

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA APLICADA

SARAH REGINA NASCIMENTO PESSOA

**POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PERÍODO
RECENTE (2003-2010): UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS PLANOS E AÇÕES
FORMULADOS PARA O NORDESTE**

MACEIÓ

2015

SARAH REGINA NASCIMENTO PESSOA

**POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PERÍODO
RECENTE (2003-2010): UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS PLANOS E AÇÕES
FORMULADOS PARA O NORDESTE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Maria Rita Milani

MACEIÓ

2015

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecário Responsável: Valter dos Santos Andrade

P475p Pessoa, Sarah Regina Nascimento.
Política nacional de desenvolvimento regional no período recente (2003-2010)
: uma análise crítica dos planos e ações formulados para o Nordeste / Sarah
Regina Nascimento Pessoa. – 2015.

99 f. : il.

Orientadora: Ana Maria Rita Milani.
Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Alagoas.
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-Graduação em Economia Aplicada. Maceió, 2015.

Bibliografia: f. 94-99.

1. Desenvolvimento regional - Nordeste. 2. Furtado, Celso, 1920-2004.
3. Economia regional, 2003-2010. I. Título.

CDU: 330.34(812/813)

Universidade Federal de Alagoas
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Economia

“Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Período Recente (2003-2010): Uma Análise
Crítica dos Planos e Ações Formulados para o Nordeste”

SARAH REGINA NASCIMENTO PESSOA

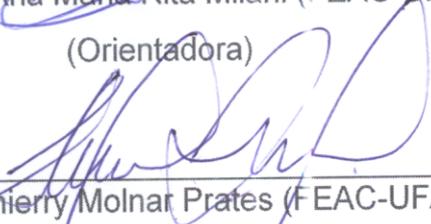
Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Economia
da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 20 de março de 2015.

Banca Examinadora:



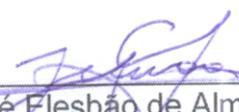
Profa. Dra. Ana Maria Rita Milani (FEAC-UFAL)

(Orientadora)



Prof. Dr. Thierry Molnar Prates (FEAC-UFAL)

(Examinador Interno)



Prof. Dr. José Elesbão de Almeida (ESALQ)

(Examinador Externo)

A Deus e a minha família.

AGRADECIMENTOS

Para a concretização deste trabalho e finalização de mais um ciclo tenho muito a agradecer a diversas pessoas que estiveram me ajudando em muitos momentos.

Com o coração cheio de alegria, eu agradeço primeiramente ao meu bondoso Deus por todo cuidado, força e sabedoria concedida, sempre me guiando ao melhor caminho.

Agradeço a minha amada família. Aos meus pais Milton e Lourdes, por todo amor, cuidado diário, incentivos e por acharem que sou a economista mais inteligente do mundo. Aos meus irmãos Bruno, Deborah e Cinthia, pela cumplicidade, amor e por conseguirem me aturar.

As minhas avós Maria José e Maria Cândida, por serem um exemplo de vida. Aos meus inúmeros tios (as) e primos (as) espalhados por Alagoas e Pernambuco, por deixarem a vida mais feliz e cheia de emoções.

Agradeço também a Prof. Dra. Ana Maria Rita Milani pela amizade, por toda paciência, orientação e por acreditar em mim e no meu trabalho.

A todo o corpo docente do Mestrado em Economia da UFAL, por todas as contribuições ao meu desenvolvimento acadêmico e profissional. Aos servidores técnicos da FEAC que sempre estiveram disponíveis a ajudar. De maneira especial, agradeço ao Prof. Dr. Cid Olival Feitosa por todo apoio e disponibilidade.

Aos professores Cid Olival Feitosa e Reinaldo Rubem Ferreira Júnior por todas as contribuições na banca de qualificação.

Aos professores Thierry Molnar Prates e José Elesbão Almeida por aceitarem o convite visando contribuir para a melhoria deste trabalho.

Por fim, quero agradecer a todos os meus amigos. Ao longo dos meus 25 anos de vida, Deus tem me presenteado com amigos maravilhosos que me amam e torcem muito para o meu sucesso. Então, do fundo do meu coração quero agradecer a Adélia, Amanda Cardoso, Amanda Omena, Barbara, Daniela, Mariana, Silvyia, Alana, Andrea e Lyvia. Agradeço também a todos os meus companheiros de curso e de uma forma especial a Larissa Pinto, uma querida amiga-irmã de fundamental importância na concretização desta conquista.

