem como os dos localizados na Ásia, cujas taxas de crescimento superaram às dos demais países, no período de 1950 a 2006.

Uma interpretação mais estilizada (embora sucinta) da origem desse fato remete a uma abordagem integrada entre

as dimensões econômicas e políticas do sistema internacional. Após duas guerras mundiais e a mais grave crise econômica da história do capitalismo, e sob a influência de uma competição política e econômica entre dois grandes sistemas econômicos (um liderado pelos EUA, outro pela URSS), o mundo que emergiu da II Guerra Mundial teve um consenso (em sua essência, o inverso do “Consenso de Washington”, de 1989): era preciso um pacto internacional orientado para a estabilidade social, com a prioridade na geração de emprego, renda e maior oferta de bens públicos.

Tabela 1 - Crescimento do PIB por Regiões e Períodos, em % ao ano

	1820 - 1870	1870 - 1913	1913 - 1950	1950 - 1973	1973 - 1992	1992 - 2006*
Europa capitalista de alta renda	1,7	2,1	1,4	4,7	2,2	1,9
EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia	4,3	3,9	2,8	4	2,4	3,2
Europa capitalista de renda média alta	1	1,5	1,3	6,3	3,1	3,5
Leste Europeu e Rússia	1,6	2,4	1,6	4,7	-0,4	1,7
América Latina	1,5	3,3	3,4	5,3	2,8	3,1
Ásia	0,2	1,1	1	6	5,1	6,1
África	0,4	1,1	3	4,4	2,8	3,2
Mundo	1	2,1	1,9	4,9	3	3,8

Fonte: Maddison (1993) e FMI.

*Estimativa AFBNB, a partir de dados do FMI.

Obs: Nos grupos “Europa capitalista de alta renda”, “Europa capitalista de renda média alta”; “América Latina”, e “África” constam, respectivamente, doze, cinco, sete e dez países. No grupo “Leste europeu e Rússia” constam seis países mais a URSS, nas est

Os diferentes modelos econômicos adotados no mundo desempenharam papéis distintos no tocante à mudança da estrutura socioeconômica e à distribuição de renda, mas convergiram no que se refere ao dinamismo das economias. Não importa se através do keynesianismo típico, da social-democracia europeia (e canadense), do desenvolvimentismo

conservador latino-americano, do planejamento centralizado, do "modelo asiático", ou qualquer variação destes modelos, o fato é que o mundo esteve orientado para a obtenção de elevadas taxas de crescimento do produto, em trajetórias norteadas pela estabilidade, em contraposição ao período liberal de 1870 a 1913, também fértil de anos com taxas elevadas de crescimento, mas com uma grande volatilidade comprometendo o desempenho de médio e longo prazos.

Mais importante que as próprias taxas de crescimento do produto, foi o fato de que os modelos estiveram orientados para distribuição da renda direta ou indiretamente, em maior ou menor medida. Até 1973, este pacto constituiu-se no que se denominou "Estado do bem-estar social"⁴. Essa preocupação com os indicadores sociais não constou da agenda da maior parte dos países da América Latina, para a qual valeu a tradicional interpretação liberal de que o crescimento geraria, por si só, tal melhora social, embora a Argentina e o Chile contassem, historicamente, com um nível de qualidade de vida diferenciado (por ser mais elevado) do resto da região. Contudo, a industrialização em si prestou o serviço de incorporar segmentos relevantes das populações latinas na classe média e na vida urbana (não precarizada), como subproduto das elevadas taxas de crescimento da renda bruta.

4. "Em 1944, Karl Polanyi publicou sua obra clássica sobre as mudanças econômicas, políticas e institucionais que permitiram, no século XIX, o pleno desenvolvimento da economia de mercado e da época de ouro da civilização liberal. A 'Grande Transformação' foi escrita durante a crise que preparou o nascimento, depois da 2ª Guerra Mundial, do *Welfare State* e dos 'Estados Desenvolvimentistas', segundo Polanyi uma reação de autoproteção da sociedade contra os efeitos entrópicos dos mercados auto-regulados. Hoje não é difícil perceber que está em curso uma nova grande transformação da sociedade e da economia capitalista mundial, cujo resultado mais visível tem sido exatamente o retorno às crenças e políticas daquela primeira época de ouro do liberalismo econômico". (FIORI, 2001, p. 59).

Podemos afirmar que os principais condicionantes internacionais que permitiram o desempenho observado entre 1950 e 1973 foram:

- a. Controle de fluxos de capitais, que blindaram as economias nacionais contra a volatilidade de curto prazo;
- b. Predomínio de baixas taxas de juros;
- c. Predomínio de regimes cambiais de taxas fixas, mas reajustáveis;
- d. Adoção de políticas comerciais seletivas, que combinaram políticas protecionistas com aumento dos fluxos de comércio internacional;
- e. Ampliação do alcance e do nível dos gastos públicos, com proliferação de políticas setoriais, em especial de políticas industriais;
- f. Criação de empresas estatais, sobretudo nos setores de energia e telecomunicações, na maioria dos países da Europa, da América Latina e parte significativa da África;
- g. Existência de organismos internacionais orientados ao investimento para o desenvolvimento (Banco Mundial) e para o apoio a países com eventuais crises de balanço de pagamentos – Fundo Monetário Internacional (FMI);
- h. Energia relativamente barata, com os baixos preços do petróleo;
- i. Revolução tecnológica – a expansão da eletrônica;
- j. Fluxos financeiros internacionais movidos primordialmente para a implementação de investimentos produtivos.

Entre 1971 e 1973, os EUA romperam com o Acordo de Bretton Woods, desvalorizando sua moeda. Na seqüência, ocorreu a crise do petróleo, lançando o mundo em um período conturbado de oscilações no produto e com crescimento acumulado, entre 1973 e 1979, relativamente baixo, com quatro importantes exceções: Brasil, México, Coréia do Sul e Taiwan. Estes países, financiados pelo endividamento externo, optaram por buscar taxas de crescimento significativamente acima da média mundial.

Paralelamente ao ajustamento dos países ao primeiro choque do petróleo, os EUA ampliam e aceleram um processo de desregulamentação financeira, com diversificação de ativos e aumento das facilidades para aplicações de curto prazo. Quando, em 1979, os EUA decidem aumentar suas taxas de juros, como parte de sua estratégia de retomada de uma plena hegemonia mundial, o processo de liberalização financeira reforça o impacto da taxa de juros, servindo de forte mecanismo de atração de capitais para os EUA, em prejuízo ao resto do mundo.

Os anos 80 representaram um momento de consolidação da hegemonia dos EUA e da criação de um processo inflacionário intenso nos países periféricos, vitimados pela elevação das taxas internacionais de juros. A "crise da dívida" atingiu amplamente o Terceiro Mundo, mas teve repercussões mais sérias na América Latina e na África, visto que os países do leste e sudeste asiático foram beneficiados por uma triangulação que tinha em uma ponta suas exportações de produtos manufaturados, incentivadas por seus governos desde os anos 1950, em outra ponta acordos preferenciais de comércio por parte dos EUA, preocupados em aumentar suas importações como forma de reduzir pressões inflacionárias resultantes da desvalorização do dólar em 1985 e, por fim, na terceira ponta, a expansão dos investimentos diretos japoneses, em resposta à valorização do iene.

Embora os fatos apontassem, de modo claro, que a fonte da crise da dívida do Terceiro Mundo residia no processo de liberalização e aumento das taxas de juros, por parte dos EUA, haviam também razões endógenas aos modelos desenvolvimentistas agravando o endividamento. No entanto, a solução para a indevida inserção internacional, indicada pelos organismos internacionais, passou a ser exatamente o aprofundamento do processo de liberalização, e não de sua contenção. A difusão, pelos países periféricos, da retomada do receituário liberal foi o que agravou a crise econômica e social e provocou a crise fiscal, dado o peso do endividamento público, e não a atuação empresarial ou regulatória do Estado.

A agenda liberal pode ser resumida nas seguintes ações, cujas características são fundamentalmente opostas aos condicionantes observados entre 1950 e 1973:

- a. liberalização financeira, com aumento da volatilidade das finanças internacionais;
- b. crescente liberalização comercial;
- c. valorização excessiva da política monetária, levando a elevações freqüentes nas taxas de juros, em detrimento das políticas de desenvolvimento;
- d. predomínio do regime de câmbio flutuante, sem a mínima interferência do Banco Central;
- e. abertura da conta de capital, facilitando o financiamento externo (na maioria das vezes, com capitais de curto prazo) para estabilização da moeda;
- f. predomínio de ajustes fiscais orientados para a garantia do pagamento dos serviços das dívidas, principalmente a partir da redução de direitos sociais e aumento de arrecadação;
- g. privatizações;

h. organismos internacionais desempenhando o papel de agentes de coerção para adoção de políticas econômicas liberais.

O resultado do processo acima descrito foi o acirramento da concorrência comercial entre os países no cenário internacional, dada a conjugação do aumento da volatilidade da conta financeira e de capital, demandando fluxos positivos do balanço de transações correntes para formação de reservas internacionais menos vulneráveis a ataques especulativos, com a ocorrência de períodos de taxas de juros internacionais muito mais elevadas que no período entre 1950 e 1973. Para obtenção desses saldos positivos para o pagamento da dívida externa, os países – sobretudo os latinos, entre eles o Brasil – adotaram a estratégia de orientar seus recursos e esforços para o aumento das exportações (o “ajuste exportador”, perseguido freqüentemente pela via das desvalorizações cambiais), o que, por si só, não era suficiente, e a redução das importações como complemento. A consequência das desvalorizações sistemáticas para garantia da competitividade (por preços) das exportações brasileiras, em um ambiente de importações bem abaixo dos níveis históricos do país, foi o forte processo inflacionário que dominou a economia brasileira entre 1987 e 1994.

Ao contrário do discurso liberal, contudo, não foram os eventuais desvios do modelo desenvolvimentista do pós-guerra que nos conduziram à estagnação, mas sim a aceitação das condições ditadas pelo sistema financeiro internacional, através do FMI, Banco Mundial e bancos privados. As deficiências do modelo desenvolvimentista conservador existiram, de fato, mas repercutiam muito mais na concentração de renda e deterioração da qualidade de vida de amplos setores da população, que migraram do campo para a cidade, sem alternativas de

emprego e sem infra-estrutura urbana, do que nas taxas de crescimento do produto.

Esse crescimento (se tivesse ocorrido), por sua vez, não significaria, necessariamente, aumento da inflação. Tal só ocorre quando a economia não tem capacidade ociosa para ser aproveitada, enquanto os investimentos vão sendo realizados. Na medida em que a demanda seja expandida de forma articulada, a própria ampliação da capacidade produtiva serve para garantir a manutenção de patamares de capacidade ociosa que sirvam para absorver eventuais oscilações na demanda agregada, sem, com isso, acarretar um processo inflacionário.

Como exemplo, podemos examinar na TABELA 2 o número de vezes em que as taxas de variação do produto e as taxas de variação dos preços no Brasil seguiram o mesmo sentido ou sentidos opostos. Por 33 anos, dos 102 considerados, quando o Produto Interno Bruto (PIB) anual aumentou, a inflação também aumentou. Mas, o maior número de casos, em termos absolutos, foi exatamente no período tipicamente liberal entre 1901 e 1930.

Em termos percentuais, é no período 1965-1980 que se registra o maior valor (43,8%). É neste período, entretanto, que ocorrem dois choques do petróleo (1974 e 1979), de maneira que o mundo inteiro enfrenta um período de choque de custos, que não é exclusivo do Brasil. Por outro lado, a queda do PIB não impediu o aumento da inflação em 29 (dos quais 6 no período de forte inflação inercial, entre 1981 e 1994) dos 102 anos consultados. A queda da inflação acompanhada por redução do PIB aconteceu em 22 anos, a maioria dos quais durante o período liberal do início do século e durante o período liberal mais recente, entre 1995 e 2003. O melhor dos cenários, com PIB crescendo e inflação caindo, ocorreu em 18 anos do intervalo considerado, a maioria deles durante a fase desenvolvimentista entre 1946 e 1964.

Tabela 2 - Brasil - Relação histórica entre as variações do PIB e dos preços em número de anos e porcentagem

	Nº de anos	PIB ,Infl.	PIB ,Infl.	PIB ,Infl.	PIB ,Infl.	var.PIB > var.Infl.
1901-1930	29	11	5	6	7	6
1931-1945	15	4	2	5	4	3
1946-1964	19	2	6	9	2	2
1965-1980	16	7	3	2	4	7
1981-1994	14	6	1	6	1	6
1995-2005	11	3	2	2	4	3
	104	33	19	30	22	27
Em % dos anos do período						
1901-1930	100	37,9	17,2	20,7	24,1	20,7
1931-1945	100	26,7	13,3	33,3	26,7	20
1946-1964	100	10,5	31,6	47,4	10,5	10,5
1965-1980	100	43,8	18,8	12,5	25	43,8
1981-1994	100	42,9	7,1	42,9	7,1	42,9
1995-2005	100	27,3	18,2	18,2	36,4	27,3

Fonte: Brasil (2006)

Obs: Foi adotado o deflator implícito do PIB como indicador de inflação.

A rigor, tais constatações nada provam, em definitivo, a favor ou contra esta ou aquela estratégia de desenvolvimento. Servem, contudo, de contraprova para o argumento dogmático de que é preciso gerar recessão para que a inflação caia. O que vai definir a resposta da economia será tanto a ambientação internacional (entre 1946 e 1964, por exemplo, predominava, no mundo, um cenário de baixa inflação) quanto a forma adotada pelo país de se inserir internacionalmente. Neste sentido, a opção pela liberalização das relações econômicas conduz, dada a atual fase de financeirização da economia, a uma forte ênfase nas estratégias de ajustamento de curto prazo, sem a ousadia de investimentos que demandem maior tempo para maturação. Em um cenário macroeconômico de poucos investimentos e baixo crescimento, a tendência é que a margem de capacidade ociosa da indústria seja estreitada, de maneira que oscilações mais significativas

na demanda podem, de fato, reforçar tendências inflacionárias. Só quando a economia está “fugindo para a frente”, em uma constante expansão da capacidade produtiva, esse risco é afastado ou pelo menos diminuído.

A partir de 1992, quando o Brasil foi recolocado no roteiro dos investidores internacionais, adotou-se um plano de estabilização baseado na âncora cambial e no aumento das importações (o “ajuste importador”). Os crescentes déficits em transações correntes passaram a ser financiados pelo aumento do endividamento externo, sobretudo por capitais de curto prazo. Junto com este tipo de plano de estabilização veio a reafirmação da agenda liberal de desregulamentação da economia, privatizações, reduções de direitos sociais, foco nos setores considerados competitivos da economia e aceitação de todas as regras de inserção internacional submissa e dependente, implícita à aceitação do chamado “Consenso de Washington”.

Para o caso brasileiro, o resultado desse processo foi, por um lado, o controle da inflação em um mundo com amplo predomínio de países com baixas taxas de inflação, mas, por outro, um saldo líquido de baixo crescimento econômico, desde 1995, e um profundo desequilíbrio de nossas contas externas. A TABELA 3, na página seguinte, mostra como o Brasil ficou para trás, em termos de crescimento do PIB, em relação aos 180 países investigados pelo FMI.

No nosso entendimento, os países que mais têm crescido, não apenas recentemente, mas desde o início dessa nova fase de globalização financeira, nos anos 70, são exatamente aqueles que não se submetem à lógica liberal, de origem externa, e adotam estratégias de inserção internacional soberana, definindo as condições de suas relações econômicas internacionais sob a égide de suas estratégias de crescimento ou mesmo de desenvolvimento, de longo prazo.

Tabela 3 – Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB em Períodos Selecionados

CI	1995-1998	Taxas	CI	1999-2002	Taxas	CI	2003-2005	Taxas
1	Guiné Eq.	54,78	1	Guiné Eq.	32,34	1	Guiné Eq.	16,99
6	China	9,50	6	China	8,22	7	China	10,00
15	Chile	6,92	21	Rússia	6,50	15	Argentina	9,00
19	Índia	6,44	38	Índia	5,14	22	Índia	7,87
75	Peru	4,24	109	México	2,77	33	Rússia	6,97
98	Argentina	3,60	120	Chile	2,31	51	Venezuela	5,95
119	Colômbia	2,81	128	Peru	2,21	66	Chile	5,36
127	Venezuela	2,59	132	Brasil	2,09	77	Peru	5,16
129	México	2,56	160	Colômbia	0,49	84	Colômbia	4,60
130	Brasil	2,56	174	Venezuela	-2,11	137	México	2,86
175	Rússia	-2,93	179	Argentina	-4,95	144	Brasil	2,55

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de dados anuais do FMI.

Obs: CI = classificação do país entre os 180 investigados pelo FMI.

Na Ásia, os chamados tigres asiáticos, além da condição privilegiada de “desenvolvimento a convite”, que na prática resulta dos acordos preferenciais oferecidos pelos EUA, e do recebimento dos investimentos diretos japoneses, ainda apresentaram, desde os anos 1950, políticas setoriais claramente seletivas e orientadas para seus propósitos estratégicos, com as decisões políticas – e não as decisões de mercado – definindo o rumo da ação estatal.

E também na Ásia encontramos três casos típicos e destacados de rejeição da agenda liberal. Por um lado, pelo seu caráter emblemático de pequena economia que não seguiu a orientação do FMI, há o caso da Malásia, que adotou mecanismos de controle de fluxo de capital para fazer frente à crise do leste asiático, em 1997, de forma a não comprometer suas taxas de crescimento econômico e a atuação de seu governo. Por outro lado, temos as duas economias gigantes, China e Índia, que vêm apresentando taxas expressivas de crescimento econômico desde os anos 1950. No caso da China, as taxas são mais destacadas e impressionantes, mas a Índia, embora com taxas mais modestas, mantém uma

regularidade em sua trajetória de crescimento que também surpreende. Em ambos os casos, há políticas seletivas de comércio e de recebimento de investimentos estrangeiros, com mecanismos de controle de fluxo de capital (até o Chile, de orientação liberal, adotou tais mecanismos nos anos 1990), assim como exigências de parcerias com empresas estatais (China) para entrada no mercado interno. Apesar do processo de privatizações observado nos anos 1990, ambos os países continuam com extensa e poderosa rede de empresas estatais, em direta confrontação com o receituário liberal.

Na América Latina, vale citar o caso da Argentina que, após a gravíssima crise econômica e social em 2001, resultante de sua completa adesão ao liberalismo, em especial no governo de Carlos Menem, declarou moratória e forçou renegociação com os credores, diminuindo sua dívida em 70% e, além disso, implementou e vem implementando políticas de geração de emprego e renda.

Em síntese: a história do século XX e os primeiros anos deste século XXI nos mostram que aqueles que tomam para si as rédeas de seu próprio destino podem até enfrentar muitas dificuldades, como não poderia deixar de ser, mas conseguem resultados que compensam, e muito, as dificuldades enfrentadas.

É com essa percepção que apresentamos neste documento algumas propostas que, assim esperamos, possam dar condições ao Brasil de definir uma inserção internacional soberana, focada em criar um ambiente interno propício ao desenvolvimento econômico nacional e regional, permitindo ao Estado a definição de políticas de integração e convergência na renda entre as regiões de nosso país. Sem tais condicionantes macroeconômicos atendidos, as políticas regionais tornam-se quase inócuas, pois o que o governo faz por um lado (destinando recursos às regiões mais pobres) desfaz por outro, ao inviabilizar – pelas

políticas fiscais, monetárias e comerciais e pela ausência de políticas setoriais, de empresas estatais estratégicas e de investimentos sociais – a constituição de círculos virtuosos de desenvolvimento.