RESUMO

Após um longo período de vazio de políticas de desenvolvimento regional no Brasil, foi eleito, em 2003, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva que, dentre suas promessas de campanha, destacavam-se a recriação da SUDENE e o combate às desigualdades regionais. Em seu primeiro ano de mandato foram elaborados a versão para discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o projeto que lançou as bases para recriação da SUDENE. Entretanto, a institucionalização dos mesmos só se concretizou quatro anos depois, em 2007. Este grande intervalo leva-nos a refletir sobre a prioridade destes projetos para o governo e sobre sua real intenção em desenvolver o Nordeste. Dessa forma, este trabalho tem por objetivo geral realizar uma análise crítica da atuação do governo Federal na redução das disparidades regionais, através da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003) e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2006), como também de ações setoriais que beneficiaram esta região. Sobre a égide das importantes contribuições de Celso Furtado na teorização do desenvolvimento e subdesenvolvimento, e a aplicabilidade de sua teoria ao Nordeste brasileiro, realizou-se inicialmente uma revisão literária sobre seu exercício de teorização. Com vistas a um enriquecimento do debate, foi elaborado um breve histórico das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, compreendendo o período de 1960 a 2001, tendo como marco final a extinção da SUDENE. Indo ao objeto de estudo, foi realizada uma caracterização da trajetória político-econômica brasileira e nordestina, no período de 2003 a 2010, como também a descrição da política e do plano estratégico de desenvolvimento para Nordeste, objetivando a compreensão de seus elementos estruturantes e de suas estratégias. Dessa forma, constatou-se a ausência de um projeto de desenvolvimento econômico para o país, que, por sua vez, fragilizou a implementação da PNDR. Para além, com a abordagem de desigualdades em múltiplas escalas, a política passou a tratar de forma unificada o atraso relativo de todas as macrorregiões, não dando a real e necessária prioridade ao Nordeste. Observou-se uma falta de convergência entre as linhas prioritárias e os investimentos previstos no plano estratégico, como também diversas limitações dos fundos de financiamentos, que dentre outros elementos, destacam-se a baixa capacidade de influenciar a localização dos investimentos e de seletividade setorial na indução de segmentos estratégicos. Contudo, verificou-se que a PNDR embora bem construída, não saiu do papel. Os investimentos realizados convergiram para modernização de sua economia e infraestrutura, e não para as reais e necessárias mudanças estruturais idealizadas por Furtado.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Celso Furtado. Nordeste.

ABSTRACT

After a long empty period of regional development policies in Brazil, was elected in 2003 Luiz Inacio Lula da Silva as a President, who, among his campaign promises stood out the recreation of SUDENE and combating regional inequalities. In his first year in office, were prepared version for discussion of the National Policy for Regional Development and the project that laid the foundation for recreation of SUDENE. However, the institutionalization of these materialized only four years later, in 2007. This large range leads us to reflect on the priority of these projects for the government and about their real intention in developing the Northeast. Thus, this work has the objective to do a critical analysis of the federal government's role in reducing regional disparities, through the National Regional Development Policy (2003) and the Northeast Sustainable Development Strategic Plan (2006), as well as sectoral actions that benefited the region. Under the aegis of the important contributions of Celso Furtado in the theory of development and underdevelopment, and the applicability of his theory to the Brazilian Northeast, was held initially review the literature on exercise of theorizing. With a view to enriching the debate, a brief history of regional development policies was produced in Brazil, covering the period 1960-2001, ending with SUDENE's extinction. Going to the object of study, was performed a characterization of the Brazilian political-economic trajectory and also the Northeast, from 2003 to 2010, as well as the description of the policy and strategic development plan for Northeast, aiming at the understanding of their structural elements and their strategies. Thus, was found the absence of an economic development project for the country, which, in turn, weakened the implementation of regional policy. In addition, with the approach of inequalities at multiple scales, the policy has to be treated in a unified way the relative backwardness of all macro-regions, not giving the real and necessary priority to the Northeast. There was a lack of convergence between the priority lines and planned investments in the strategic plan, as well as several limitations of financing funds, which among other elements, we highlight the low ability to influence the location of investment and sectoral selectivity in induction of strategic segments. However, it was found that the regional policy although well built, failed to materialize. Investments converged to modernize its economy and infrastructure, and not to the actual and necessary structural changes devised by Furtado.

Key-Words: Regional Development. Celso Furtado. Northeast.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Variação Real do PIB, Taxa de Investimento, Taxa Selic, IPCA (2003-2010).....	56
TABELA 2 – Participação dos Setores Econômicos no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil (1995, 2002, 2010) – (%).....	57
TABELA 3 – Saldo da Balança Comercial Brasileira e Reservas Internacionais do Banco Central do Brasil – (US\$ milhões).....	58
TABELA 4 – Alguns Indicadores Sociais brasileiros: Taxa de Desemprego, Salário Mínimo Real, Coeficiente de Gini, Taxa de Extrema Pobreza e de Mortalidade Infantil (2003-2010).....	61
TABELA 5 – Valor acumulado dos benefícios do Programa Bolsa Família e Previdência Social (2003-2010). Em Reais.....	62
Tabela 6 – Variação Real PIB, PIB per capita e Participação do Nordeste no PIB do Brasil (2003-2010).....	63
TABELA 7 - Participação dos Setores Econômicos no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e Nordeste (1995, 2002, 2010) – (%).....	64
TABELA 8 – Perfil do Trabalhador – Brasil e Nordeste – 2010 (%).....	65
TABELA 9 – Variação da Produção Física Industrial do Nordeste (%) e Intensidade Tecnológica das Atividades Industriais (2003-2010).....	66
TABELA 10 – Participação dos Segmentos Econômicos nos Investimentos Previstos na PDNE (2006) – (%).....	81

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Ilustração do Desbalanceamento Legal da PNDR.....	86
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADA** – Agências de Desenvolvimento da Amazônia
- ADENE** – Agências de Desenvolvimento do Nordeste
- AFRMM** – Adicional de Frete Para Renovação da Marinha Mercante
- APL** – Arranjos Produtivos Locais
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNB** – Banco do Nordeste
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BP** – Balança de Pagamentos
- CAF** – Comitê de Articulação Federativa
- CEPAL** – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
- CNAE** – Classificação Nacional de Atividade Econômica
- CONVIVER** – Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
- CPDR** – Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CSN** – Companhia Siderúrgica Nacional
- DNEF** – Departamento Nacional de Estradas de Ferro
- DNER** – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
- DNOCS** – Departamento de Nacional de Obras Contra as Secas
- FBKF** – Formação Bruta de Capital Fixo
- FDA** – Fundos de Desenvolvimento da Amazônia
- FDI** – Fundo de Desenvolvimento Industrial
- FDNE** – Fundos de Desenvolvimento do Nordeste
- FINAM** – Fundos de Investimento da Amazônia
- FINOR** – Fundo de Investimento do Nordeste
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FNE** – Fundo Constitucional de Financiamento para Nordeste
- GTDN** – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

GTI-SUDENE – Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da SUDENE

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MI – Ministério da Integração

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PDCO – Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste

Pdff – Programa do Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira

PDN – Plano de Desenvolvimento do Nordeste

PDNE – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

PDSA – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PIN – Programa de Integração Nacional

PINTEC – Pesquisa de Inovação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Plano Nacional do Desenvolvimento

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POLONORDESTE – Programa de Áreas Integradas no Nordeste

PROAUTO – Programa Especial de Incentivo ao Setor Automobilístico da Bahia

PROBAHIA – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia

PROJETO SERTANEJO – Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste

PROMESO – Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e do Nordeste

PSI – Processo de Substituição de Importações

RIDE's – Programa de Desenvolvimento das Regiões Integradas de Desenvolvimento

SDR – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional

SDR – Secretaria de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

UFAL – Universidade Federal de Alagoas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Problema de Pesquisa	15
1.2 Definição dos Objetivos da Pesquisa.....	15
1.3 Metodologia.....	16
1.4 Estrutura da Dissertação	18
2 A TEORIZAÇÃO DE SUBDESENVOLVIMENTO EM CELSO FURTADO E SUA APLICAÇÃO AO NORDESTE BRASILEIRO.....	19
2.1 O Sistema Centro e Periferia da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL).....	19
2.2 O Desenvolvimento e o Subdesenvolvimento em Celso Furtado	22
2.3 GTDN: Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste	32
2.4 A Operação Nordeste.....	38
3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (1960-2002): UMA VOLTA AO PASSADO	42
4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO GOVERNO LULA E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	55
4.1 Caracterização do Nordeste no Período Recente.....	63
4.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	68
4.3 Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)	71
5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE NO PERÍODO RECENTE	78
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS	93

1. INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional no Brasil foram desencadeadas na região que apresentava os maiores problemas econômicos e sociais, o Nordeste. Diante de um cenário bastante desfavorável – secas, pobreza, concentração industrial no Centro-Sul, concentração de renda, desemprego, pequeno dinamismo econômico, etc. – o debate e as manifestações sociais cresciam¹, pressionando o governo de Juscelino Kubitschek a se mobilizar no final de seu mandato.