1.1. Impactos na distribuição espacial da riqueza mundial

Como vimos no tópico precedente, o crescimento econômico tem sido tradicionalmente o maior desiderato de todas as nações que almejam melhorar o padrão de vida de sua população. Mas isso funciona como decorrência dos processos políticos e sociais que se estabelecem no interior de cada país, possibilitando que a acumulação capitalista se reproduza de forma diferenciada nas diversas sociedades. Ou seja, o desenvolvimento tem a ver com fatores históricos e culturais que são atributos específicos de cada sociedade e, por causa disso, vão moldando o mapa econômico mundial, cuja principal característica tem sido a elevada desigualdade em termos de participação dos países na geração da riqueza do mundo.

De fato, em 2003, os países mais pobres do mundo⁵ tinham 36,8% da população e apenas 9,8% da renda mundial (critério PPP⁶). Os países de renda média, com 47,7% da população, detinham 34,8% da renda. E os países ricos,

5. Conforme o Banco Mundial, os países são classificados em três categorias: Renda Baixa, Renda Média (com duas subclasses de Abaixo da Média e Acima da Média) e Renda Alta, com base nos seguintes limites: a) baixa renda: 765 dólares ou menos; b) média renda: entre 766 e 3.035 dólares como abaixo da média e entre 3.036 e 9.385 como acima da média; c) alta renda: 9.386 ou mais.

6. O método da Paridade do Poder de Compra (PPP) é uma alternativa para facilitar comparações internacionais dos níveis de renda de diferentes países. Esse procedimento consiste em se utilizar uma outra taxa de câmbio – a chamada taxa de câmbio de paridade – a partir de estudos e pesquisas

com 15,5% da população, desfrutavam de 55,5% da renda (esse desequilíbrio é bem maior quando se considera a estimativa de renda pelo método tradicional).

No período 2002-2003 os países pobres apresentaram uma taxa de crescimento da renda per capita superior à dos países de renda média e alta. Essa, porém, é uma taxa de curto prazo e muito influenciada pelo desempenho e pelo peso das economias da China e da Índia.

Se considerarmos um período mais longo, como o de 1985 a 1995, verificaremos que, enquanto os países ricos cresciam a uma taxa média anual de 1,9%, os países pobres (excluídos China e Índia) e aqueles de renda média sofreram um processo de involução econômica. Nessa fase o produto dos países pobres declinou, em média, 1,4% ao ano e os dos países de renda média caiu 0,7% ao ano.

A TABELA 4 apresenta a distribuição geográfica (conforme a classificação do Banco Mundial) dos países subdesenvolvidos e emergentes (de renda baixa e média) em 2003.

de preços e orçamentos de consumidores ("cestas básicas") nos mercados domésticos de cada país, que reflita, de forma mais adequada, o efetivo poder de compra de cada moeda em seu mercado nacional. Isso significa dizer que os dados são homogeneizados em termos de um dólar internacional que tem no mercado doméstico de cada país o mesmo poder de compra que um dólar americano tem no mercado dos Estados Unidos. Por exemplo, a taxa de câmbio de mercado atual é de 2,22 reais por dólar. Suponhamos, porém, que, em um estudo de orçamentos de consumidores, verificamos que uma família representativa dos Estados Unidos gasta por mês 800 dólares para consumir uma determinada cesta de bens. Consideremos ademais que, para adquirir a mesma cesta de bens no mercado brasileiro, essa família gasta 1.000 reais. A taxa de câmbio de paridade seria então de $1.000/800 = 1,25$. Nesse caso, o PIB brasileiro, em dólares, estimado pela taxa de paridade seria 1,77 vezes ($2,22 \div 1,25 = 1,77$) maior que o mesmo PIB estimado pela taxa de câmbio de mercado.

Tabela 4 - Distribuição relativa da população e renda dos países pobres e emergentes, por regiões, em 2003 – valores em dólares

Regiões	População (milhões)	RNB (Método Atlas) 2003		RNB (Método PPP) 2003		Participação Percentual		
		Total (bilhões)	Per capita	Total (bilhões)	Per capita	Na população	NA RNB Atlas	Na RNB PPP
Leste Asiático e Pacífico	1.854,50	2.011,00	1.084,00	8.675,00	4.678,00	34,97	29,88	38,02
Europa e Ásia Central	472,70	1.217,00	2.575,00	3.579,00	7.571,00	8,91	18,08	15,69
América Latina e Caribe	534,20	1.741,00	3.259,00	3.780,00	7.076,00	10,07	25,87	16,57
Oriente Médio e Norte da África	311,60	689,00	2.211,00	1.743,00	5.594,00	5,88	10,24	7,64
Sul da Ásia	1.427,70	726,00	509,00	3.795,00	2.658,00	26,92	10,79	16,63
África Subsaariana	702,60	347,00	494,00	1.243,00	1.769,00	13,25	5,16	5,45
Todas as regiões	5.303,30	6.731,00	1.269,00	22.815,00	4.302,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Banco Mundial (2005, p. 288).

Os totais e médias foram recalculados e existem pequenas diferenças em relação aos dados publicados pelo Banco Mundial

Note-se que a maior parte (mais de 60 %) da população dos países pobres (ou de renda média e baixa) está concentrada no Leste e Sul da Ásia, em função do peso da China, Indonésia, Tailândia, e nos países que integravam a antiga Índia Britânica (Índia, Paquistão e Bangladesh). O segundo e terceiro contingentes de países pobres, mais importantes, do ponto de vista demográfico, são a África Subsaariana (13,3 %) e a América Latina e Caribe (10,8 %).

O anexo 1 apresenta a classificação do Banco Mundial de todos os países do mundo, por níveis de renda, inclusive algumas ilhas e países muito pequenos, que não serão mencionados na análise dos tópicos seguintes.

O grupo de países ricos (alta renda) é um clube restrito que inclui Estados Unidos e Canadá (no continente americano) e toda a Europa Ocidental, inclusive países nórdicos e mediterrâneos, à esquerda de uma linha divisória

que segue a fronteira da antiga *Cortina de Ferro* (de Sttetin, no Báltico a Trieste, no Adriático, como assim a descreveu Churchill, meio século atrás) (Churchill, 1995), com apenas três ajustes recentes: a inclusão da Eslovênia (um pequeno país de dois milhões de habitantes) e da Grécia e o deslocamento da fronteira pós-guerra entre as duas Alemanhas para a fronteira atual da nova Alemanha (reunificada) com a Polônia.

Somente duas comunidades do antigo bloco comunista foram admitidas nesse clube, assim mesmo em função das profundas transformações políticas que resultaram da desagregação desse bloco: a Eslovênia, seccionada da anterior Iugoslávia, e a ex-Alemanha Oriental, absorvida pela Alemanha Ocidental.

Por outro lado, apenas dois países do Pacífico e três do Leste da Ásia atingiram um nível de alta renda⁷: Austrália e Nova Zelândia, de um lado, e Coreia do Sul, Japão e Taiwan, de outro.

Estes três últimos (afora Israel, mencionado no tópico seguinte), por sua vez, são os únicos países desenvolvidos que não são europeus ou da cultura anglo-saxônica.

Completa o grupo a pequena nação de Israel (7 milhões de habitantes em 2005), encravada no Oriente Médio (aqui ignorando também um grupo de pequenos países ricos de petróleo, constituído por Bahrain, Emirados Árabes Unidos e Qatar).

Nenhum país da América Latina ou da África faz parte do grupo de alta renda. E, se levarmos em conta a experiência das últimas décadas, essa situação não se alterará tão cedo.

7. Ignorando as cidades-estado de Hong-Kong e Cingapura e o enclave chinês de Macau, além do Sultanato de Brunei, que tem apenas 300 mil habitantes.

Ressalvadas as distorções do cálculo de renda *per capita* pelo método tradicional (que serve de base para a classificação do Banco Mundial), os principais candidatos a essa ascensão são os países que integram o subgrupo de renda acima da média: alguns emergentes do antigo bloco soviético e da desintegração da Iugoslávia – Croácia, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia e Macedônia; outros da América Latina e Guianas – Argentina, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Suriname, Uruguai e Venezuela, dois países da África (Botswana e Gabão), quatro do Oriente Médio e Norte da África (Arábia Saudita, Líbano⁸, Líbia e Omã) e um do Leste da Ásia, a Malásia.

Mas a distância a ser percorrida é muito grande. Os países mais próximos do limite de 9.385 dólares, que o Banco Mundial define como a fronteira do clube de alta renda, são a Arábia Saudita, com renda per capita de 8.350 dólares e a República Checa, com renda per capita de 6.740.

O subgrupo de países abaixo da renda média inclui:

- Bolívia, Brasil, Colômbia, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, Paraguai e Peru, na América Latina;
- Jamaica e Trinidad e Tobago, no Caribe;
- os demais oriundos da desintegração do bloco soviético – Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia–Herzegovina, Bulgária, Cazaquistão, Geórgia, Romênia, Rússia, Sérvia e Montenegro (recentemente separados), Turcomenistão e Ucrânia, além da Turquia, na Europa;
- China, Indonésia, Filipinas e Tailândia, no Leste da Ásia e Pacífico;

8. Ignorando o impacto do recente conflito com Israel.

- Sri Lanka (ex-Ceilão) no Sul da Ásia;
- Síria, Tunísia, Cisjordânia e Gaza, Djibuti, Egito, Irã, Iraque, Jordânia e Marrocos, no Oriente Médio e Norte da África;
- além de dois países de melhor nível de renda da África Subsaariana: África do Sul e Suazilândia, a par do Arquipélago de Cabo Verde.

Finalmente, temos os países de baixa renda, cuja distribuição regional é apresentada no QUADRO 1.

Quadro 1 – Países de Renda Baixa, 2003

Regiões	Países
América Latina e Caribe	Haiti e Nicarágua
Europa e Ásia Central	Moldova, Tadjiquistão, Uzbequistão e Quirguísia
Oriente Médio e Norte da África	Iêmen
Sul da Ásia	Afganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Nepal, Paquistão
Leste da Ásia e Pacífico	Camboja, Coréia do Norte, Laos, Timor Leste, Vietnam, Mongólia e Myanmar (ex-Birmânia)
África Subsaariana	Angola, Benin, Burkina Fasso, Burundi, Camarões, Rep. Centro Africana, Chade, República Democrática do Congo (ex-Zaire e anteriormente, Congo Belga), República do Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gana, Gâmbia, Guiné, Guiné Bis

Fonte: Banco Mundial, 2003 e 2005.

Note-se que os dois grandes bolsões contínuos de pobreza e iséria do mundo são:

- a. De um lado, toda a África ao Sul do Saara, ou seja, abaixo da linha que demarca a fronteira sul de Marrocos, Argélia, Líbia e Egito (com exclusão da África do Sul, do enclave da Suazilândia e da vizinha Botswana, além do pequeno Djibouti, isolado a nordeste da Etiópia), e

- b. De outro, uma mancha geográfica que desce da Ásia Central (Tajiquistão, Uzbequistão e Quirguísia, ex-integrantes da União Soviética) para o Sul, passa pelo Afeganistão, atinge a região da anterior Índia Britânica (Paquistão, Índia e Bangladesh) e os vizinhos Butão e Nepal, e se estende para o Sudeste, abarcando Myanmar (ex-Birmânia) e toda a antiga Indochina Francesa (Camboja, Laos e Vietnã).

Esse elenco de subdesenvolvidos se completa com seis países isolados: dois na América Latina (Haiti e Nicarágua), um no Oriente Médio (Iêmen), outro ao Norte da China (Mongólia) e, finalmente, o único país de baixa renda da Europa: a Moldova (ou Moldávia), ao lado da Romênia.

1. 2. Impactos na dinâmica econômica recente do Brasil

Seria de esperar que um país com a riqueza e as potencialidades do Brasil e, sobretudo, com a sua tradição de crescimento econômico, procurasse definir uma estratégia cuidadosa, ordenada e racional de inserção nesse novo contexto, procurando aproveitar ao máximo as novas oportunidades oferecidas, buscando ao mesmo tempo neutralizar os seus riscos e desafios.

O que se viu, no entanto, foi uma adesão passiva aos modismos de uma modernidade ilusória, com a adoção de uma agenda negativa de desmonte e destruição das instituições, políticas e de instrumentos que, bem ou mal, nos haviam assegurado algum progresso econômico no passado.

Sem dúvida, ajustes precisavam ser introduzidos, sobretudo no campo da reforma do Estado, da reestruturação das finanças públicas e do controle da inflação. Mas, isso não poderia ser feito de forma tópica ou

isolada, fora do contexto de uma estratégia e de um projeto de desenvolvimento de longo prazo.

Os resultados são conhecidos. Nas duas últimas décadas imensos sacrifícios foram impostos para a implantação de meias reformas que nos asseguraram alguns avanços no campo da estabilização monetária, mas parecem ter condenado o país ao lento crescimento econômico.

Por isso, os anos 1980 e 1990 têm sido considerados *décadas perdidas* pela economia brasileira. De fato, em 1981 registrou-se – pela primeira vez, desde 1948 – taxa negativa de crescimento, o que se repetiu em 83, 88 e 90. De 1980 a 1994 a economia brasileira cresceu menos que 2% ao ano (1,87% em média). Nos anos mais recentes, esse desempenho continuou medíocre: 2,3% ao ano, em média, no período 1995-2002 e 2,6% entre 2003-2005.

Tal desempenho contrasta fortemente com o recorde histórico da economia brasileira que já foi uma das mais dinâmicas do mundo. Conforme Sachs (2003), o Brasil tem uma longa história de taxas de crescimento elevadas em comparação com outros países. Durante 116 anos (1870-1986), cresceu à taxa média de 4,4% a.a., sendo a mais alta do mundo. Em termos *per capita*, nesse período, foi superado apenas pelo Japão: 2,1% contra 2,4% daquele país. Mas, esse crescimento se deu de forma desigual, com a piora da distribuição interpessoal de renda.

Por outro lado, no período para o qual existem estimativas sistemáticas de contas nacionais (a partir de 1948), podemos observar que entre 1948 e 1980 (ou seja, ao longo de 33 anos) a economia brasileira cresceu, em média, 7,4% a.a., a despeito de crises econômicas e políticas, choques externos, inflação crônica, elevado protecionismo e distorções provocadas por intervenções

governamentais de todo tipo, particularmente nos campos monetário e fiscal. (TABELA 5).

Tabela 5 - Brasil – Índices de Variação do Produto Interno Bruto (PIB), 1948/93 (Taxas médias anuais de crescimento para períodos selecionados)

Ano	Taxa Anual	Ano	Taxa Anual	Ano	Taxa Anual	Ano	Taxa Anual
Expansão econômica do pós-guerra				Recessão interna e crise financeira internacional.			
1948	9,7	1956	2,5	1981	-4,3	1983	-2,9
1949	7,7	1957	8,4	1982	0,8		
1950	6,8	1958	10,5	<i>Taxa Média do Período: -2,2</i>			
1951	4,9	1959	9,5	Redemocratização, reativação econômica, reeleceção inflacionária e Plano Cruzado.			
1952	7,3	1960	9,6	1984	5,4	1986	7,5
1953	4,5	1961	8,8	1985	7,8	1987	3,5
1954	7,9	1962	6,5	<i>Taxa Média do Período: 6</i>			
1955	8,7			Planos Collor I e II. Estagnação econômica e tendência à hiperinflação.			
<i>Taxa Média do Período: 7,5</i>				1988	-0,05	1991	1,03
Crise dos anos 60. Intervenção militar e programa de estabilização do PAEG				1989	3,2	1992	-0,54
1963	0,4	1966	6,8	1990	-4,3		
1964	3,6	1967	4,4	<i>Taxa Média do Período: -0,23</i>			
1965	2,4			Estabilização do Plano Real (1994), crises internacionais (1995, 1997, 1998). Desvalorização de 1999.			
<i>Taxa Média do Período: 3,5</i>				1993	4,92	2000	4,36
"Milagre" brasileiro				1994	5,85	2001	1,31
1968	9,7	1971	11,4	1995	4,22	2002	1,92
1969	9,4	1972	11,9	1996	2,66	2003	0,55
1970	10,4	1973	13,9	1997	3,27	2004	4,94
<i>Taxa Média do Período: 11,1</i>				1998	0,13	2005	2,3
Ajuste aos choques do petróleo. Maxidesvalorização. Distensão política.				1999	0,79		
1974	8,1	1978	5	<i>Taxa Média do Período: 2,81</i>			
1975	5,2	1979	6,8				
1976	10,3	1980	9,2				
1977	4,9						
<i>Taxa Média do Período: 7,1</i>							

Fontes: IBGE (1990); Conjuntura Econômica (2001); IBGE. (1997, 1998) e Banco Central (2005).

(a) Média geométrica de crescimento anual, no período.

(*) Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (Castelo Branco)

A revista *The Economist*, de 22 de julho de 2006 mostra que, neste ano, dentre as 27 economias emergentes do mundo, o Brasil "é o país que apresenta a menor taxa de crescimento": 3,5%, contra 5% ou mais para Polônia, Rússia, Egito, México, Colômbia, Malásia, Filipinas; 6% ou mais para Paquistão, Coreia do Sul, Tailândia, Peru, Arábia Saudita e Turquia; e ainda: 7,4% para a República Checa, 7,5% para Cingapura, 8,2% para Hong Kong, 8,6% para a Argentina, 9,2% para a Índia, 9,4% para a Venezuela e 11,3% para a China. (EMERGING..., 2006).

Esses resultados são ainda mais decepcionantes quando se considera o potencial da economia brasileira e o fato de que nos últimos anos tanto a economia como o comércio mundial cresceram a taxas elevadas.

O crescimento da economia mundial foi de 4,1% em 2004 e 3,6% em 2005, projetando-se que continuará ao nível de 3,5% ao ano até 2008. Os países emergentes, influenciados pelo desempenho da China e da Índia, cresceram 7,2% em 2004 e 6,6% em 2005, projetando-se uma taxa superior a 6% até 2008.

Os Estados Unidos, motor da economia mundial, cresceram 4,2% em 2004. É verdade que, no ano seguinte, essa taxa declinou para 3,5%, em função da explosão dos preços do petróleo, da elevação das taxas de juros, do estouro da bolha imobiliária e do impacto de uma severa onda de furacões como o Katrina. Mas as perspectivas de crescimento para os próximos anos continuam favoráveis.

O volume do comércio mundial se expandiu 10,6% em 2004 e 7,1% em 2005 e o Banco Mundial projeta que essa expansão continuará a um ritmo próximo de 8% no período 2006-2008. (WORLD BANK, 2006).

O fato é que a experiência brasileira dos últimos anos se diferencia bastante daquela de outros países emergentes que têm potencialidades mais modestas ou enfrentam problemas mais graves que os nossos, a exemplo da China,

da Índia, da Malásia, da Coreia do Sul, ou do Chile. Esses países têm apresentado elevadas taxas de crescimento e avanços significativos de suas exportações.

No período de 13 anos que vai de 1990 a 2003, a China cresceu, em média, a uma taxa impressionante – de 9,5% ao ano, ao tempo em que a Índia também apresentava uma taxa média de crescimento invejável – 5,8% ao ano. No mesmo período a taxa média de crescimento do Brasil foi bem mais baixa: 2,6% ao ano.

Mais impressionante ainda tem sido o desempenho da China no campo do comércio externo. Nos anos 1980 suas exportações eram insignificantes. Em 1990 elas alcançaram 57 bilhões de dólares, superando o Brasil (35 bilhões), e em 1998 chegavam a 207 bilhões, ultrapassando a Coreia (156 bilhões). Mais recentemente a China tem conseguido aumentar suas exportações ao surpreendente ritmo de 30% ao ano, em média (em 2004 e 2005 essa expansão foi de 27,8% a cada ano). Por isso, a China detém hoje o maior volume de reservas externas do mundo e da história: mais de 925 bilhões de dólares. (EMERGING..., 2006).

No plano externo, o Brasil também conseguiu alguns progressos (como resultado da desvalorização de 1999), aumentando suas exportações de 35,2 bilhões de dólares em 1990 para 58,7 bilhões em 1998, 73 bilhões em 2003⁹ e 96,5 bilhões em 2004. Em 2005, conseguimos superar a meta dos 100 bilhões (alcançando o valor de 118,3 bilhões). Para 2006, projetam-se exportações de 140 bilhões de dólares, a despeito de problemas relacionados com a valorização do real.

Com saldos de transações correntes de 11,7 bilhões de dólares em 2004 e 14,2 bilhões em 2005, dívida externa

9. Nesse mesmo ano, as exportações da China ascenderam a 438 bilhões de dólares, aos quais se somam exportações de Hong Kong da ordem de 224 bilhões de dólares.

declinante (de 209 bilhões, em 2001, para 169 bilhões, em 2005) e reservas internacionais¹⁰ crescentes (de 35,8 bilhões, em 2001, para 53,8 bilhões, em 2005; e 69 bilhões em agosto de 2006), todos os indicadores de sustentabilidade externa do país são hoje extremamente positivos.

De qualquer modo, o desempenho diferenciado – em termos de taxa de crescimento econômico – de alguns dos países mencionados anteriormente pode ser explicado, em parte, pelo fato de que eles têm uma estratégia e um projeto de desenvolvimento, em função dos quais a sua inserção internacional se fez de forma mais gradual, seletiva e pragmática, com uma clara consciência dos seus interesses e necessidades.

A China adota um modelo de economia dual, que limita a liberalização da economia às zonas econômicas especiais; a Índia foi muito lenta na privatização de suas empresas estatais e mantém ainda hoje um nível de proteção aduaneira que é três vezes superior ao do Brasil; e a Malásia implantou controle dos movimentos de capitais internacionais, para citar apenas algumas características supostamente heterodoxas dessas estratégias.

O Brasil, depois de assumir sem maiores cautelas os princípios do chamado Consenso de Washington¹¹, não conseguiu aumentar a sua participação no comércio mundial, faliu na retomada do seu crescimento e ainda

10. No conceito da liquidez internacional.

11. Essas políticas foram adotadas em conformidade com uma proposta apresentada em evento ocorrido em Washington, em 1989, organizado pelo Instituto de Economia Internacional, a qual estabelecia estratégias de disciplina fiscal que deveriam ser adotadas pelos países da América Latina e Caribe, relacionadas com prioridades no gasto público, reforma tarifária, liberalização financeira, taxas de câmbio, liberalização comercial, investimento direto externo, privatização, desregulamentação e direitos de propriedade.

amarga uma avaliação de risco incompatível com o nosso potencial e as nossas legítimas aspirações.

O Plano Real nos deu uma estabilidade insegura que, de início, foi sustentada pela muleta cambial, gerando graves problemas de balanço de pagamentos e tornando o país refém dos capitais especulativos internacionais. Escapamos da armadilha cambial em 1999, não por uma decisão consciente do governo, mas em função da dinâmica do próprio mercado. Desde então estamos presos na armadilha monetária das altas taxas de juros.

O controle da inflação, que deveria ser um fator a mais para viabilizar o aproveitamento do nosso grande potencial de desenvolvimento, parece ter-se transformado em um obstáculo ao crescimento. O governo age como se existisse uma espécie de *trade-off* entre a política antiinflacionária, nos moldes da que vem sendo conduzida pelas autoridades monetárias e o crescimento econômico, distorcendo, dessa forma, o foco central do problema de retomada do crescimento que é justamente a falta de uma estratégia que nos permita conciliar a estabilidade com o crescimento.

Na realidade, nos últimos anos, o que temos visto em termos de políticas governamentais é a primazia das políticas de estabilização sobre as de crescimento¹², fato que determina certa "autonomia" da política macroeconômica relativamente às condições estruturais da economia. Assim, ao admitir que as políticas de estabilização são as pré-condições para qualquer objetivo de desenvolvimento, o Governo faz com que os objetivos de curto prazo passem a ocupar o núcleo central de sua atuação na economia.

12. Ver nota 15 á pag. 48.

13. Apesar de estarmos considerando apenas o crescimento, poderíamos nos referir ao conceito de desenvolvimento, mas julgamos desnecessário porquanto o crescimento é condição necessária para o desenvolvimento, uma vez que este último não pode ocorrer em economia estagnada.

2 Os novos paradigmas do desenvolvimento



O grande desafio com que se defrontam as nações é identificar a forma de inserção a um novo contexto, marcado pelas transformações ocorridas ao final do século passado. Mas, como as idéias são historicamente determinadas, todo esse processo de mudanças faz emergir novos instrumentos analíticos para pensar e reavaliar o desenvolvimento, caracterizando, dessa forma, uma nova etapa do capitalismo mundial.

Certamente, aquelas transformações alteraram profundamente as possibilidades de desenvolvimento dos países e de suas regiões. As estratégias das grandes corporações implicaram escolhas de regiões que interessavam e foram incluídas, ao lado de outras que não interessavam e foram excluídas. A partir desse processo, redefiniram-se hierarquias e dinâmicas diferenciadas de crescimento econômico de territórios em todo o mundo. O que temos assistido desde as duas últimas décadas do século passado pode ser denominado de um “novo paradigma de desenvolvimento capitalista”, com alteração radical dos fatores necessários para a competitividade dos diversos espaços econômicos. Das vantagens decorrentes da abundância de recursos naturais, baixos salários e reduzidas exigências ambientais, passou-se a depender, cada vez mais, das vantagens em conhecimento e informação, capacidade de inovação e novos valores relacionados com a sustentabilidade ambiental.

É importante salientar, entretanto, antes de avançarmos na definição das novas concepções teóricas do desenvolvimento, as favoráveis condições políticas para revisão das práticas e princípios teóricos que marcam o início do século atual. Isso ocorre devido aos resultados negativos alcançados pelos países em desenvolvimento nos anos 1990, por conta da aplicação de políticas de corte liberal implementadas nesse período¹³. Tais resultados podem ser apreendidos pelos baixos níveis de crescimento do PIB per capita (inferiores aos dos anos 1980) apresentados por esses países. Aliás, mesmo os países avançados foram afetados negativamente pela adoção dessas políticas.

O fato é que os países apresentam condições internas diferenciadas e, por conta disso, não faz sentido termos uma base normativa comum para as políticas econômicas, da forma como vinha sendo propugnado pelo pensamento neoliberal hegemônico desde a primeira metade dos anos 1990, com a primazia do mercado como instância adequada de sinalização das decisões privadas, em substituição ao Estado.

Esse pressuposto da primazia do mercado implicou, logicamente, a redução da participação do Estado sob a forma de investimentos diretos, em setores em que coubesse a iniciativa privada. Para legitimar isso, foi colocada a busca do equilíbrio fiscal como condição básica para a estabilidade macroeconômica, sendo necessárias medidas de adequação das contas públicas. A privatização das empresas estatais, por sua vez, iria possibilitar a redução do endividamento público, bem como garantir a elevação da produtividade da economia, por conta dos incentivos de mercado existentes com a gestão privada.

Mas a experiência mostrou que essa concepção do desenvolvimento não foi capaz de responder eficientemente

13. Ver nota 11.

às crises dos anos 1990, as quais tiveram o agravante de atingir mais de perto os países subdesenvolvidos, revertendo, inclusive, a trajetória de melhoria dos padrões de vida de suas populações que vinha ocorrendo desde o pós-guerra. O efeito mais perverso foi o custo social derivado dessa estratégia, cujo legado vai, inevitavelmente, ter efeitos limitantes sobre o potencial de desenvolvimento daquelas nações no longo prazo. Isso se torna mais claro porquanto já podemos testemunhar o crescimento das carências sociais e de infra-estrutura em todas as nações subdesenvolvidas vítimas desse modelo.

Diante dessa realidade, não resta dúvida de que um novo paradigma de desenvolvimento deve emergir desse processo de transformação do capitalismo mundial. Isso porque o ideário liberal, com sua ênfase na eficiência econômica, sem a necessária compreensão de outros fatores, também importantes, do desenvolvimento, não tem sido capaz de gerar melhoria sustentada dos padrões de vida das populações dos países em desenvolvimento.

Nessa nova perspectiva, o desenvolvimento deve ser visto numa concepção mais ampla de transformação da sociedade. Ou seja, a sociedade deve estar permanentemente incomodada com a situação de coexistência de economias "duais", nas quais os métodos mais avançados de produção tendem a coexistir com tecnologias muito primitivas (STIGLITZ, 1998), para se sentirem estimuladas a identificar as barreiras, bem como os potenciais agentes catalisadores das mudanças. O Estado assume um papel fundamental nesse processo, não cabendo mais a dicotomia entre atuação pública e privada, mas a atuação conjunta, na qual o Estado tem o papel de orientar as decisões do setor privado, pelo planejamento, bem como atuar na aquisição de novos atributos para a transformação social (como informação, conhecimento e capital social), tarefas que o mercado, por si só, não tem condições de executar.

Ao lado disso, o desenvolvimento deve ser caudatário da construção de estruturas institucionais adequadas ao florescimento de sólidas economias de mercado, geradoras de riqueza e oportunidades. Essas instituições devem permitir o acesso de todos os cidadãos aos benefícios gerados pelo desenvolvimento e, ao mesmo tempo, garantir o consenso interno que dê suporte à realização das reformas econômicas e sociais necessárias para impulsionar o desenvolvimento.

De maneira geral, poderíamos dizer que o desenvolvimento capaz de gerar mudanças transformadoras da sociedade comporta muitos outros elementos adicionais, principalmente aqueles associados com a capacidade das políticas em emular processos de organização da sociedade, de respeito ao meio ambiente, de estímulo à transparência na gestão pública e de tratamento diferenciado das múltiplas escalas espaciais.

3 A questão da distribuição de renda



A distribuição de renda é um tema complexo e polêmico que extrapola de muito os limites da Economia, dado que tem sérias e profundas implicações do ponto de vista social, político e ético ou moral.

Historicamente, os economistas têm estudado principalmente a distribuição funcional da renda, ou seja, a divisão entre renda do trabalho e renda da propriedade ou do capital. No caso brasileiro, tem aumentado significativamente a participação dos rendimentos do capital na renda, num processo que se iniciou ainda antes dos anos 60, aprofundou-se nos governos militares e continuou a se agravar recentemente.

A remuneração do trabalho (salários) vem perdendo espaço na renda total para a remuneração do capital, tendo ocorrido uma completa inversão de posições de 1960 para 1988. (TABELA 6).

Tabela 6 – Participação do Trabalho e do Capital no Conjunto da Renda Produzida no Brasil – 1960-1988 (%)

Ano	Massa Salarial	Capital
1960	60,00	40,00
1970	40,80	59,20
1980	37,90	62,10
1988	38,00	62,00

Fonte: Brum (1999, p. 351).

De 1999 para 2003, cresceu o excedente operacional bruto (que é a soma das remunerações do capital: juros, lucros e aluguéis) e também a participação dos impostos. (TABELA 7). Ainda que consideremos que – em economias como a nossa – os autônomos não são capitalistas, e sim um tipo especial de trabalhador, a participação conjunta dos empregados e dos autônomos caiu de 44% em 1999 para 40% em 2003. Dado o caráter ainda incipiente do mercado de capitais no Brasil, são insignificantes as possibilidades de o trabalhador auferir rendas típicas dos capitalistas, como dividendos distribuídos e lucros pela venda de ações, como ocorre em economias avançadas, pelo que a míngua massa salarial representa sua fonte de renda exclusiva¹⁴.

Tabela 7 – Brasil - Composição do PIB pela Ótica da Renda – 1999-2003 (%)

Itens	1999	2000	2001	2002	2003
Remuneração dos empregados	38,00	38,00	37,00	36,00	36,00
Remuneração dos autônomos	6,00	5,00	5,00	5,00	4,00
Excedente operacional bruto	41,00	41,00	41,00	42,00	43,00
Impostos líquidos de subsídios sobre a produção e importação	15,00	16,00	17,00	17,00	17,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE (2006).

Esse processo, dentre outras causas, deve estar refletindo a ausência (no longo prazo) de uma valorização do salário mínimo¹⁵, a política de juros elevados do Brasil e a oligopolização da economia brasileira.

14. Faz-se essa observação aqui para ressaltar que mecanismos de participação nos lucros das empresas, criação de fundos de pensão (e até mesmo as privatizações de estatais pela via da venda de ações aos trabalhadores) são formas de permitir aos trabalhadores ganhos dos capitalistas e, portanto, atuam em sentido contrário à concentração da renda em favor do capital.

15. Divulgada a PNAD 2005, o IBGE destacou que o rendimento médio mensal das pessoas com rendimento do trabalho teve a primeira alta em dez anos, mas ainda acumulava uma queda de 15,1% desde 1996.

Outra visão do problema relaciona-se com a distribuição ocupacional ou setorial da renda, vale dizer, a sua divisão pelos diferentes setores econômicos ou grupos ocupacionais. Nesse particular, os problemas mais importantes são os relacionados com a agricultura ou com a renda do setor agrícola, quase sempre inferior – ou em declínio – em relação à renda dos demais setores econômicos. Tal transformação aconteceu no Brasil e no Nordeste. (TABELAS 8 e 9).

Tabela 8 - Brasil - Distribuição setorial do PIB - 1950-2005 (%)

Anos	Setores			
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
1950	24,30	24,10	51,60	100,00
1960	17,80	32,20	50,00	100,00
1970	11,60	35,80	52,60	100,00
1980	10,10	40,90	49,00	100,00
1990	6,90	33,00	60,10	100,00
2000	7,40	36,00	56,60	100,00
2001	7,98	35,87	56,15	100,00
2002	8,23	36,04	55,73	100,00
2003	9,40	36,79	53,81	100,00
2004	9,65	37,21	53,14	100,00
2005	8,00	37,91	54,09	100,00

Fonte: Bacha (2004, p. 19) e Banco Central (2006).

Tabela 9 – Nordeste - Distribuição Setorial do PIB - 1950-2003 (%)

Anos	Setores			
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
1950	42,55	12,39	45,06	100
1960	41,35	11,71	46,94	100
1970	22,35	18,34	59,31	100
1980	16,67	32,16	51,18	100
1990	11,96	33,4	54,64	100
2000	9,44	35,55	55,01	100
2001	9,17	36,79	54,04	100
2002	10,47	36,92	52,61	100
2003	10,37	39,76	49,87	100

Fonte: Brasil (2006)

Conquanto esse declínio seja encarado pelos economistas como inerente ao processo de desenvolvimento, cabe lembrar as interligações entre a agricultura e a pobreza e, mais, no caso do Brasil, entre a agricultura e as condições edafoclimáticas regionais. Portanto, a passividade diante do processo de empobrecimento da agricultura finda por repercutir na distribuição pessoal da renda – já que boa parte dos pobres vive da agricultura – e nas desigualdades regionais (distribuição espacial da renda), uma vez que as condições ambientais do Nordeste para determinadas atividades agropecuárias, especialmente na sua porção semi-árida¹⁶, são inferiores às de outras regiões do Brasil.

Pode-se acrescentar ainda que, por trás da “terceirização”¹⁷ da distribuição ocupacional da renda vinculada ao desenvolvimento (verificada tanto para o Brasil quanto para o Nordeste), existem profundas diferenças qualitativas entre as atividades que compõem o setor terciário dos países/regiões mais avançados e aquelas dos países/regiões em desenvolvimento. Dessa forma, ainda que as participações do setor terciário na renda sejam parecidas no Sul/Sudeste e no Nordeste, o comércio e os serviços de cada uma dessas regiões são bastantes distintos no que diz respeito à qualidade dos postos de trabalho e remunerações, para citar apenas um exemplo.

Já do ponto de vista político e social, a preocupação maior é com a distribuição pessoal da renda, ou seja, com a sua divisão por faixas ou níveis de renda das diferentes unidades familiares. Sob esse aspecto, o Brasil tem-se caracterizado por ter uma das piores estruturas de distribuição de renda em todo o mundo, conforme evidencia

16. O Nordeste conta, também com regiões tão ou (até mais) propícias para determinadas culturas quanto o Brasil. O reconhecimento dessa diversidade e o desenho de políticas em conformidade com elas já são, em si, uma necessidade e um primeiro passo para o combate das desigualdades.

17. Aumento da participação dos Serviços na renda.

o coeficiente de Gini, uma medida numérica da desigualdade¹⁸.

Em 1998, por exemplo, o índice de Gini no Brasil era de 59,1, somente superado, em todo o mundo, pelos índices do Nepal (70,7), de Botswana (63) e do Chade (61,3). (BANCO MUNDIAL, 2005).

Na América do Sul, apresentavam índices relativamente elevados: o Chile (57,1), o México (54,4), a Argentina (52,2) e o Peru (49,8). Um dos mais baixos era o do Uruguai (44,6), mesmo assim superior ao da Tunísia (39,8)¹⁹. (BANCO MUNDIAL, 2005).

Entre os países desenvolvidos esse índice é normalmente baixo, como nos casos da Bélgica (25,0) e do Japão (24,9). Os Estados Unidos constituem uma notável exceção, com um índice de Gini de 40,8. As desigualdades de renda também são menores nos países escandinavos, a exemplo de Noruega (25,8), Suécia (25,0) e Dinamarca (24,7), e naqueles egressos do antigo bloco socialista, como Ucrânia (29), Eslovênia (28,4) e Hungria (24,0).

Uma outra forma de evidenciar a desigualdade é verificar o percentual da renda recebida pela parcela mais pobre da população. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios(PNAD), 2002, os 40% mais pobres das pessoas ocupadas no Brasil recebiam somente 9,5% da renda total, enquanto os 10% mais ricos capturavam 45,1% (uma vez que o IBGE divulgou em setembro/2006 os dados da PNAD 2005, brevemente estará disponível esse tipo de análise com novos dados). (IBGE, 2006). (TABELA 10).

18. Esse índice varia de 0 (perfeita igualdade) a 100 (perfeita desigualdade). Assim, quanto maior esse coeficiente maior a desigualdade.

19. Note-se que os índices acima citados não são perfeitamente comparáveis porque se referem a anos diferentes.

Tabela 10 - Características da distribuição do rendimento de todas as fontes das pessoas ocupadas no Brasil, conforme dados da PNAD de 2002 (em R\$)

Decis da Renda	% Recebido da Renda	Renda Total	População	Rendimento Médio
População total	100,00	55.809.636.000	87.751.000	636,00
40% mais pobres	9,50	5.301.915.420	35.100.400	151,05
50% mais pobres	14,00	7.813.349.040	43.875.500	178,08
20% mais ricos	61,50	34.322.926.140	17.550.200	1.955,70
10% mais ricos	45,10	25.170.145.836	8.775.100	2.868,36
5% mais ricos	32,10	11.775.833.196	4.387.550	2.683,92
1% mais rico	13,10	7.311.062.316	877.510	8.331,60
Relação médias 10 ⁺ /40 ⁻	18,99			

Fonte: Dados originais da PNAD. (IBGE, 2006).

Não é sem razão, portanto, que Furtado (2002) diz ser escandalosa a distância, no Brasil, entre o consumidor pobre e o consumidor médio e rico. Na Índia, os 20% mais ricos têm em média uma renda 4 vezes maior que a dos 20% mais pobres; no Brasil a diferença é de 33 vezes. Acrescenta o autor que os elevados padrões de consumo da nossa "classe alta", que imita o padrão de consumo dos Estados Unidos em um país com renda doze vezes menor, levam à esterilização de parte substancial da poupança e aumentam a dependência externa dos esforços de investimento. No Brasil, a renda não se concentra para aumentar a poupança, mas, para aumentar o consumo dos mais ricos.

Independentemente do nível de desigualdade, um outro indicador importante é a parcela da população cujo nível de renda se situa abaixo da linha da pobreza.