Em resposta, Juscelino Kubitschek idealiza, em 1958, tendo à frente o economista Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o qual tinha por objetivo realizar um diagnóstico que servisse de base para uma posterior política de desenvolvimento de cunho regional.

A importância do GTDN se estabelece em dois aspectos fundamentais: primeiramente, a partir do conceito de desigualdades regionais, uma vez que ele constitui praticamente a primeira tentativa de elaboração de um planejamento do desenvolvimento econômico no Brasil; em segundo lugar, de forma muito criativa, o GTDN aplicou em sua análise a relação de centro-periferia da Cepal, visando diagnosticar no interior da economia brasileira as diferenças estruturais de desenvolvimento (FERREIRA, 2009).

Ao longo do período que corresponde os anos de 1960 a 2001, visualiza-se dentro da história econômica brasileira o ápice e a fragilização das políticas de desenvolvimento de cunho regional. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), instituição idealizada por Furtado com o objetivo de levar a cabo as reformas estruturais necessárias ao desenvolvimento do Nordeste, foi, ao longo deste tempo, perdendo seu poder institucional e seu caráter reformista, chegando a ser extinta em 2001.

A economia brasileira passou por diversos momentos que influenciaram significativamente este histórico. A era desenvolvimentista que balizou as grandes ações de investimentos no Brasil na década de 1950, e, por conseguinte, os conflitos sociais desencadeados diante da “exclusão” do Nordeste aos volumosos investimentos, culminaram na elaboração do GTDN e na criação da SUDENE que, dotada de um grande poder institucional, revelava a intencionalidade do governo em reduzir as disparidades regionais brasileiras.

¹ Principalmente pelos vultosos gastos com a construção da capital Federal Brasília.

O Golpe Militar em 1964 mudou um pouco este cenário, a centralização do poder foi aos poucos fragilizando a SUDENE e limitando seu poder de atuação. A década de 1970, por sua vez, foi importante na consolidação do processo de substituição de importações brasileiras. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) apresentou uma grande contribuição para a indústria nordestina na mudança de seu padrão de especialização, de produtos de consumo não duráveis para produtos intermediários². Contudo, tratava-se de uma política de desenvolvimento nacional, não priorizando o Nordeste brasileiro.

A década perdida, como ficaram conhecidos os anos de 1980, foi caracterizada pelo predomínio do curto prazo nas preocupações do governo e estabilização monetária, subjugando, conseqüentemente, o planejamento do desenvolvimento. Os anos 1990 e início dos anos 2000 foram marcados pelo vazio de políticas de desenvolvimento regional no Brasil, o predomínio do ideário liberal e todas as reformas realizadas, com vistas ao controle inflacionário, justificam este cenário.

Como consequência de todas estas mudanças, a SUDENE foi extinta em 2001, sob o pano de fundo de “clamor nacional” dado às séries de denúncias de corrupção reveladas na imprensa. Porém, o que estava realmente por trás era a redução da atuação do governo na economia, como também a falta de interesse e de reconhecimento da importância da SUDENE pelas elites regionais.

Contudo, após 57 anos do início das preocupações com a questão regional no Brasil, pode-se constatar que o Nordeste continua sendo uma “região periférica”, mas, naturalmente, em um contexto socioeconômico diferente daquele observado na década de 1960. Importantes mudanças são verificadas nesta região no período recente, como exemplo, a redução da pobreza extrema, aumento do emprego e renda, dentre outros. Entretanto, estas melhorias no bem-estar da população foram insuficientes para dotar esta região de dinâmica própria e produzir transformações nas estruturas econômicas e sociais.

Neste contexto, o Governo Federal se configura como elemento fundamental e principal na superação destas desigualdades, sendo o único capaz de alavancar recursos para os investimentos, como também de coordenar a atuação de todos os atores envolvidos neste processo. Após o vazio de políticas regionais, vivenciadas na década de 90, o governo petista

² De acordo com Araújo (1997, p.11) “Nos anos 70, quando o Estado brasileiro, a partir da estratégia definida no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), realizou importante programa de investimentos públicos e com ele sustentou a dinâmica da economia nacional num contexto internacional de crise, o Nordeste também se incluiu nessa tendência quando a Petrobrás comandou, na Bahia, a implantação do pólo petroquímico de Camaçari, e a Companhia Vale do Rio Doce implementou o complexo de Carajás, com parte do projeto localizado no Maranhão. Merecem também referência os investimentos do sistema Eletrobrás”.

se elegeu, em 2003, perante grande expectativa da retomada do planejamento do desenvolvimento e de políticas e ações voltadas às camadas menos favorecidas da população.