Definindo-se essa linha como uma renda abaixo de 2 dólares por dia, observa-se que o percentual de pobres na população total foi de menos de 2,0 % na Coreia do Sul (1998), na República Checa (1996), na Croácia (2000), na Bielorrússia (2000) e na República Dominicana (em 1998, o que é um dado surpreendente); de apenas 2,4 % na

República Eslovaca (1996); 3,9 % no Uruguai (2000) e 14,3 % na Argentina (2001), elevando-se para 22,4 % no Brasil (2001), 26,3 % no México (1998), 46,7 % no Peru (2000), 46,7 % na China (2001), 79,9 % na Índia (1999-2000), 82,8 % em Bangladesh até alcançar um impressionante índice de 90,6 % na Mauritània (1994) e 90,8 % na Nigéria (1997).

Países com renda *per capita* semelhante à do Brasil têm 10% de pobres, ao passo que o Brasil tem 34%. Ademais, apesar de ter uma renda *per capita* 5 vezes superior à da Índia, a taxa de poupança interna bruta do Brasil (19%) é bastante inferior à daquele país (24%). (FURTADO, 2002).

É provável que, com o desmonte do *welfare state* e a reconversão dos anteriores países socialistas para economias de mercado, aqueles indicadores de pobreza tenham aumentado nos últimos anos, como ocorreu na Hungria, onde o percentual da população abaixo da linha da pobreza aumentou de 2,4 % em 1993 para 7,3 % em 1998. (FURTADO, 2002).

Essas duas características econômicas – desigualdade e pobreza – acima retratadas do ponto de vista nacional, repercutem de igual modo e, às vezes, até mais desfavoravelmente sobre as regiões mais pobres. Assim é que, conforme Hoffmann (2000) os 10% mais pobres do Nordeste, em 1997, detinham 15% do rendimento familiar *per capita*, enquanto esse mesmo decil, no Brasil, recebia 25%. O Brasil contava, no mesmo ano, com 28,4% de pobres, segundo o critério ali adotado, e o Nordeste tinha 52,2%; e mais da metade dos pobres brasileiros estava no Nordeste.

Rocha (2003), utilizando as linhas de pobreza estabelecidas pelo Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), por considerá-las mais adequadas, analisou a evolução da pobreza do ponto de vista da renda no Nordeste, de 1970 a 1999 e constatou:

- Que a proporção de pobres se reduziu fortemente no período. Ainda assim 29% dos nordestinos, em 1999, eram pobres (TABELA 11);
- O Nordeste sempre manteve sua posição de desvantagem relativa [...]. Não só o número de pobres na população total sempre foi mais elevado [...] como os pobres nordestinos foram [...] mais intensamente pobres, no sentido de que sua renda média se distanciava mais [da] linha de pobreza;
- Enquanto a pobreza [...] passava a ser crescentemente urbana e metropolitana, a pobreza rural nordestina se tornou um dos bolsões críticos da pobreza brasileira". O Nordeste detinha 46% dos pobres rurais do Brasil em 1970 e alcançou o percentual de 70% em 1999 (TABELA 11);
- Houve avanços, entre os pobres nordestinos, no acesso a serviços públicos de infra-estrutura e à posse de bens duráveis, mas as carências entre os pobres do Nordeste são relativamente maiores que a dos demais pobres do País (TABELAS 12 e 13).

Tabela 11 – Proporção de pobres (%) – 1970/1999 – Nordeste e Brasil, por estratos

Brasil, NE, Estratos	1970	1980	1990	1999
Brasil	68,36	35,33	30,25	21,11
Nordeste	86,75	59,39	45,83	29,44
Part.NE no Brasil	38,54	49,17	45,04	40,23
Brasil metropolitano	53,24	27,16	28,86	23,72
NE metropolitano	76,04	51,78	43,41	32,85
Part.NE no Brasil	22,16	29,51	25,99	24,52
Brasil urbano	65,26	32,71	26,85	18,97
NE urbano	84,54	59,07	43,73	28,44
Part.NE no Brasil	36,32	47,71	44,20	39,50
Brasil rural	78,65	45,59	39,26	22,63
NE rural	90,06	61,94	49,20	28,80
Part.NE no Brasil	45,80	60,66	65,33	68,17

Fonte: Rocha (2003)

Tabela 12 – Proporção de pessoas pobres com acesso adequado a serviços públicos selecionados – 1992 e 1999 – Nordeste e Não-Nordeste

Serviços	Regiões	1992	1999
Eletricidade	Nordeste	0,70	0,82
	Não-Nordeste	0,90	0,96
Água	Nordeste	0,67	0,75
	Não-Nordeste	0,86	0,89
Esgoto	Nordeste	0,16	0,19
	Não-Nordeste	0,38	0,44
Lixo	Nordeste	0,38	0,51
	Não-Nordeste	0,65	0,82

Fonte: Rocha (2003).

Conceito geral de adequação: Água – rede geral em áreas urbanas e metropolitanas; rede geral, fonte ou nascente em áreas rurais. Esgoto sanitário – rede geral em áreas urbanas e metropolitanas; rede geral ou fossa séptica em áreas rurais. Lixo – coleta di

Tabela 13 – Pessoas pobres com itens selecionados de conforto de domicílio (%) – 1992 e 1999 – Nordeste e Não-Nordeste

Serviços	Regiões	1992	1999
Banheiro	Nordeste	58,64	69,28
	Não-Nordeste	89,89	95,15
Televisão em cores	Nordeste	11,64	49,57
	Não-Nordeste	31,62	75,05
Geladeira	Nordeste	33,97	47,07
	Não-Nordeste	66,83	81,08
Fogão	Nordeste	69,25	78,01
	Não-Nordeste	86,66	91,07
Telefone	Nordeste	1,97	7,03
	Não-Nordeste	5,25	21,05
Máquina de lavar	Nordeste	0,75	2,22
	Não-Nordeste	13,36	21,05

Fonte: Rocha (2003)

Relembrando o conceito de desenvolvimento de Seers (1970) como o estágio em que diminuem a pobreza, o desemprego e as desigualdades, concluímos que o ataque frontal a essas questões é condição indispensável para que o Brasil e o Nordeste possam ser considerados, de fato, desenvolvidos.

4 O desafio regional no Brasil



Como consequência da evolução econômica nacional, podemos destacar três processos que tiveram repercussões importantes sobre as economias regionais: o processo de articulação comercial inter-regional, que foi a forma prevalecente de articulação entre áreas anteriormente isoladas e que, de certo modo, moldou o perfil concentrador da estrutura econômica nacional; a integração produtiva que, ao possibilitar a transferência de capitais produtivos para regiões menos industrializadas, ampliou os limites da acumulação de capital e de crescimento das regiões menos industrializadas, alterando, inclusive, a base econômica dessas regiões; e, finalmente, o processo de inserção do país no contexto mundial, quando as políticas de estímulo às exportações e os acordos econômicos internacionais realizados provocaram significativas transformações na economia brasileira, concentradas em algumas áreas, contribuindo, sem dúvida, para gerar dinâmicas diferenciadas de crescimento entre as regiões do país.

O fato é que as políticas de desenvolvimento do Brasil não foram capazes de produzir resultados mais homogêneos em termos espaciais. Geraram desequilíbrios na alocação dos investimentos produtivos, de que resultou um dramático contraste entre regiões com elevado grau de desenvolvimento, de um lado, e regiões que persistem

subdesenvolvidas, com expressiva parcela da população e indicadores socioeconômicos que são os piores do país.

Tabela 14 - Brasil: população, PIB Total, PIB Per Capita, RNB Total e RNB Per Capita (em Reais e Dólares), por regiões e Estados, e Indicador de Desigualdades Regionais para 2003

Brasil, Regiões e Estados	População(a)	PIB a preços correntes (em milhões de reais)	PIB per capita (em reais)	RNB (em milhões de dólares, estimada pelo método PPP)	RNB per capita (em dólares)	RNB Per capita regional/RNB PER capita do Brasil (Brasil=100)
Brasil	178.985.306	1.556.182	8.694	1.322.000	7.386	100
<i>Região Norte</i>	<i>14.049.222</i>	<i>77.436</i>	<i>5.512</i>	<i>65.783</i>	<i>4.682</i>	<i>63</i>
Rondônia	1.478.664	8.492	5.743	7.214	4.879	66
Acre	626.167	2.716	4.338	2.307	3.685	50
Amazonas	3.083.701	28.063	9.100	23.840	7.731	105
Roraima	367.140	1.677	4.569	1.425	3.881	53
Pará	6.689.404	29.215	4.367	24.819	3.710	50
Amapá	552.116	3.083	5.584	2.619	4.744	64
Tocantins	1.252.030	4.190	3.346	3.559	2.843	38
<i>Região Nordeste</i>	<i>49.833.207</i>	<i>214.598</i>	<i>4.306</i>	<i>182.304</i>	<i>3.658</i>	<i>50</i>
Maranhão	5.940.079	13.984	2.354	11.879	2.000	27
Piauí	2.947.776	7.325	2.485	6.223	2.111	29
Ceará	7.856.436	28.425	3.618	24.148	3.074	42
Rio Grande do Norte	2.921.326	13.696	4.688	11.635	3.983	54
Paraíba	3.540.948	13.711	3.872	11.648	3.289	45
Pernambuco	8.234.666	42.261	5.132	35.901	4.360	59
Alagoas	2.946.079	10.326	3.505	8.772	2.978	40
Sergipe	1.901.561	11.704	6.155	9.943	5.229	71
Bahia	13.544.336	73.166	5.402	62.156	4.589	62
<i>Região Sudeste</i>	<i>76.282.758</i>	<i>858.723</i>	<i>11.257</i>	<i>729.498</i>	<i>9.563</i>	<i>129</i>
Minas Gerais	18.751.174	144.545	7.709	122.793	6.549	89
Espírito Santo	3.295.957	28.980	8.792	24.619	7.469	101
Rio de Janeiro	15.024.965	190.384	12.671	161.734	10.764	146
São Paulo	39.210.662	494.814	12.619	420.352	10.720	145
<i>Região Sul</i>	<i>26.299.387</i>	<i>289.253</i>	<i>10.998</i>	<i>245.725</i>	<i>9.343</i>	<i>127</i>
Paraná	10.009.534	99.000	9.891	84.102	8.402	114
Santa Catarina	5.682.236	62.214	10.949	52.851	9.301	126
Rio Grande do Sul	10.607.617	128.040	12.071	108.772	10.254	139
<i>Região Centro-Oeste</i>	<i>12.520.732</i>	<i>116.172</i>	<i>9.278</i>	<i>98.690</i>	<i>7.882</i>	<i>107</i>
Mato Grosso do Sul	2.197.100	18.970	8.634	16.115	7.335	99
Mato Grosso	2.695.278	22.615	8.391	19.212	7.128	97
Goiás	5.397.115	36.835	6.825	31.292	5.798	78
Distrito Federal	2.231.239	37.753	16.920	32.071	14.374	195

Fonte: Banco Mundial (2003)

(a) Estimada pelo IBGE para 1º de julho de 2003

A TABELA 14 apresenta estimativas do IBGE sobre a população e o PIB das regiões e Estados do Brasil, em 2003. Para permitir comparações internacionais, os valores em reais foram transformados em dólares, de modo a refletirem a renda nacional e sua distribuição regional em

moeda de paridade de poder de compra (ver nota de rodapé 4) ²⁰.

Tomando-se como referência o produto *per capita* do Brasil (=100), podemos observar que o produto per capita do Nordeste é metade do brasileiro e o do Norte 63 % desse indicador (vide última coluna da TABELA 14). Em sentido contrário, os índices correspondentes do Sudeste e do Sul superam em 29% e 27%, respectivamente, a média nacional. No Centro-Oeste essa superação é de apenas 7% e, ainda assim, graças ao peso do Distrito Federal.

Essas desigualdades são ainda mais flagrantes quando analisamos os indicadores dos Estados. Os mais pobres do país – Maranhão e Piauí – têm um produto *per capita* inferior a um terço do produto *per capita* nacional.

Acre e Pará estão numa posição igual àquela da média do Nordeste. Já o Distrito Federal tem um produto *per capita* que é quase o dobro do indicador correspondente para o Brasil.

Na região Norte, existem grandes diferenças entre o Estado do Amazonas e o do Tocantins (indicado na última coluna da TABELA 14).

20. Para tanto, utilizou-se a taxa de conversão implícita na relação entre o valor do PIB brasileiro estimado pelo Banco Mundial, pelo método PPP, para 2003, e o valor em reais do PIB estimado pelo IBGE para o mesmo ano. Ver Banco Mundial(2005), já citado. Observe-se que há alguma diferença entre Produto Interno Bruto e Produto Nacional Bruto (ou Renda Nacional Bruta). Este último é uma medida mais ampla porque inclui não apenas o valor total adicionado por fontes domésticas, como também aquele proveniente de fontes externas, mas auferido por residentes do país. Para conversão de valores em dólares, o método PPP, reconhecendo as distorções das taxas de câmbio nominais de mercado, que raramente refletem as diferenças de preços internacionais, procura estimar uma taxa de câmbio de paridade que possa refletir, de maneira mais adequada, o poder de compra da moeda de cada país, em seu mercado doméstico, comparado com o poder de compra do dólar no mercado americano.

No Sudeste, Rio de Janeiro e São Paulo superam em 45% o produto *per capita* nacional. Já os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo estão quase exatamente no nível da média nacional.

Certamente, esse quadro macroeconômico nacional é fruto de um processo histórico de desenvolvimento que remonta há quatro séculos. Iniciado sob o comando do modelo primário exportador, esse processo consolidou uma estrutura produtiva organizada a partir de ilhas regionais autônomas, como bem definiu o sociólogo Francisco de Oliveira, com cada região produtora localizada próxima aos portos e, em função destes, vinculada ao seu respectivo mercado externo. A integração interna era bastante débil, o que em um país com dimensões continentais contribuiu para a rica diversidade socioeconômica e cultural do Brasil.

A principal característica da atual estrutura econômica nacional é justamente a perversa distribuição de renda, tanto em termos espaciais como pessoais. E isso vem sendo exacerbado pelo novo paradigma da globalização, a partir do final dos anos 80, o qual vem se reproduzindo de forma diferenciada nos diversos subespaços do País, através da incorporação de algumas áreas aos circuitos financeiro e produtivo mundiais, e a exclusão de outras, que não apresentam as vantagens locacionais necessárias para atrair os investimentos produtivos. E isso tem agravado o quadro de desigualdades, porquanto as regiões mais pobres não têm sido capazes de resolver, no curto prazo, as dificuldades que atingem os diversos setores de suas economias. Na realidade, a lógica da globalização é a lógica das grandes corporações internacionais e isso potencializa a tendência de fragmentação das economias nacionais, tornando mais complexa a ação de desenvolvimento, pois vai comportar múltiplas realidades.

A questão regional, portanto, adquire grande relevância no caso brasileiro, o que é uma decorrência da gravidade

dos fenômenos que lhes são inerentes, os quais estão associados com essa exacerbação das disparidades econômicas e sociais e aos riscos de desagregação nacional, com o enfraquecimento do pacto federativo. Uma vez que o mercado é incapaz de corrigir essas iniquidades que o próprio sistema gera, torna-se necessária a intervenção do Estado, para incorporar à dinâmica do desenvolvimento aquelas áreas que de outra forma estariam excluídas do processo.

A gravidade da questão regional repõe na agenda política nacional a necessidade de priorização de uma nova política regional que dê um tratamento mais específico para aquelas áreas historicamente excluídas do processo natural de expansão capitalista e que ainda permanecem marginalizadas por não apresentarem os elementos condicionantes para a emulação de um processo de crescimento. Isso é suficiente para neutralizar os argumentos daqueles que atribuem importância a situações de natureza individual, relacionadas com a má distribuição pessoal da renda e que pretendem substituir as políticas regionais por políticas de corte setorial como aquelas relacionadas com o combate à fome e à pobreza. Esse é um grave equívoco porque essas políticas são complementares e não mutuamente excludentes²¹. As experiências dos diversos países são bastante eloquentes para mostrar que as políticas de corte setorial devem ser inseridas no escopo maior da política regional, contemplando programas diferenciados para suas diversas regiões. O objetivo é dotar as regiões mais pobres com melhores fatores locais para atrair empreendimentos produtivos, que geram crescimento econômico e permitem a ampliação dos níveis de renda.

21. O que, inclusive, vem a ser reconhecido pelo Ministério da Integração Nacional, conforme referido adiante, na análise. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2005).

Portanto, na formulação de uma estratégia de desenvolvimento é imprescindível considerar a importância da política regional, pois, primeiro, a realidade mostra que existe uma defasagem entre a mobilidade do capital e das pessoas que termina por provocar movimentos demográficos em direção aos centros mais dinâmicos, gerando todos esses problemas que temos visto nas áreas urbanas do País. Além disso, a experiência mundial tem sido pródiga em mostrar, de modo inequívoco, a necessidade de políticas específicas para promover o desenvolvimento de áreas retardatárias. É o caso, por exemplo, da União Européia, onde todos os países adotam uma política regional e têm soberania quanto à definição e execução desta política.

Na realidade, as políticas dos países que compõem a União Européia estão geralmente associadas com o ordenamento do território em termos de localização das grandes infra-estruturas nacionais (estradas e auto-estradas; portos de mar e fluviais; aeroportos; tratamento e distribuição de água para consumo doméstico, agrícola e industrial; produção e distribuição de energia; coleta e tratamento de resíduos sólidos) e de equipamentos (escolas; hospitais; investigação científica); reconversão urbana; combate ao despovoamento do campo e apoio à atividade econômica.

Estas políticas aparentemente setoriais são coordenadas por planos ou programas de desenvolvimento. Nas áreas urbanas, todos os países praticam uma política de elaboração de planos municipais e de urbanização, com o objetivo de organizar o espaço municipal e urbano para efeitos de instalação coerente das atividades econômicas, equipamentos sociais, habitação, espaços verdes e de lazer.

A Política Regional Européia (PRE) não tem como objetivo substituir as políticas regionais dos Estados-membros. Na realidade, ela é um complemento dessas políticas nacionais. Cada país procura desenvolver políticas

específicas para as suas regiões mais pobres. Um exemplo interessante é o da Alemanha, relativamente aos cinco novos Estados da ex-Alemanha comunista após a reunificação, em outubro de 1990. A Alemanha tem investido, a cada ano, mais de 700 bilhões de marcos para ajudar esses novos Estados a reconstruir as suas infra-estruturas e capacidade produtiva.

Outros exemplos são Portugal em relação às suas duas (2) regiões autônomas dos Açores e Madeira; da França, em relação aos territórios de Martinica, Guadeloupe, Guyana e Ilha da Reunião; da Espanha, em relação às regiões de Andaluzia e das Ilhas Canárias; ou ainda da Grécia, relativamente às suas numerosas ilhas do mediterrâneo; da Itália, em relação às regiões pobres do sul (o *Mezzogiorno*); ou da Suécia e Finlândia, no que toca às populações do norte, junto ao pólo ártico, que representam cerca de 10% e ocupam um território que é 50% do território dos respectivos países.

Vê-se, então, que mesmo os países desenvolvidos praticam o que se chama de política regional, ou seja, ações de desenvolvimento que privilegiam sub-regiões em atraso. Não há dúvida, portanto, quanto à importância desse tipo de política. Isso tira de foco o debate sobre política regional e nos remete a uma reflexão que se mostra bem mais importante que é a avaliação sobre como o sistema político administra as tensões regionais, que pode ser de modo *ad hoc*, ou tópico, satisfazendo as pressões políticas momentâneas, ou de forma estrutural, a partir de um projeto de longo prazo. Este enfoque fortalece a idéia da construção de um projeto nacional de desenvolvimento regional, que articule ações de longo prazo para remodelar velhas estruturas econômicas e sociais, ainda persistentes na região, e vencer as novas vulnerabilidades determinadas pelo recente padrão de acumulação capitalista nacional e internacional.

Qualquer que seja a política regional no Brasil, a região Nordeste deve ser prioridade, pois se caracteriza por apresentar os piores indicadores econômicos e sociais do país, concentrando a maior parte da pobreza nacional, além de compreender em seu território uma ampla área caracterizada de semi-árido, exposta a constantes irregularidades climáticas e apresentando baixos níveis de rentabilidade econômico-financeira.

4.1. Abordagens conceituais

Por trás de todo esse processo de elaboração de políticas regionais reside um conjunto de concepções teóricas que servem para orientar e melhor qualificar as formas de abordar a questão do desenvolvimento. Logicamente, esse arcabouço conceitual vem experimentando transformações ao longo do tempo, com a incorporação de novos fenômenos que caracterizam o processo de desenvolvimento capitalista. É o caso, por exemplo, das teorias geradas nos anos 1950, que orientaram todas as estratégias de políticas adotadas no período do pós-guerra, as quais são agora insuficientes para explicar o que vem ocorrendo nas economias, principalmente quando consideramos os novos paradigmas introduzidos nos anos 1980, com todos os desdobramentos decorrentes da maior integração dos países aos mercados mundiais, bem como a profunda reestruturação produtiva.

Dentre as teorias tradicionais, a tese mais comum emergiu do campo do pensamento neoclássico, através do modelo de Solow (1956). A partir deste, havia a idéia de convergência natural das rendas *per capita* entre espaços distintos, sejam países ou subespaços nacionais, e a política econômica poderia atrapalhar esse movimento natural do mercado. Para Solow (1956), o retorno apresentado pelos

fatores mais escassos, existentes nas regiões menos desenvolvidas, faria com que houvesse naturalmente um processo de migração de fatores para aquelas regiões, levando à equalização das rendas *per capita*, dentro de um horizonte de tempo factível. Isso foi claramente contrastado com o que se observou no século passado, em termos de comportamento das economias, pois a convergência para minorar os problemas das áreas deprimidas não ocorreu. Houve, na verdade, um processo até de divergência e, mesmo quando se verificou a convergência, foi para grupos muito específicos de economias, cujos parâmetros revelavam certa semelhança e, mesmo assim, a uma velocidade não muito alta.

Ainda nessa vertente, temos os trabalhos dos economistas Romer (1986) que recuperam, embora involuntariamente, algumas idéias dos economistas estruturalistas latino-americanos no sentido de verificar que havia alguma coisa no desequilíbrio regional que teria de ser tratada por políticas econômicas explícitas, dados os problemas de externalidades ou de gargalos estruturais que essas economias apresentavam. Com isso, ficou claro que a política econômica faz diferença e isso se deve ao fato de que um dos principais pressupostos do modelo de Solow (1956) estava sendo questionado pela evidência empírica: não haveria necessariamente um processo de redução da produtividade marginal do fator capital por trabalhador, na escala das economias desenvolvidas. Ou seja, existiam alguns fatores endógenos a essas economias (como o capital humano, a ciência e tecnologia e a infra-estrutura) que faziam com que a taxa de crescimento no estado estacionário não fosse igual a zero. Não haveria um estado estacionário no qual, necessariamente, o crescimento seria igual a zero. Esses fatores estariam relacionados com a produção de rendimentos crescentes, vinculados às externalidades apresentadas na economia.

O problema é saber como esses elementos, de natureza endógena, operam na economia para permitir uma maior taxa de crescimento. Como eles se tornam bens econômicos para serem incorporados a uma política de desenvolvimento, considerando a heterogeneidade nos diversos espaços nacionais e a complexidade que é bem maior do que há cinquenta anos. Isso nos leva à necessidade de uma melhor compreensão das especificidades desses fatores, a fim de avaliar as externalidades que eles provocam e como se reproduzem no âmbito de um município, microrregião, estado, ou mesmo setor. No caso do Nordeste, temos certeza de que a realidade é dramaticamente diferente da estudada por Celso Furtado, pois é muito mais complexa por conta das profundas heterogeneidades e especificidades que a região apresenta, as quais estão a merecer esforços que estimulem esses novos elementos explicados pela teoria econômica.

Há, também, a percepção crítica da natureza do processo de desenvolvimento que fundamenta sua análise a partir das estruturas de mercado. A questão regional é vista a partir das estratégias de acumulação oligopólica. Conforme Tavares (1998), a montagem de qualquer estrutura produtiva, em qualquer escala espacial, estará condicionada pelo sistema de articulação oligopólica, sob dominância do capital financeiro, e submetido a uma dinâmica intersetorial comandada, em última instância, por gigantescos blocos de capital e sujeito a barreiras à entrada nos setores-chave, a economias de escala, à subutilização de capacidade ociosa etc. Isso significa a existência de hierarquias interregionais, onde o comando maior dos processos, geralmente, está fora do espaço regional. Na mesma linha, Markusen (1995) revela que os determinantes maiores da lógica capitalista de acumulação do capital engendram processos transescalares. Por essa razão, não se pode negligenciar a necessidade de se trabalhar relações de classe, sob a ótica de que a divisão social do trabalho

vem se aprofundando sistematicamente em todas as escalas espaciais. Para Markusen (1995), a hipermobilidade do capital não teria como apagar os nexos espaciais da produção.

A literatura que centra sua análise a partir da divisão social do trabalho incorpora em suas análises novos elementos associados com classes sociais, relações mercantis, o papel do Estado, o mundo do trabalho, a propriedade etc., procurando destacar a natureza pouco harmoniosa do processo de acumulação capitalista, bem como a baixa capacidade de os modelos de desenvolvimento regional engendrarem processos autônomos de desenvolvimento. Também consideram a importância dos fatores exógenos e macroeconômicos como fundamentais e determinantes do desenvolvimento.

Outras correntes teóricas vêm dominando o debate acadêmico sobre política regional. A Escola Californiana (SCOTT; STORPER, 1986), por exemplo, apresenta como idéia-força as *learning regions*, em que o tecido sócio-produtivo, circunscrito ao território, promove e potencializa processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva. Mas o debate mais intenso na área regional se situa no âmbito da nova geografia econômica (KRUGMAN, 1991), cujo modelo recupera, de certa forma, algumas idéias de autores tradicionais como Marshall e Hirschman, para desenvolver um modelo em que a geografia conta e, dependendo do balanço entre as forças centrífugas e centrípetas, estruturar-se-ão arranjos espaciais mais aglomerativos ou não. Na realidade, a nova geografia econômica vai mostrar a existência de retornos crescentes como fator determinante para as concentrações geográficas da produção.

De maneira geral, podemos perceber que muitas dessas vertentes do pensamento regionalista, apesar de trabalharem com abordagem metodológica diferenciada, convergem em termos dos elementos ou fatores essenciais

para operacionalizar uma estratégia de crescimento ou desenvolvimento. Muitas delas, especialmente as de cunho heterodoxo, têm compartilhado seu instrumental teórico para ser apropriado pela corrente que se enquadra na concepção do desenvolvimento endógeno, o qual pode ser entendido com um processo de ampliação contínua da capacidade de absorção da região, permitindo a internalização do excedente econômico no âmbito local, bem como a atração de novos empreendimentos produtivos.

O processo de desenvolvimento endógeno pode ser obtido de baixo para cima, a partir do aproveitamento das potencialidades sociais e econômicas existentes, ou de cima para baixo, através de planejamento e intervenção conduzidos pelo Estado. Obviamente, esse processo se torna mais viável ou factível quando inserido no contexto do planejamento regional. Dessa forma, considerando a importância e validade das concepções teóricas dessa vertente de pensamento vinculado ao desenvolvimento endógeno, procuramos traduzir nas idéias expressas no presente documento nossa filiação conceitual a essa vertente do pensamento sobre desenvolvimento regional, o qual julgamos mais adequado para a atual realidade regional.

Portanto, não resta dúvida quanto à importância da implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, o que vem sendo legitimado tanto do ponto de vista teórico, quando vemos as diversas teorias abordando o papel do Estado, quanto empírico, através das constatações de experiências nos diversos países. Isso ainda vem sendo revigorado, no caso brasileiro, do ponto de vista legal, uma vez que nossa Constituição incorpora diversos dispositivos sobre ações de natureza regional.

A par dessa importância do papel do Estado, cabe aferir as novas condições do pacto federativo advindas a partir da Constituição de 88, que se caracterizaram pela forte

descentralização das políticas públicas, através da maior redistribuição de receitas para Estados e municípios e redistribuição de responsabilidades de políticas públicas, bem como introdução de novas fontes de financiamento. Atualmente, os subgovernos (Estados e municípios) detêm um poder bem mais expressivo em termos de adoção de políticas de desenvolvimento, mas ainda utilizam mecanismos operacionais pouco adequados para os padrões mais modernos de gestão de política pública.

4.2. A dinâmica regional recente

Quando observamos a dimensão geográfica do Nordeste, com uma superfície de 1.558 mil km², e o tamanho de sua população de 51 milhões de habitantes, podemos ter uma idéia de sua expressão no contexto geopolítico nacional. Em termos comparativos, a área representada pelo Nordeste corresponde ao tamanho do espaço formado, conjuntamente, por países como a França, Alemanha, Itália, Reino Unido e Portugal. Sua população é maior que a de qualquer outro país da América Latina, à exceção do México e, ainda, superior a de cerca de 110 países. Certamente esse tamanho é um condicionante para seu desempenho macroeconômico, principalmente quando se trata de avaliar os impactos das políticas públicas de desenvolvimento regional.

De qualquer forma, quando partimos para avaliar o desempenho econômico regional, devemos ter em mente as inúmeras transformações que marcaram os ambientes nacional e internacional nos últimos anos, com impacto direto na sociedade brasileira e nordestina. Dentre essas transformações, destacam-se as alterações associadas à reestruturação produtiva decorrente do processo de globalização e abertura econômica; as modificações no Estado brasileiro; e as transformações na estruturação do

espaço nacional, com tendência à fragmentação ou exclusão das regiões tradicionais.

Essas transformações alteraram profundamente as possibilidades de desenvolvimento dos países e de suas regiões. As estratégias das grandes corporações implicaram escolhas de regiões que interessavam e foram incluídas, ao lado de outras que não interessavam e foram excluídas. A partir desse processo, redefiniram-se hierarquias e dinâmicas diferenciadas de crescimento econômico de territórios em todo o mundo. Na realidade, assistimos ao que poderíamos chamar de um “novo paradigma de desenvolvimento capitalista”, com alteração radical dos fatores necessários para a competitividade dos diversos espaços econômicos. Das vantagens decorrentes da abundância de recursos naturais, baixos salários e reduzidas exigências ambientais, passou-se a depender, cada vez mais, das vantagens em conhecimento e informação, capacidade de inovação e de novos valores relacionados com a sustentabilidade ambiental.

O desempenho macroeconômico regional, portanto, nos anos recentes, tem recebido forte influência de todos esses elementos que surgiram a partir do novo paradigma prevalecente desde o final dos anos oitenta do século XX. Isso porque o rebatimento desse conjunto de mudanças terminou por construir uma nova dinâmica regional no país nesse período. A fragilidade da ação do Estado (decorrente não apenas da sua crise fiscal-financeira, mas também da hegemonia da visão liberal no período) e o impacto das intensas mudanças na organização e forma de funcionamento da economia nacional impulsionaram uma dinâmica sub-regional diferenciada em todas as macrorregiões brasileiras. Com políticas espacialmente mais seletivas, a tendência natural foi o agravamento dos indicadores de desigualdades não apenas inter, mas também intrarregionais.

De qualquer forma, não podemos olvidar o fato de que nas últimas quatro décadas, tanto o Brasil quanto o Nordeste experimentaram significativas mudanças nos campos econômico e social. O desempenho do Nordeste acompanhou de perto o crescimento da economia nacional (tanto nas fases de intensa expansão como nas de desaceleração), tendo em alguns momentos superado, em termos relativos, a taxa de crescimento médio do país. Repetiu-se no Nordeste a modernização conservadora, em termos de realização de reformas estruturais para melhorar as relações sociais, que ocorreu no restante do Brasil. Esse desempenho fez com que, de uma participação média no produto *per capita* nacional em torno de 40%, na segunda metade dos anos sessenta, o Nordeste – que registra historicamente menor expansão demográfica que o País como um todo – alcançasse, em 2003, quase a metade do PIB *per capita* nacional, conforme divulgado pelo IBGE.

A TABELA 15 apresenta uma estimativa das participações das das rendas *per capita* das regiões Norte e Nordeste na renda *per capita* do Brasil para os anos isolados de 1939, 1970 e 2003, além de médias para os quinqüênios de 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999 e para o quadriênio 2000-2003.

Tabela 15 – Participação da Renda *Per Capita* Regional na Renda *Per Capita* do Brasil (%) para Anos e Períodos Seleccionados

Regiões	Períodos						2003
	1939	1970	1985-1989 (*)	1990-1994 (*)	1995-1999 (*)	2000-2003 (*)	
Norte	79	56	73,5	69,1	61	62,5	63,4
Nordeste	33	38	45,8	45,1	46	47,9	49,5

Fonte: IBGE. Para o período 1985-2003 os dados foram coletados pelos autores. Já as estimativas para 1939 e 1970 foram elaboradas por Matos (2006).

(*) Média do período

Pode-se notar que a região Norte teve um desempenho mais irregular, com quedas de sua participação de 1939 a

1970, e de 1985-89 a 1994-99, e recuperação daí por diante (até 2003).

Já a região Nordeste melhorou continuamente a sua participação na renda per capita do país, salvo para o período entre os quinquênios de 1985-89 e 1990-94, quando houve pequena queda. Começando com 33% em 1939, alcançou 50% em 2003. Sem dúvida essa pode ser considerada uma evidência do relativo sucesso das políticas de desenvolvimento regional do Brasil.

Em 2003, o produto interno bruto do Nordeste foi mais expressivo do que o de países como Portugal, Colômbia, Filipinas, Chile e Venezuela. Ao mesmo tempo, no Nordeste vivem mais de 51 milhões de brasileiros, que representam 28% da população nacional. É justamente esse quadro, ou seja, o hiato entre a base demográfica e a base econômica que representa o grande desafio de uma política nacional de desenvolvimento regional. O Nordeste e o Norte são as únicas macrorregiões brasileiras que apresentam esse desequilíbrio, com um contingente demográfico bem maior do que a base econômica. A consequência imediata disso são menores oportunidades e mais difíceis condições de competitividade para seus habitantes. A inserção individual, mesmo para aqueles com boa qualificação, é bem mais complicada do que a dos habitantes de Estados localizados no Sudeste do País, por exemplo. Não é por outra razão que o Nordeste tradicionalmente se coloca como região de emigração.

Os diversos ciclos de elevado crescimento experimentado pela economia nordestina nas últimas décadas alteraram a estrutura produtiva da região, aumentando a participação de atividades predominantemente urbanas, como indústria e serviços, em relação à atividade agropecuária. Por conta disso, a evolução do quadro macroeconômico regional foi caracterizada pela consolidação de importantes economias urbanas, representadas hoje pelas regiões metropolitanas

de Fortaleza, Recife e Salvador, além das demais capitais dos Estados e outros subespaços, formados, principalmente, por cidades de porte médio, cuja característica tem sido o elevado dinamismo econômico (caso das regiões de Petrolina-Juazeiro, Barreiras etc.).

Além disso, assistimos também a alterações importantes no interior de cada um dos grandes setores produtivos. Na agropecuária, o surgimento e a consolidação de modernos segmentos de agricultura irrigada e de produção de grãos. Por outro lado, apesar desses fenômenos modernizantes, a economia rural do Nordeste ainda apresenta fortes vulnerabilidades, por conta da irregularidade das chuvas e das condições vigentes no semi-árido, as quais contribuem para tornar a atividade produtiva um grande risco econômico. Um dos desafios que se apresentam para o Nordeste é, justamente, o da transformação e viabilização econômica de seu subespaço regional.

Na indústria de transformação tivemos a predominância das atividades industriais voltadas para a produção de bens intermediários, em detrimento da indústria de bens de consumo não-duráveis. O setor ainda gerou e desenvolveu pólos e complexos industriais como o de petroquímica, têxtil e de vestuário, da metal-mecânica, da indústria de calçados e de novas atividades de beneficiamento da produção agropecuária. A construção civil experimentou também forte consolidação decorrente, especialmente, do processo de urbanização.

Um traço marcante da industrialização regional tem a ver com o seu legado em termos de adequação à base de recursos e necessidades regionais. Os novos setores industriais instalados no Nordeste mostraram-se pouco integrados internamente, tanto do lado das aquisições, particularmente de bens de capital e de insumos, quanto do lado das vendas. Esse aspecto aponta para a existência de vazamentos nos efeitos multiplicadores dos

investimentos, reduzindo seus desdobramentos na região. Convém assinalar, entretanto, que a natureza desse processo de industrialização, estimulado, principalmente, pelos incentivos fiscais e constante planejamento regional, significou uma forte articulação e integração da estrutura produtiva local com a das regiões mais avançadas, particularmente com a do Sul-Sudeste.

Essa integração interregional, cuja característica maior é a complementaridade, não guarda nenhuma correspondência com movimento similar intrarregional, uma vez que no Nordeste o processo de industrialização consolidou estruturas bastante débeis de articulação produtiva interna. Por conta disso é que a região depende bastante dos mercados extra-regionais, tanto para aquisição dos bens de capital de que necessita para o processo de produção, como para vendas de insumos e de produtos elaborados. Um aspecto preocupante é a constatação de uma perda de posição das exportações do Nordeste para o Exterior, no conjunto das exportações brasileiras. Entre 1964 a 2002, esse indicador declinou de 15,6% para 7%. Nos últimos dois anos houve uma modesta recuperação (elevando-se para 8,3% em 2004). (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2006).

Também no setor terciário o Nordeste experimentou significativos avanços, com destaque para os maiores centros urbanos que permitiram a consolidação de atividades que constituem importantes pólos econômicos, como o varejo moderno, os serviços médicos (públicos e privados), os serviços educacionais e de logística. O turismo, irradiando sua dinâmica para inúmeras atividades complementares, também se tornou segmento responsável por parcela importante do emprego nos grandes centros urbanos litorâneos.

Transformações importantes ocorreram igualmente na infra-estrutura econômica, com a implantação e modernização de portos e aeroportos, ampliação e

modernização de rodovias e com o aumento da oferta e distribuição de energia elétrica para todos os municípios nordestinos. Cabe ressaltar, entretanto, que os grandes investimentos em infra-estrutura datam, no mínimo, da década de 1980 (exceção feita aos investimentos recentes na construção de alguns aeroportos), sendo capitaneados pelo Governo, mas este, desde então, vem investindo cada vez menos na região, como atestam os dados sobre a Formação Bruta de Capital Fixo do setor público no Nordeste.

Outro traço marcante de todo esse movimento de modernização econômica que ocorreu na região nos últimos anos foi a expressiva heterogeneidade espacial, resultante do caráter seletivo do desenvolvimento e dos investimentos no espaço regional. Como eles normalmente privilegiam áreas nas quais estão presentes vantagens comparativas resultantes, entre outros aspectos, da maior disponibilidade de infra-estrutura, mão-de-obra especializada e de recursos naturais, a tendência é de essas áreas passarem por significativas transformações, enquanto outras permanecem baseadas em atividades tradicionais ou perdem parte da base produtiva, geradora de emprego e renda.

A partir dessa visão geral dos principais aspectos macroeconômicos do Nordeste, podemos afirmar que o novo paradigma de desenvolvimento apresenta desafios e oportunidades para o Nordeste, mas a possibilidade de sucesso em termos de maior inserção aos mercados nacional e internacional vai depender de a região ter capacidade de superar os gargalos relacionados com o reduzido nível de produtividade de sua economia, em comparação com outras áreas industrializadas do País; a vulnerabilidade de sua agropecuária, principalmente a transformação produtiva do semi-árido; a existência de segmentos pouco competitivos na atividade industrial e, principalmente, a forte heterogeneidade espacial da renda e riqueza regionais.

5 Políticas de desenvolvimento com redução das disparidades regionais



Urge retomar, com vigor, a discussão sobre o desenvolvimento regional no Brasil, um tema que esteve fora da agenda do governo brasileiro desde o início dos anos 1990. Este, no entanto, é um assunto que não pode ser tratado de forma tópica ou isolada, dado que está estreitamente associado à estratégia de retomada do desenvolvimento do Brasil.

Certamente a situação será bem mais difícil para as áreas menos desenvolvidas do País, se não conseguirmos, nos próximos anos, implementar as reformas necessárias para redirecionar a economia brasileira em busca de patamares cada vez mais elevados de desenvolvimento econômico, social, tecnológico e cultural.

Ao longo dos últimos vinte e poucos anos, o Brasil esteve à deriva porque as lideranças nacionais – preocupadas em controlar uma inflação asfixiante e em promover meias reformas – perderam o senso de direção, a noção de prioridades, a visão de longo prazo.

Torna-se indispensável, agora, formular – ou reformular – uma estratégia e um projeto de desenvolvimento e reconstruir o aparato governamental, empresarial e da sociedade que deverá ser o instrumento para a sua concretização. E dentro dessa estratégia deverá estar integrada uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a exemplo da primeira abordagem recentemente apresentada pelo Ministério da Integração Nacional. (BRASIL, 2005).

É o momento também de o Estado intervir fortemente na redução da concentração de renda, o que pode ser operacionalizado através de medidas genuinamente de caráter social ou de cunho redistributivista e, principalmente, através da priorização de atividades econômicas que possam dar contribuição significativa no sentido de redução da concentração.

Relembrando Furtado (2003), ao examinar a questão nordestina, há um viés nos modelos de desenvolvimento adotados a favor de empresas de maior porte, com o uso de crédito subsidiado e incentivos fiscais. Isso tem resultado em concentração de riqueza e renda, em aumento das desigualdades, com escassa geração de emprego, tanto no campo quanto nas cidades. É preciso reorientar a política econômica para privilegiar as pequenas e médias empresas e, além disso, atuar especialmente na vinculação da atividade produtiva com o mercado local. Segundo Furtado (2003), as políticas econômicas deveriam ser voltadas para a desconcentração da produção e da renda.

Na mesma linha, Sachs (2003) afirma que o país precisa de um projeto nacional voltado prioritariamente para a redução da dívida social, capaz de assegurar o necessário balanço entre o ambiental, o econômico e o social; entre o curto e o longo prazo; entre o desenvolvimento urbano e o rural. A equidade social depende do enfrentamento do problema da heterogeneidade estrutural, que deve se dar simultaneamente em duas frentes: a) pelas políticas sociais de ataque direto à indigência e à pobreza e, sobretudo, b) pela geração de oportunidades de trabalho decente – empregos e auto-empregos –, o que passa por ações afirmativas vigorosas em prol dos empreendedores de pequeno porte.

Por sua dimensão, tradição e experiência de desenvolvimento, o Brasil tem todas as condições para

buscar uma trajetória de crescimento econômico radicalmente oposta àquela de nossa história recente.

Somos o quinto país mais populoso do mundo e, em termos absolutos, ocupamos o nono lugar entre as 20 maiores economias do planeta (considerado o método PPP, que estima uma renda global de 1.627 bilhões de dólares para 2005), conforme mostra a TABELA 16.

Tabela 16 – Principais economias do mundo (2005) - Classificação pelo Método PPP

Ranking	Países	RNB pelo método PPP (US\$ bilhões)	RNB pelo método Atlas (US\$ bilhões)	População (milhões hab.)	RNB per capital (PPP) (US\$ 1.00)	RNB per capita (Atlas) (US\$ 1.00)
1	Estados Unidos	12.409,40	12.969,60	296,50	41.853,00	43.742,30
2	China	8.572,70	2.263,80	1.304,50	6.571,60	1.735,40
3	Japão	3.943,80	4.988,20	127,90	30.835,00	39.000,80
4	Índia	3.815,60	793,00	1.094,60	3.485,80	724,50
5	Alemanha	2.417,50	2.852,30	82,50	29.303,00	34.573,30
6	Reino Unido	1.926,80	2.263,70	60,20	32.006,60	37.603,00
7	França	1.829,60	2.177,70	60,70	30.141,70	35.876,40
8	Itália	1.667,80	1.724,90	57,50	29.005,20	29.998,30
9	Brasil	1.627,20	644,10	186,40	8.729,60	3.455,50
10	Rússia	1.559,90	639,10	143,20	10.893,20	4.463,00
11	Espanha	1.133,50	1.100,10	43,40	26.117,50	25.347,90
12	Canadá	1.061,20	1.051,90	32,30	32.854,50	32.566,60
13	Coréia do Sul	1.056,10	764,70	48,30	21.865,40	15.832,30
14	México	1.052,40	753,40	103,10	10.207,60	7.307,50
15	Indonésia	847,40	282,20	220,60	3.841,30	1.279,20
16	Austrália	643,10	654,60	20,30	31.679,80	32.246,30
17	Turquia	612,30	342,20	72,60	8.433,90	4.713,50
18	Argentina	558,80	173,00	38,70	14.439,30	4.470,30
19	África do Sul	558,00	224,10	45,20	12.345,10	4.958,00
20	Tailândia	549,30	176,90	64,20	8.556,10	2.755,50
	Sub-total	47.842,40	36.839,50	4.076,90		
	Mundo	61.006,60	44.983,30	6.437,80		
	Proporção (%)	78,42	81,90	63,33		

Fonte: Banco Mundial (2006)

Do ponto de vista das macrorregiões brasileiras (TABELA 14), a região Sudeste, sozinha, com uma RNB da ordem de 729 bilhões de dólares (2003) poderia ser considerada como a 16ª maior economia do mundo, somente superada pelo México, em toda a América Latina. O seu porte é superior ao das economias da Indonésia, Austrália, Turquia, Argentina, África do Sul e Tailândia.

Mesmo as regiões periféricas têm um porte não desprezível. O Nordeste, por exemplo, com mais de 51 milhões de habitantes, tem uma dimensão demográfica somente inferior à do México (e do Brasil evidentemente) em toda a América Latina.

A despeito de sua pobreza, podemos notar que a RNB nordestina de 182 bilhões de dólares (2003) tem um porte quase equivalente ao das economias de Portugal (183 bilhões de dólares), Argélia (US\$ 189 bilhões), da Arábia Saudita (US\$ 187 bilhões) e de Hong Kong (US\$ 196 bilhões) e superior ao de economias maduras como as da Finlândia (US\$ 141 bilhões) e Dinamarca (US\$ 168 bilhões).

Na realidade, a dimensão da economia do Nordeste fica apenas um pouco abaixo da soma das rendas nacionais da Venezuela, Paraguai, Bolívia e Uruguai, que não ultrapassam um total de 197 bilhões de dólares pelo critério PPP.

Esses valores absolutos dão apenas uma idéia da dimensão do mercado e, por conseqüência, do potencial de crescimento dessas economias regionais, que podem e devem lutar pela conquista de mercados externos, numa estratégia de dupla inserção, aproveitando a forte alavancagem dos seus mercados internos e de sua integração em um bloco econômico poderoso – a própria federação brasileira.

No que concerne a desenvolvimento e bem-estar social, o que interessa é um valor relativo: a renda *per capita* ou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). E aqui, os

nossos indicadores são ainda baixos e, sobretudo, muito desiguais, nos planos regional e social.

A renda *per capita* do Brasil de 2003, indicada na TABELA 14 não ultrapassa 7.386 dólares, acima da Colômbia (US\$ 6.520) e da Venezuela (US\$ 2.490)²², mas abaixo da Argentina (US\$ 10.920), da África do Sul (US\$ 10.270), do Chile (US\$ 9.810), do México (US\$ 8.950) e da Rússia (US\$ 8.920), para não falar de economias mais prósperas como as da Coreia do Sul (US\$ 17.930) e da Espanha (US\$ 25.347) ou de gigantes globais como Estados Unidos (US\$ 43.742), Japão (US\$ 39.000) e Reino Unido (US\$ 37.600).

Já os Estados mais atrasados do Nordeste – Maranhão (US\$ 2.000) e Piauí (US\$ 2.111) – estão em um padrão semelhante ao do Camboja (US\$ 2.060) e de Gana (US\$ 2.190), dois dos países mais pobres do mundo. O Ceará (US\$ 3.070) sobe um pouco de padrão, mas fica abaixo do Egito (US\$ 3.440), do Lesoto (US\$ 3.430) e da Indonésia (US\$ 3.210).

5.1. Instrumentos ordenadores da ação regional do Governo Federal

5.1.1. O Plano Plurianual do Governo Federal

A estratégia do Governo Federal para o Nordeste manifesta-se através dos instrumentos de planejamento do governo, como o Plano Plurianual (PPA) e os orçamentos

22. Ao contrário do que ocorre com o método tradicional, que atribui a Venezuela uma renda *per capita* maior que a do Brasil.

anuais. A partir desses dois instrumentos, o governo delinea as linhas básicas de seu programa de governo e estabelece as principais estratégias de ação que vão caracterizar sua intervenção. Um dos principais objetivos do governo é enfrentar o desafio histórico de eliminar a fome e a miséria que atingem milhões de brasileiros. Mas para construir uma sociedade dinâmica e moderna, tirar o país da letargia, gerar empregos e riquezas e estabelecer justiça social é necessário um crescimento firme e duradouro. A intenção precípua, portanto, deve ser promover um desenvolvimento sustentado com equidade social, o que requer grande união de esforços e a mobilização da sociedade brasileira. É necessário ainda que ações ou projetos estratégicos, visando o futuro que se quer construir, não sejam condicionados por situações conjunturais, como temos assistido sistematicamente.

Na dimensão regional, o PPA parte da percepção de que as desigualdades sociais têm uma dimensão regional e seu enfrentamento passa por uma nova política de desenvolvimento regional e o fortalecimento do planejamento territorial no setor público. A geografia do Brasil mostra ainda uma forte concentração das atividades econômicas e da população sobre uma parcela menor do espaço brasileiro. Mostra uma distribuição das desigualdades sociais e econômicas que comporta vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos, ao lado de outros que apresentam alta concentração de pobreza. Em ambos os casos, são regiões com reduzida capacidade de competir com os territórios mais dinâmicos.

A consolidação da estratégia de crescimento sustentável com inclusão social pressupõe a substituição desse processo assimétrico de desenvolvimento socioeconômico de conseqüências negativas tanto para as áreas atrasadas como também para as regiões mais prósperas. Estas já estão enfrentando os problemas de aglomeração excessiva: congestionamento de fluxos,

pressão sobre o meio ambiente e a saúde pública, incapacidade de absorver a pressão migratória, ampliando os bolsões de pobreza em todas as grandes cidades do País.

A geografia desejada para os próximos anos deve privilegiar o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do país, potencializando as vantagens da diversidade cultural, natural e social. Em suma, a política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas de política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do país.

A integração competitiva do território nacional passa pela coordenação e pelo investimento seletivo em infraestrutura, atacando de imediato os gargalos em transporte, energia, telecomunicações e recursos hídricos que são obstáculos à valorização das complementaridades interregionais. O Governo Federal, em articulação com os governos estaduais, deve definir o conjunto de projetos prioritários que assegurem uma distribuição equilibrada do crescimento econômico e social nas macrorregiões.

As áreas mais frágeis devem ser tratadas numa perspectiva sub-regional diferenciada no que tange ao gasto social e às políticas de emprego e renda. A intenção é estimular uma convergência das prioridades de gasto da União, Estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes (transferência de renda, saneamento, habitação, saúde, educação, informação e conhecimento, meio ambiente, associadas todas a uma política sob medida de emprego e renda), gerenciadas de forma articulada, visando ao desenvolvimento local.

A estratégia regional deve contemplar, em especial, as potencialidades econômicas do Nordeste e dar atenção diferenciada às zonas deprimidas, cuja integração à dinâmica de crescimento nacional é um dos desafios centrais

para a desconcentração da renda. O fortalecimento dos arranjos produtivos locais confere ao país uma oportunidade singular para a desconcentração espacial da produção e a valorização dos recursos potenciais dispersos no território nacional.

De acordo com o Governo Federal, o desenvolvimento regional, numa perspectiva nacional, não pode prescindir de uma profunda reformulação dos atuais instrumentos de atuação regional: fundos constitucionais, incentivos, agências regionais, todos exclusivamente voltados para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Para o governo é crucial a adoção de instrumentos que permitam uma atuação no território visto de forma integrada e o equacionamento dos problemas das desigualdades sociais e econômicas dos espaços numa perspectiva que abranja o conjunto do território nacional, nas diversas escalas: nacional, macrorregional, sub-regional, local. Para tanto, o Governo, a partir da recriação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), propõe criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Mas, cabe lembrar dois pontos importantes: a nova SUDENE ainda não saiu do papel e o país não está crescendo como deveria, o que restringe, conforme já destacado, as possibilidades regionais.

Cada vez mais o destino das regiões depende de uma dimensão nacional e crescentemente relacionada à América do Sul e ao conjunto da dinâmica internacional. Isso muda o enfoque do planejamento e do desenvolvimento exclusivamente nacional e implica uma estratégia de fortalecimento e de integração das logísticas de infraestrutura na América do Sul, na construção progressiva de um destino comum para o continente. É uma alteração deliberada de perspectivas do desenvolvimento que se orienta para o oeste, novamente, contrabalançando o excessivo adensamento econômico do litoral.

5.1.2. A política nacional de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional

O documento Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2005) define alguns objetivos, premissas e critérios básicos da política de desenvolvimento regional do atual governo. Destaca-se no trabalho o esforço para ir além do tradicional enfoque macrorregional, com a incorporação de variáveis micro e meso regionais, analisadas com o propósito de melhor orientar a formulação e implementação dos programas e projetos de intervenção do governo.

Define-se como objeto da PNDR, de um lado, como problema, a desigualdade, e, de outro, como potencialidade, a diversidade regional, em termos sociais, ambientais, econômicos e culturais.

O Plano se fundamenta em algumas *premissas* importantes. A primeira delas é a de que a política regional deve ser basicamente Nacional. A segunda é que, por consequência, ela não é uma atribuição exclusiva do Ministério da Integração Nacional, mas tem fortes afinidades e estreitas interfaces com as políticas de planejamento nacional, urbanas, ambientais, sociais e culturais, a cargo de outros agentes federais. A terceira é a de que ela requer uma abordagem em múltiplas dimensões, articulando os objetivos dos entes federados e da sociedade civil em torno de objetivos comuns.

O diagnóstico do PNDR foi realizado com base na análise – tanto estática como dinâmica – de um conjunto de variáveis demográficas, econômicas e sociais (população total e regional e urbana, densidade demográfica, rendimento domiciliar médio por habitante, anos de estudo de categorias de população acima de certa faixa etária, PIB regional e sua taxa de crescimento no período 1990/1998)

representadas em diversos cartogramas de escala micro e mesorregional.

A base de dados compreendeu categorias e informações extraídas dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 1991 e 2000 e as estimativas do Produto Interno Bruto dos municípios realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para os anos de 1990 e 1998.

A extensa análise que foi feita para todo o território brasileiro identificou, sem grandes surpresas, algumas características importantes de nossa diversidade regional, tais como:

- a. a presença de sub-regiões com elevados rendimentos relativos médios, dinâmicas e competitivas, e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação em todas as macrorregiões do país;
- b. a existência de dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB que assinalam um perfil territorial disperso, num contexto de baixo crescimento econômico agregado do país e taxas cadentes de expansão natural da população;
- c. a persistência de um padrão macrorregional expressivo de diferenciação das principais variáveis, destacando 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 pelo semi-árido nordestino, que inclui parte do norte de Minas Gerais, e o posicionamento análogo recente do Amazonas, a indicar uma regressão

socioeconômica sensível das Microrregiões Geográficas (MRG) do interior do Estado na última década do século XX.

Confirmou-se ainda o já conhecido contraste litoral-interior e Norte-Sul. Outro ponto que merece relevo é a análise das diferenças nos níveis educacionais medidos pela percentagem de pessoas com até 4 anos e com mais de 12 anos de estudo, na população com mais de 15 e menos de 25 anos, respectivamente. Essa análise, diz o PNDR:

exemplifica bem este padrão bipartido, que secciona em dois o território nacional. De um lado, o centro-sul (incluindo parte do Centro-Oeste) com proporções menores da população com menos de 4 anos de estudo (menor que um terço na maioria da MRG) e proporções maiores com mais de 12 anos de estudo (mais de 4%, na maior parte das MRG) e, do outro, o Norte-Nordeste e a outra parte do Centro-Oeste, onde, na maioria das MRG, mais de um terço da população conta com menos de 4 anos de estudo e menos de 4% possuem 12 anos ou mais de estudo. O divisor macrorregional assinala, portanto, uma dimensão educacional inequívoca, que contribui para reforçar a conclusão de que o país precisa realizar esforço dedicado no campo da educação. (Brasil 2005b).

Propõe-se, então, duas abordagens diferenciadas: uma estratégica, a nível macrorregional e outra, operacional, a nível mesorregional, sem ignorar a diversidade sub-regional, até pelo que ela representa em termos de potencial inovador e de desenvolvimento. No primeiro nível, a prioridade deve ser dada à Amazônia e ao Nordeste e também, em certa medida, ao Centro-Oeste.

No segundo nível, as ações serão desenvolvidas preferencialmente no plano mesorregional, incluindo basicamente investimentos de infra-estrutura, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, capacitação de mão-de-obra, apoio à ampliação dos “ativos relacionais” e oferta de crédito para as unidades produtivas. O PNDR assinala que as ações federais serão desenvolvidas preferencialmente na escala mesorregional.

Para delimitar os espaços prioritários de intervenção foram consideradas duas variáveis principais: uma estática – rendimento domiciliar médio (alto, médio e baixo) e outra dinâmica – taxa de variação do produto interno bruto, em função do que foi estabelecida uma tipologia de quatro categorias de sub-regiões:

- i. Alta Renda;
- ii. Renda Baixa/Média e Dinâmica (Dinâmicas de menor renda);
- iii. Renda Média e Pouco Dinâmica (de média renda, com médio ou baixo dinamismo);
- iv Renda Baixa, Pouco Dinâmica (de baixa renda com médio ou baixo dinamismo) ²³

As MRG do Grupo I estão principalmente nas regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas do país, e também no Centro-Oeste (MRG do Sul e Sudoeste goiano, algumas MRG do trecho inicial da BR-163, próximo a Cuiabá, MRG de Campo Grande e do Distrito Federal). São insignificantes suas ocorrências nas regiões Norte e Nordeste. Esse Grupo tem mais da metade da população do Brasil e gera 76%

23. Os títulos em letras maiúsculas são os que constam do Quadro I da p. 37 do PNDR, enquanto os enunciados entre parênteses correspondem às definições apresentadas no texto deste documento.

do PIB do país. Compreende áreas com 93% de urbanização e altas densidades demográficas. Deixa claro o documento do Ministério da Integração Nacional (MI): “estes espaços microrregionais tendem a não ser alvo prioritário de intervenção da PNDR”. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2005, p. 8).

Em sentido contrário as do Grupo II são raras nas regiões Sul e Sudeste, estando mais presentes no Centro-Oeste e Nordeste, cobrindo geralmente vastas extensões territoriais. Entende-se que são áreas que estão passando por um processo de transformação relativamente recente. Nelas vivem apenas 9% da população nacional, ocupando, porém, quase um terço do nosso território.

As do Grupo III estão mais dispersas pelo país e são caracterizadas como áreas que já tiveram algum dinamismo e hoje enfrentam uma situação de estagnação econômica. Têm um percentual significativo da população (28,9%) e também elevado grau de urbanização (75%). Aí se incluem “vastias porções dos territórios do Pará, Amapá e de Roraima, na Região Norte [...]; do Espírito Santo, no Sudeste; e as MRG de Itabuna-Ilhéus, Porto Seguro, de Petrolina-Juazeiro, na Bahia e, por fim, o entorno do Distrito Federal”. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2005, p. 8).

Por fim, as do Grupo IV, regiões de baixo crescimento e baixa renda estão concentradas no Norte e Nordeste. Abarcam somente 8,4% da população, dispersa numa área que representa 23% do território nacional. Apenas metade da população é urbana e o nível de rendimento médio regional é um quinto da média brasileira. A promoção do seu desenvolvimento é o desafio maior do PNDR. A política regional deve estar necessariamente articulada com as políticas sociais.

Naturalmente, as regiões II, III e IV devem constituir os alvos prioritários da política regional²⁴. Os cartogramas 10 e 11 (este último definido como cartograma síntese), das p. 41 e 43 do PNDR mostram graficamente como se distribuem as MRG dos Grupos III e IV pelo Norte e Nordeste do país. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2005). O Quadro da p. 46 do PNDR sintetiza as características básicas das quatro categorias de sub-regiões. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2005).

Ressalta-se que já vêm sendo implementados pelo Ministério da Integração Nacional dois grandes programas que visam ao desenvolvimento do PNDR: o Programa de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais (PROMESO) –adequado às áreas III e IV e o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões (PROMOVER), voltado para as áreas II.

Esperava-se que esses programas pudessem ser financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, incluído na Proposta de Emenda à Constituição que tratou da Reforma Tributária (PEC 41), e que deveria ser constituído com base em 2% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) (o que representaria receita anual estimada de R\$ 2 bilhões). Esse Fundo, porém, terminou tendo outra destinação. “Há, portanto, que construir uma alternativa de financiamento dos Programas” – diz o documento do PNDR. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2005).

O Ministério da Integração Nacional também já divulgou uma versão para discussão do Plano Estratégico de

25. O PNDR destaca ainda a importância estratégica de duas “áreas especiais”: o Semi-árido nordestino e a Faixa de Fronteira. A primeira em função de sua baixa atividade econômica e precárias condições de vida de sua população (tem 40% da população do Nordeste e responde por apenas 20% do PIB regional); a segunda, por sua importância na pretendida integração sul-americana.

Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE): Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2006), preparado pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE). Publicou, igualmente, a versão de um Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA) e do Plano Amazônia Sustentável (PAS).

Do ponto de vista técnico, o PDNE constitui um importante avanço no campo do planejamento regional porque representa uma primeira tentativa de aplicar as diretrizes do PDNR às condições específicas da região Nordeste.

Para tanto, a par de um diagnóstico e de uma proposta de estratégia global, são definidos os espaços sub-regionais (com a especificação de 8 sub-regiões), os cenários de desenvolvimento, as metas e os eixos e de projetos estratégicos.

Os eixos estratégicos são:

- construção de competitividade sistêmica;
- inclusão social, com a “distribuição de ativos sociais”;
- gestão ambiental, de caráter regulador, para assegurar a sustentabilidade.

Devem ser notadas, no entanto, duas omissões relevantes: uma que diz respeito às questões institucionais e outra que se relaciona com o problema do financiamento do plano. São apresentados alguns dados financeiros sobre projetos específicos, mas não se tem uma idéia clara de como o plano poderá ser instrumentalizado, no nível macrorregional, seja em termos de recursos financeiros, seja do ponto de vista dos instrumentos de intervenção.

Este, aliás, é um dos riscos do novo enfoque sub-regional: o de perder-se a visão de conjunto, que dá suporte à mobilização do apoio político e da solidariedade regional, sem os quais qualquer plano de desenvolvimento estará fadado ao fracasso.

5.1.3. Matriz institucional da ação federal no Nordeste

Se, como vimos, uma política regional é necessária e o Estado tem uma importante atribuição no sentido de corrigir as falhas geradas pelo processo de desenvolvimento, que tipo de instituições e instrumentos públicos são necessários para operacionalizar essa política de desenvolvimento regional?

Essas instituições devem caracterizar, de maneira mais explícita ou menos implícita, o esforço do Governo Federal na execução da política regional. Esse esforço vem sendo representado pelo BNB, Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), Companhia do Vale do São Francisco (CODEVASF), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a SUDENE, que necessita ser recriada, considerando os novos paradigmas do desenvolvimento. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também compõe esse elenco, pois possui programas específicos para o Nordeste. Os instrumentos, por sua vez, podem ser divididos em instrumentos ordenadores, como o Plano Plurianual e a própria programação anual do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), por exemplo, e instrumentos fiscais-financeiros, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e os incentivos fiscais. A operacionalização de todos esses elementos autárquicos que materializam a intervenção pública na região foi bem mais efetiva nos momentos em que a capacidade de investir da União era maior.

5.1.3.1. O papel do Banco do Nordeste do Brasil

A questão primordial que desponta logo, ao tratarmos de política regional, tem a ver com o financiamento das políticas regionais. Nesse sentido, o Banco do Nordeste assume uma posição central, por conta de seu papel como instituição de desenvolvimento e por dispor de um fundo de financiamento de investimentos produtivos.

Para entender o que o Banco faz na região, é preciso ter idéia sobre a importância de um banco público numa área atrasada. Na realidade, a função primordial de um banco público é justamente promover o crescimento econômico e, ao fazer isso, ele, indiretamente, está também promovendo o desenvolvimento. O crescimento é a forma mais eficaz de melhorar, no longo prazo, os indicadores sociais de uma região pobre. Mas para fazer isso torna-se necessária a provisão de fundos de poupança para garantir os investimentos necessários à promoção do crescimento dessas áreas e a única forma de se garantir isso é através da adoção de instrumentos extramercado, como crédito subsidiado, incentivos fiscais, investimentos públicos para a formação bruta de capital, formação de capital humano etc.

Considerando essa pré-condição da existência de um banco público para a política regional, o BNB adquire uma posição de maior legitimidade para assumir esse papel, que lhe é assegurado, sobretudo, por seu capital intangível que é o conhecimento sobre a região. A atuação do Banco não deve se restringir apenas a prover crédito aos agentes produtivos, mas envolve, ainda, ações estratégicas nas áreas: social, ambiental, científico-tecnológica e de infraestrutura, dentro de uma perspectiva maior de assegurar o desenvolvimento econômico e alcançar a melhoria das condições de vida da população nordestina.

O pressuposto para fundamentar toda a estratégia de atuação do Banco na região está relacionado com a criação de um ambiente favorável à existência de atividades econômicas competitivas, para as quais os fatores locacionais como infra-estrutura econômica e social adequada e mão-de-obra qualificada constituem os elementos-chave para a promoção do desenvolvimento. É com esse direcionamento que o Banco deve trabalhar ostensivamente, para eliminar os entraves à melhoria de produtividade regional, adotando políticas que privilegiem ações voltadas para a reestruturação da base produtiva, capacitação profissional, desenvolvimento científico e tecnológico, ampliação e consolidação da infra-estrutura, suporte hídrico e conservação ambiental, os quais constituem os eixos estratégicos de transformação competitiva da economia regional.

Além desses elementos, o Banco do Nordeste tem ainda o desafio de contribuir para que a região participe de forma dinâmica no novo processo de expansão econômica mundial, uma vez que os efeitos da nova integração internacional, advindos da globalização, ocorrem de forma diferenciada nos subespaços nacionais, prejudicando as economias menos competitivas e pouco articuladas.

Para romper essa tendência à fragmentação, que se afigura perversa para a região, o Banco do Nordeste deve adotar metodologias inovadoras de intervenção no espaço regional, dentro de uma concepção de atuação que reconheça as potencialidades regionais, a partir das heterogeneidades (diversidade e diferenciação dos territórios). A atuação do Banco deve ser orientada para a identificação dessas potencialidades e, tendo como objetivo final a equidade, promover, por meio das políticas de desenvolvimento, os estímulos às maiores parcelas possíveis da população, na expectativa de redução das desigualdades inter e intrarregionais, viabilização de oportunidade de melhoria de qualidade de vida e distribuição de renda e riqueza.

É fundamental que o BNB, numa perspectiva de integração regional e inclusão social, no contexto de um Projeto Nacional de Desenvolvimento, apóie o Nordeste tendo uma visão do todo, atuando fortemente nas áreas menos desenvolvidas a partir de ações estratégicas, considerando a inserção das mesmas neste processo, de forma plena. Para tanto, é imprescindível o apoio aos empreendedores de pequeno porte e agricultores familiares.

Além disso, no processo de crédito e fomento, o Banco deve promover, juntamente com outras instituições de apoio ao desenvolvimento da região, o equilíbrio estrutural regional, apoiando territórios mais dinâmicos desde que numa perspectiva de difusão do desenvolvimento, visando à integração dos subespaços econômicos diferenciados da região.

Nessa direção, a cooperação, por meio do associativismo e cooperativismo, deve ser estimulada fortemente, bem como uma maior participação dos atores sociais e institucionais. Enquanto banco de desenvolvimento, deve primar pela cultura da democracia participativa, principalmente nos territórios mais deprimidos economicamente, onde a solução dos problemas locais depende de maior mobilização.

6 Estratégia de desenvolvimento do Nordeste



6.1. Referenciais macroeconômicos

A visão estratégica é de natureza qualitativa, buscando definir um rumo de longo prazo, sem indicações muito precisas de objetivos quantitativos. Quando muito podemos estabelecer algumas referências, indicadores ou padrões internacionais, como, por exemplo, o objetivo de alcançar até meados deste século um padrão de desenvolvimento equivalente ao dos atuais países de média renda, de acordo com a classificação do Banco Mundial.

Naturalmente, a taxa de crescimento da economia da região vai depender, em grande parte, da taxa de crescimento da economia brasileira. Quais são as perspectivas nesse particular?

O Plano Plurianual do Governo Federal (PPA), 2004-2007, previa uma taxa de crescimento de 3,5 a 4% a.a., que não foi alcançada nos três primeiros anos de sua vigência.

Isso confirma uma tendência que data de vários anos de o PPA transformar-se num documento meramente formal, eivado de uma retórica vazia, que não implica qualquer compromisso ou responsabilidade com o cumprimento de metas e objetivos de política econômica e transformação estrutural da sociedade brasileira.

No período de 1985 a 2002, a economia brasileira cresceu a uma taxa média de apenas 2,5% ao ano. A região Nordeste manteve um ritmo igual²⁵ ao do país, mas a região Centro-Oeste cresceu 4% em média, enquanto a região Norte expandiu sua economia mais rapidamente, 5,2% ao ano, em média.

No período mais recente, de 1993 a 2005, a taxa de crescimento do Brasil não alcançou 3% ao ano (como vimos na TABELA 5). Admitindo que essa modesta taxa de 3% fosse mantida daqui para a frente (o que asseguraria um ritmo de incremento do produto per capita de 1,5% ao ano²⁶), o Brasil necessitaria de quase um século (84 anos) para alcançar um padrão de país desenvolvido.

Essa é uma projeção absolutamente inaceitável, não apenas do ponto de vista das aspirações dos brasileiros, mas, sobretudo, quando se consideram o porte, os recursos naturais e humanos, os avanços tecnológicos e o potencial da economia brasileira.

Se, no entanto, essa taxa subisse para 5%, o Brasil poderia integrar a categoria dos países desenvolvidos no prazo de 36 anos. E se mantivéssemos a nossa taxa histórica de crescimento do período de 1920 a 1980, de 7% ao ano (ou 5,4% de incremento anual do Pib per capita), poderíamos alcançar esse patamar em menos de um quarto de século (24 anos).

O fraco desempenho da economia brasileira nos últimos anos tem gerado certo desconforto das elites políticas e empresariais, generalizando-se a convicção de que o país

25. Como o Nordeste teve uma taxa de crescimento demográfico de apenas 1,3% - inferior à taxa do Brasil, de 1,6%, mesmo assim houve um pequeno ganho da região, em termos de avanço da renda *per capita*. Ver Brasil. Ministério da Integração... (2006, p. 21).

26. Supondo uma taxa de crescimento demográfico não superior a 1,5% ao ano.

precisa retomar um ritmo de crescimento acelerado – de 4,5% a 5%, ou até bem mais.

Sabemos que isso não será fácil, dado que é necessário equacionar e implementar algumas reformas estruturais de que necessitamos com grande urgência. Por outro lado, a agenda reformista não pode obedecer apenas à lógica do mercado. Precisa preservar os objetivos de melhoria da distribuição e as características de sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento.

Embora os indicadores econômicos de equilíbrio interno e externo sejam a cada dia mais favoráveis, ainda persistem, a par das nossas conhecidas carências sociais, graves problemas de natureza econômica, dos quais os mais evidentes são o baixo nível de poupança e investimento, a sobrevalorização cambial, a falta de controle sobre os fluxos de capitais especulativos internacionais²⁷ e o alto nível da dívida interna (50% do PIB) que, associado a uma taxa de juros real que continua a ser a mais alta do mundo, gera um ônus financeiro quase insuportável (com uma carga de juros totais que absorvem de 8 a 10% do PIB).

O grande desafio da economia brasileira decorre do fato de que esses são problemas de resolução difícil numa conjuntura de estagnação ou lento crescimento. Este é exatamente o círculo vicioso a romper ou a armadilha da qual urge escapar. Assim como foi feito com a inflação, precisamos de um tratamento de choque para resolver a nossa equação de retomada do desenvolvimento. Neste particular, o gradualismo e a acomodação, tão praticados no Brasil por sucessivos governos, podem assumir conotações de tibieza e irresponsabilidade.

27. Sem que isso signifique qualquer desprezo ou desinteresse em relação aos recursos externos que se destinam ao financiamento de projetos produtivos, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento do País.

Sem crescimento fica difícil elevar a taxa de poupança ou aumentar a base fiscal, o que poderia abrir algum espaço para redução relativa da carga fiscal.

A TABELA 17 mostra a evolução da renda per capita de alguns países selecionados, confrontada com a evolução desse mesmo indicador para o Brasil, entre 1960 e 2005.

Tabela 17 – Evolução da Renda *Per Capita* de países selecionados, comparada com a do Brasil

Países	Renda <i>per capita</i> , em Dólares (Método Atlas)		
	1960	1980	2005
Coréia do Sul	480	1.600	15.834
Malásia	650	1.430	4.965
Tailândia	260	640	2.755
Indonésia	210	480	1.279
Costa Rica	1.020	1.960	4.591
Portugal	840	2.540	16.173
<i>Brasil</i>	<i>790</i>	<i>2.110</i>	<i>3.456</i>
Proporção em relação ao Brasil			
Coréia do Sul	0,61	0,76	4,58
Malásia	0,82	0,68	1,44
Tailândia	0,33	0,30	0,80
Indonésia	0,27	0,23	0,37
Costa Rica	1,29	0,93	1,33
Portugal	1,06	1,20	4,68

Fonte: Herrick e Kindleberger (1983) e Banco Mundial (2005).

Dois países pobres do Leste Asiático – Coréia e Malásia – tinham, em 1960, uma renda per capita inferior à do Brasil e hoje (2005) têm renda per capita superior à nossa.

O caso mais flagrante é o da Coréia que, em 1960, tinha uma renda *per capita* 40% inferior à do Brasil e hoje tem uma renda *per capita* que corresponde a 4,6 vezes a renda média do Brasil. Isso se torna mais surpreendente quando levamos em conta os seguintes fatos: a Coréia tem uma população (48 milhões de habitantes) inferior à do Nordeste brasileiro, somente se tornou realmente

independente depois da Segunda Guerra Mundial, foi devastada por uma guerra arrasadora nos anos 1950, não produz uma gota de petróleo e, durante muitos anos do período pós-guerra, foi obrigada a sustentar uma máquina militar que consumia um quarto do seu orçamento público.

A Malásia constitui outro caso interessante: é um país relativamente pequeno (25 milhões de habitantes), multirracial, formado por malaios (60%), chineses (25%), indianos (10%), aborígenes e imigrantes do Camboja, do Vietnã e de outros países. No seu passado, como colônia da Inglaterra, era conhecida como a maior produtora mundial de borracha, madeira, óleo de palma e pimenta. Somente se tornou independente em 1957 e teve de enfrentar problemas políticos e raciais, de que resultou a secessão de Cingapura em 1965. Nos anos 70 iniciou uma política de industrialização. Há 25 anos sua renda *per capita* era inferior à brasileira. Hoje nos supera em 40 % nesse indicador.

Já a Tailândia e a Indonésia são países pobres, com grandes populações (64 e 220 milhões de habitantes, respectivamente), que, partindo de uma base muito baixa, conseguiram reduzir o hiato econômico que os separava do Brasil (a Tailândia rapidamente e a Indonésia mais devagar).

A Costa Rica é um país pequeno (4 milhões de habitantes) que em 1980 tinha uma renda *per capita* inferior à do Brasil e hoje a tem superior à nossa.

Finalmente, temos o caso de Portugal que, há algumas décadas, era um dos países mais atrasados da Europa, com uma renda *per capita* quase igual à do Brasil. Mais recentemente, depois de sua integração à União Européia, experimentou acelerado crescimento (a ajuda da Comunidade Européia teve um papel decisivo) e hoje a sua renda *per capita* é um múltiplo da brasileira (4,7 vezes).

A elevação da taxa de crescimento do Brasil, portanto, é não apenas uma potencialidade, mas um imperativo, a menos que nos conformemos em continuar numa situação de subdesenvolvimento ao longo de quase todo o século XXI.

6.2. Síntese da estratégia para o Nordeste

Como resultado dos seminários promovidos pela AFBNB e AABNB, aos quais foram agregados os subsídios analisados nos capítulos anteriores, podemos apresentar agora os pontos básicos que devem conformar (de maneira sintética) a estratégia para o Nordeste. Ressalte-se que, na realidade, este é um documento aberto que visa a contribuir para o debate sobre os possíveis caminhos para o desenvolvimento do Nordeste, o qual vai se agregar aos vários documentos que já existem sobre este tema. Temos consciência, entretanto de que para transformar essas idéias em política pública, deveremos percorrer pelo menos quatro etapas:

- Concepção da Estratégia, que diz respeito a uma avaliação basicamente qualitativa, numa perspectiva de longo prazo, para definir uma visão de futuro, uma diretriz básica, um rumo, uma direção e uma filosofia de ação, refletindo a nossa determinação de moldar o nosso próprio destino;
- Essa estratégia constitui um quadro de referência fundamental para delimitar e orientar a formulação do nosso Projeto de Desenvolvimento, um plano também de longo prazo, mas de características operacionais, que envolve aspectos qualitativos e quantitativos;

- O projeto de desenvolvimento somente será viável, no entanto, se houver Consenso Político em torno dos objetivos que pretendemos alcançar e, sobretudo, dos sacrifícios e custos que estamos dispostos a pagar para concretizar os objetivos estabelecidos. Esse consenso, por outro lado, não se obtém no vazio. Ele precisa ser induzido pelos debates em torno da estratégia e do projeto, cuja formulação passa a ser assim um instrumento facilitador do pacto social desejado;
- Finalmente, torna-se necessária uma Mobilização Social para traduzir o projeto de desenvolvimento em ações concretas, mediante o esforço conjugado do governo, do setor privado e da sociedade organizada.

6.3. Grandes linhas e questões básicas

Propõe-se concentrar a atenção em algumas grandes linhas ou questões básicas de ação que devem constituir a estrutura ou a espinha dorsal da estratégia, a saber:

1. **Conhecimento** (geração, transmissão, difusão e gestão do conhecimento), sabidamente o eixo mais importante de qualquer processo de desenvolvimento no mundo moderno, envolvendo todo o complexo sistema que articula as relações entre educação, capacitação técnica, ciência, tecnologia e inovação. Para tanto, sugere-se que sejam definidos:

- programas e projetos bem estruturados, para atingir os objetivos de expansão e melhoria da qualidade da educação em todos os níveis (e

particularmente na educação fundamental e no ensino médio);

- erradicação do analfabetismo, reforma da educação superior, mobilização de novas fontes de financiamento para a universidade pública e consolidação do sistema de avaliação do ensino superior;
- valorização do magistério;
- ampliação dos programas de inclusão digital, com base na revitalização do Programa Nacional de Informática em Educação (ProInfo), que vem sendo implementado pelo Ministério da Educação, desde 1997;
- Avaliação e expansão do Programa Nacional de Educação a Distância (TV Escola);
- Expansão e aprofundamento da reforma do sistema nacional de educação profissional;
- Ampliação dos investimentos e incentivos para pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação empresarial, tendo em vista, de um lado, o aumento da competitividade das atividades produtivas da região e, de outro, o atendimento a demandas sociais de saúde, saneamento, educação, gerenciamento de recursos hídricos e a busca de formas de convivência com situações ambientalmente adversas (como as secas do Nordeste);
- Criação de novas unidades de pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e de um ou mais Institutos Tecnológicos voltados para o desenvolvimento industrial e de serviços do Nordeste;
- Fortalecimento do sistema regional de inovação, mediante a articulação mais estreita entre os seus

atores principais (governo, universidades e empresas) e a adoção de modelos mais eficientes de gestão no setor público (DHALMAN; FRISCHTAK, 2005), com atenção especial para tecnologias genéricas (informática, comunicações, logística) e segmentos de ponta como a biotecnologia, a nanotecnologia e a exploração de novos materiais;

- Mobilização de novas fontes de financiamento para incentivar a pesquisa tecnológica e o sistema de inovação, a exemplo do que já vem sendo feito, há muito tempo, pelo BNB, através do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECI).

2. **Infra-Estrutura**, que é importante para o Brasil como um todo, mas que assume particular importância no Nordeste, como fator inibidor ou de atração dos investimentos privados; nesse particular merecem destaque os seguintes projetos, entre outros: duplicação da rodovia 101, construção da Ferrovia Transnordestina, modernização e ampliação do sistema de portos e aeroportos; complementação e integração da rede de gasodutos, revitalização da bacia do São Francisco e de sua hidrovia, integração do Rio São Francisco com Bacias hidrográficas do Nordeste setentrional e ampliação do sistema elétrico.

3. **Crescimento econômico**, em suas múltiplas dimensões, mas com atenção especial, de um lado, para as suas três vertentes principais (a setorial, a espacial e a interdisciplinar) e, de outro, para alguns insumos básicos ou fatores críticos para assegurar:

- Criação de corporações estatais com capacidade de indução do desenvolvimento;

- Transformação e modernização do aparato produtivo (tecnologia, infra-estrutura, mão-de-obra capacitada, financiamento, empreendedorismo, inovação e instituições preservadoras de uma eficiente economia de mercado);
- Complementação da infra-estrutura regional, para a obtenção da desejada competitividade sistêmica, que será fortalecida por estratégias de adensamento de cadeias produtivas (como em fruticultura irrigada, aqüicultura e piscicultura, couro e calçados, petróleo e gás natural, fármacos e hemoderivados, metal-mecânica, mínero-siderúrgica, têxtil, confecções e turismo) e de mobilização do potencial endógeno via arranjos produtivos locais;
- Reorientação da lógica do crescimento, priorizando o apoio aos pequenos produtores e suas associações e cooperativas. O pequeno empreendedor deve ser encarado como um arquiteto do futuro e não como um resquício do passado;
- Reforma agrária, especialmente a reestruturação fundiária dos estabelecimentos rurais não produtivos, e a reconversão produtiva das unidades que operam com produtividade abaixo da média regional;
- Priorização de políticas voltadas para o atendimento das necessidades básicas da população, especialmente aquelas voltadas para os setores agroalimentar, habitação, energia e infra-estrutura;
- Adoção de modelos eficientes de promoção de micro, médias e pequenas empresas, com assistência técnica intensiva e educação profissional.

4. **Semi-árido e gestão dos recursos hídricos** são temas que merecem uma investigação especial e uma atenção profunda na estratégia do Nordeste, por suas implicações em termos demográficos, econômicos, sociais e ambientais.

5. **Inserção internacional**, que deve levar em conta a diversidade da estrutura econômica nacional: no caso de um país com a dimensão do Brasil, isso deve ser feito considerando as possibilidades de uma “dupla inserção”: articulando os mercados interno e externo e utilizando o primeiro como um instrumento para alavancar o acesso ao segundo, via economias de escala, sinergia produtiva etc. É imprescindível, no entanto, reorientar as estratégias que vêm sendo seguidas pelos últimos governos, com a adoção das seguintes medidas:

5.1. Institucionais

- a. Opção pelo multilateralismo, estabelecendo relações econômicas com todos os blocos econômicos;
- b. Prioridade para a formação de um bloco econômico formado por países da América do Sul, tendo como base a experiência do Mercosul.

5.2. Financeiras

- a. Disciplinamento dos fluxos de capitais externos, com restrições à movimentação de capitais especulativos de curto prazo;
- b. Administração do sistema de câmbio e dos seus mecanismos de gestão;
- c. Combate à sonegação e à lavagem de dinheiro.

5.3. Comerciais

- a. Política Comercial ativa e seletiva, integrada com as políticas de absorção tecnológica e de contenção da inflação;

- b. Estímulo à competitividade exportadora oriunda do aumento da eficiência tecnológica e em compatibilidade com a agenda social;
- c. Política de promoção das exportações, com tratamento diferenciado para as pequenas e médias empresas exportadoras.

5.4. Difusão de tecnologias “maduras” para países em desenvolvimento como forma de estreitar relações internacionais e difundir o desenvolvimento.

6. Gestão ambiental, que se insere na lógica do desenvolvimento sustentável, devendo permear as diversas iniciativas governamentais e privadas de desenvolvimento, de modo a serem observadas questões básicas como reserva legal, áreas de preservação permanente, outorga de água e sistemas básicos de gestão ambiental. As linhas prioritárias de ação e os instrumentos básicos de intervenção envolvem:

- Recuperação de áreas degradadas, particularmente aquelas com tendência à desertificação, prevenção de impactos antrópicos e fortalecimento dos instrumentos e instituições de regulação; (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO..., 2006).
- Inserção, nas políticas ambientais, da especificação dos limites de área produtiva, consumo de recursos naturais, emissão de efluentes e outros aspectos que denotem pequeno impacto ambiental, para que sejam alvo de dispensa de licenciamento ambiental e outorga d’água;
- Definição de políticas de energias renováveis e alternativas, utilizando o potencial da área de atuação do BNB.

7. Ordenamento territorial, que deve orientar um novo processo de intervenções regionalizadas, em múltiplas escalas, no contexto das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional. Isso é particularmente importante no que diz respeito à tradução da estratégia em programas, projetos e ações concretas. Se, no nível da estratégia, podemos pensar em termos macrorregionais, em um nível mais abstrato que ignora a projeção do plano sobre o território, o mesmo não ocorre quando consideramos a formulação e implementação de planos e projetos. Aqui temos de considerar as escalas meso e microrregionais (ou, para alguns setores, as peculiaridades locais). Neste tópico alguns temas importantes precisam ser abordados como:

- Regionalização (Semi-árido, zona da mata, cerrado etc.);
- Dicotomia litoral/interior (ou capital/interior);
- Redes urbanas, desenvolvimento urbano e metropolitano;
- Reestruturação fundiária;
- Zoneamento ecológico-econômico.

8. Inclusão social, objetivo final de qualquer estratégia moderna de desenvolvimento, que comporta duas perspectivas:

- uma imediata ou de curto prazo, relacionada com as políticas sociais de transferência de renda; e
- outra, de longo prazo, a política regional, que visa a atacar as raízes ou causas básicas da exclusão social, (educação, serviços básicos – como saúde e saneamento, oportunidades de emprego produtivo e acesso a fontes de capital tangível e intangível). Isso é importante porque,

no Brasil, as políticas regionais foram excluídas da agenda do governo em função do falso pressuposto de que as políticas sociais, devidamente “focalizadas”, as teriam tornado desnecessárias. Esse foi um grave equívoco que precisa ser corrigido.

9. Financiamento, um problema vital tanto no nível federal, como no nível regional e estadual, cujo equacionamento condiciona a viabilidade de qualquer tipo de planejamento, seja estratégico, seja operacional. O problema básico, nesse particular, é a elevação da taxa de formação de capital da região, o que implica a solução de alguns problemas institucionais referidos no item seguinte.

10. Desenvolvimento institucional, que é muito complexo e comporta múltiplas interpretações, desde a visão de órgãos internacionais, como o Banco Mundial, que estão preocupados principalmente com a eliminação de peias e obstáculos legais e burocráticos à livre expansão das forças produtivas e ao eficiente funcionamento dos mecanismos de mercado, até a perspectiva menos ortodoxa (como a nossa) que pretende enfatizar o esforço de *reconstrução do Estado* como um forte instrumento de apoio ao setor privado, em uma economia pobre e ameaçada por todos os lados, como a nordestina. Por isso, no plano regional, a questão tem seu foco bem definido em alguns objetivos prioritários:

- a. Criação de uma nova e moderna agência de desenvolvimento regional, voltada para o futuro (e não concebida a partir de um saudosismo dos modelos do passado) e dotada de recursos e competências adequados e suficientes para exercer suas importantes e complexas funções (em termos de recursos financeiros, pessoal qualificado e capacidade de gestão e articulação

institucional). Logicamente, isso repõe na agenda política nacional a luta em defesa da recriação da SUDENE;

- b. Fortalecimento das instituições federais regionais (BNB, CHESF, DNOCS e CODEVASF), garantindo-lhes mais recursos financeiros e maior estabilidade de gestão;
- c. Concepção de mecanismos e instrumentos para o financiamento dos investimentos públicos e privados necessários ao desenvolvimento, envolvendo a criação de fundos especializados para aplicações em capital de risco e fundos vinculados para investimentos em infra-estrutura, promoção de sistemas regionais de inovação, promoção de exportações, expansão e melhoria da qualidade da educação e capacitação profissional;
- d. Institucionalização de procedimentos de monitoramento e avaliação com o objetivo de preservar e melhorar a eficiência das políticas regionais e, em particular, dos investimentos da nova Sudene e das aplicações dos bancos estatais e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste;
- e. Fortalecimento do Banco do Nordeste, em termos financeiros, técnicos, operacionais e institucionais, de modo a garantir-lhe uma posição de liderança e solidez, maximizando a sua capacidade de alavancar recursos financeiros e não financeiros essenciais para a promoção do desenvolvimento da região;
- f. Dotar o BNB da função de sociedade de capital de risco nos moldes do BNDESPAR (BNDES Participações), ou algo similar ou mais moderno, como parte de seu instrumental operacional, com

a função de gerenciar fundos de incentivos fiscais, como os do antigo FINOR. esta função está em conformidade com a lei que criou o Banco do Nordeste.

g. Mobilização dos esforços, recursos e competências de bancos públicos nacionais, como o Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal, de modo a criar uma sinergia da ação de financiamento público na região;

h. Retomada do papel típico da ação desenvolvimentista do Estado, através do fortalecimento de um conglomerado estatal com o propósito de aumentar a capacidade de investimento na região, o que pode significar a formação de novas empresas estatais com atuação em setores estratégicos; intercambiar conhecimentos científicos, tecnológicos e gerenciais. Essa intervenção estatal no Nordeste deveria ser concentrada basicamente em quatro setores:

- no sistema ferroviário, que tem a imprescindível função de integrar os espaços econômicos do país e, com maior destaque, da região Nordeste, além de implicar a recriação de uma empresa estatal federal;
- no programa de biodiesel, para que o país diversifique sua matriz energética;
- no setor farmacêutico, para tornar mais barato o tratamento médico;
- no setor de componentes eletrônicos, reduzindo a dependência da importação desses produtos. Esses quatro setores, em especial, poderiam ter na região Nordeste

um espaço privilegiado, dentro de uma estratégia nacional de garantir que as regiões Norte e Nordeste cresçam mais que o resto do país, visando a uma convergência das rendas *per capita*;

- i. Recriação do sistema federal de assistência técnica para a agricultura familiar, com a criação de um fundo social para cobrir gastos com esse tipo de serviço a ser prestado aos pequenos produtores rurais.

11. Mobilização política, tanto no plano federal, pela criação de um pacto entre lideranças políticas, empresariais, intelectuais em torno dos objetivos da estratégia de desenvolvimento, como no plano regional, tendo em vista principalmente restaurar a fratura da solidariedade entre os estados do Nordeste, que se tornou mais evidente com a extinção da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e SUDENE e descambou para a guerra fiscal entre os estados do Brasil. Essa é uma questão mais ampla que desborda para um novo pacto federativo, no plano nacional, mas que pode ser focada de imediato no plano regional buscando fortalecer o federalismo de cooperação, que já praticamos no passado.

Referências

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.

BANCO CENTRAL. **Boletim do Banco Central**: relatório anual. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/?BOLETIMANO>>. Acesso em: 16 set. 2006.

_____. **Relatório de 2005**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM2005>>. Acesso em 10. jul. 2006.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. [S.l.], 2003.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington, DC, 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**. Recife, 2006.

_____. **Plano Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Ipeadata**: dados macroeconômicos e regionais. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?92750468>>. Acesso em: 16 set. 2006.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Ijuí: Unijuí, 1999.

CHURCHILL. **Memórias da segunda guerra mundial:** versão condensada dos 6 volumes originais. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

DHALMAN, C. J.; FRISCHTAK, C. R. Os desafios para o Brasil da economia do conhecimento: educação e inovação num mundo competitivo. In: VELLOSO, J. P. (Coord.). **Reforma política e economia do conhecimento:** dois projetos nacionais. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

EMERGING markets indicators. **The Economist**, v. 380, n. 8487, p. 94, Jul. 2006.

FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis: Vozes, 2001.

FURTADO, C. **Em busca de um novo modelo.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **A nova dependência.** São Paulo: Paz e Terra, 1982.

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

HERRICK; KINDLEBERGER. **Economic development.** 4th. ed. New York: Mc Graw Hill, 1983.

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUE, R. (Org). **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HUNTINGTON, S. **A terceira onda:** a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil:** séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. atual.

Rio de Janeiro, 1990. (Séries Estatísticas Retrospectivas, v. 3).

_____. **Sistema de contas nacionais:** resultados preliminares. Rio de Janeiro, 1997.

_____. **Sistema de contas nacionais:** resultados preliminares. Rio de Janeiro, 1998.

_____. **PIB.** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese\(composiçãodoPIB\)](http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese(composiçãodoPIB))>. Acesso em: 6 set. 2006.

KRUGMAN, P. **Geography and trade.** London: MIT Press, 1991.

MADDISON, A. **Monitoring the world economy 1820/1992.** [S.I.]: OECD Publishing, [1993?].

MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 9-44, 1995.

MATOS, E. N. As desigualdades regionais de renda diminuiram?. **Boletim Regional**, Brasília, DF, p. 27, jan./abr. 2006.

ROCHA, S. **Pobreza no Nordeste.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

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

SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. (Ed.). **Production, works, territory.** London: Allen and Unwin, 1986.

SEERS, D. O desafio às teorias e estratégias desenvolvimentistas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 24, n. 2, p. 5-29, jul./set. 1970.

SOLOW, R. A. Contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

STIGLITZ, J. **Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes**. Geneva: Prebisch Lecture at Unctad, 1998.

SUDENE. **Projeto Nordeste**: programa de apoio ao pequeno produtor rural: debate regional. Recife, 1985.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. 3. ed. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1998.

WORLD BANK. **Global economic prospects**: economic implications of remittances and migration. Washington, DC, 2006.

_____. **World development report**. Washington, DC, 2006.

Anexo 1

Classificação de países por níveis de renda e por regiões do mundo, segundo Banco Mundial

Classes de Renda/Regiões	Baixa Renda (PBR)	Abaixo da Média(PAM)	Maior que a Média (PMM)	Alta Renda	Outros Países de Alta Renda
América Latina e Caribe	Haiti Nicarágua	Bolívia Brasil Colômbia Cuba República Dominicana El Salvador Equador Guatemala Guiana Honduras Jamaica Paraguai Peru Trinidad e Tobago	Antígua e Barbuda Argentina Barbados Belize Costa Rica Chile Domenica Granada México Panamá St. Kitts e Nevis Santa Lúcia São Vicente e Granadinas Suriname Uruguai Venezuela		Antilhas Holandesas Aruba Bahamas Bermudas Ilhas Caimã Ilhas Virgens (EUA)
Oriente Médio e Norte da África	Iêmem	Argélia Síria Tunísia Cisjordânia e Gaza Djibuti Egito Irã Iraque Jordânia Marrocos	Líbano Líbia Omã Arábia Saudita	Israel	Bahrain Kwait Qatar Emirados Árabes Unidos

Classes de Renda/Regiões	Baixa Renda (PBR)	Abaixo da Média (PAM)	Maior que a Média (PMM)	Alta Renda	Outros Países de Alta Renda
Leste da Ásia e Pacífico	Camboja Rep. Dem. Coréia Laos Timor Leste Vietnam Mongólia Myanmar Papua-Nova Guiné Ilhas Salomão	China Ilhas Fiji Indonésia Kiribati Ilhas Marshall Micronésia Filipinas Samoa Tailândia	Samoa Americana Malásia Ilhas Marianas do Norte Palau Tonga Vanuatu	Austrália Coréia do Sul Japão Nova Zelândia Hong Kong, China Macau, China	Brunei Cingapura Guam Nova Caledônia Polinésia Francesa Taiwan, China
Europa e Ásia Central	Moldova Tajiquistão Uzbequistão Quirguísia	Albânia Armênia Azerbaijão Bielorússia Bósnia –Herzegovina Bulgária Geórgia Cazaquistão Romênia Rússia Sérvia e Montenegro Turquia Turcomenistão Ucrânia	Croácia República Tcheca Estônia Hungria Letônia Lituânia Polônia Eslováquia Macedônia	Áustria Bélgica Dinamarca Eslovênia Finlândia França Alemanha Grécia Islândia Irlanda Itália Luxemburgo Holanda Noruega Portugal Espanha Reino Unido Suécia Suíça	Andorra Ilhas Faeroe Groenlândia Ilha Man Ilhas do Canal Chipre Liechtenstein Malta Mônaco San Marino
América do Norte				Estados Unidos Canadá Porto Rico	
Sul da Ásia	Afeganistão Bangladesh Butão Índia Nepal Paquistão	Ilhas Maldivas Sri Lanka			

Classes de Renda/Regiões	Baixa Renda (PBR)	Abaixo da Média(PAM)	Maior que a Média (PMM)	Alta Renda	Outros Países de Alta Renda
África Subsaariana	Angola Benin Burkina Fasso Burundi Camarões Rep. Centro Africana Chade Ilhas Comores Rep. Dem do Congo Rep do Congo Costa do Marfim Guiné Equatdorial Eritréia Etiópia Gana Gâmbia Guiné Guiné Bissau Quênia Lesoto Libéria Malawi Mali Mauritânia Moçambique Niger Nigéria Ruanda São Tomé e Príncipe Senegal Serra Leoa Somália Sudão Tanzânia Togo Uganda Zâmbia Zimbabue	África do Sul Cabo Verde Suazilândia	Botswana Ilhas Seychelles Ilhas Maurício Mayotte Gabão		