Cumprindo suas propostas de campanha, tendo à frente o Ministério da Integração Nacional, foi criado em 2003 o Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da SUDENE (GTI), como também foi lançada a versão de discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A institucionalização se estabeleceu por meio da Lei Complementar nº 125, em 03 de Janeiro de 2007, e pelo Decreto de Lei nº 6.047, em 22 de Fevereiro de 2007, respectivamente. O intervalo entre elaboração e institucionalização leva a refletir sobre a prioridade deste tipo de política para o Governo Federal.

Outros programas setoriais, que apresentaram grande repercussão midiática, foram lançados e implementados na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), são eles: Programa Bolsa Família e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estes, não são programas de Desenvolvimento Regional, contudo, diante da afirmação de que suas ações se voltam à redução das desigualdades regionais, busca-se com este trabalho identificar o seu verdadeiro impacto na região nordestina, mesmo sabendo que se trata de políticas setoriais de âmbito nacional.

1.1 Problema de Pesquisa

Dentro deste contexto este trabalho busca responder o seguinte problema de pesquisa: **Que trajetória de desenvolvimento está sendo construída na economia nordestina no período recente (2003-2010)?**

1.2 Definição dos Objetivos da Pesquisa

Sob a luz das contribuições de Celso Furtado, no seu exercício de teorização do desenvolvimento e subdesenvolvimento, e sua aplicação à análise da problemática regional encontrados no GTDN e em outros textos de sua bibliografia, apresenta-se como principal objetivo de pesquisa:

- **Geral:** Realizar uma análise crítica da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003) e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2006), como também de ações setoriais que beneficiaram esta região.

- **Específicos:**
 - Elaborar uma revisão teórica sobre o subdesenvolvimento e a problemática Regional em Celso Furtado;
 - Fazer um breve retrospecto das Políticas de Desenvolvimento Regional (1960-2001);
 - Fazer uma contextualização política e econômica do período analisado;
 - Caracterizar os componentes estruturais da PNDR (2003) e PDNE (2006), explicitando suas reais intenções e propostas para o Brasil e Nordeste;
 - Identificar e caracterizar os principais planos e ações de abrangência nacional que beneficiaram a região Nordeste neste período;
 - Refletir, a luz do arcabouço teórico e da experiência passada, sobre a efetividade das diretrizes e estratégias propostas em cada política e nas ações setoriais.

1.3 Metodologia

O estudo constitui-se como uma pesquisa teórico-bibliográfica e qualitativa. Visando dar resposta ao problema de pesquisa e atingir os objetivos sugeridos, realizaram-se os seguintes procedimentos metodológicos.

Inicialmente foi realizada uma revisão de literatura tendo como foco a ideia de subdesenvolvimento no exercício de teorização proposto por Celso Furtado e, posteriormente, a aplicabilidade de sua teorização do subdesenvolvimento no Nordeste, através do GTDN e do documento “A Operação Nordeste”.

No que se refere ao breve retrospecto sobre as políticas de desenvolvimento regional, entre 1960 a 2001, foi feito um levantamento e fichamento de diversos estudos acadêmicos sobre esta periodização, destacando-se os trabalhos de (ARAÚJO, 2000); (CARVALHO, 2001; 2006); (CARDOZO, 2010); (FERREIRA, 2009); (LIMA et al. 2010); (MONTEIRO NETO, 2005); (MOREIRA, 2000), dentre outros.

Para a contextualização da economia brasileira e nordestina foi realizado um levantamento de dados conjunturais e estruturais destas economias, como também uma revisão bibliográfica sobre a trajetória política e econômica das mesmas. Têm-se como referência os trabalhos de (ARAÚJO, 1997, 2002); (CANO, 2010); (DUARTE, 2008); (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007); (FILGUEIRAS; PINTO, 2004); (GUIMARÃES NETO, 1990, 2002); (MENDES; MONTEIRO NETO, 2012); dentre outros.

Os dados utilizados na contextualização da economia brasileira e nordestina se classificam como dados secundários, retirados das seguintes pesquisas: Contas Nacionais e Regionais do IBGE (variação real do PIB, PIB per capita, participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Bruto, e etc.); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE; Classificação no índice de desenvolvimento humano brasileiro, realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); como também alguns indicadores socioeconômicos brasileiros, como: Taxa de investimento; Selic; IPCA; Taxa de desemprego; Salário mínimo real; Coeficiente de Gini; Taxa de extrema pobreza; e Taxa de mortalidade, disponíveis no Ipeadata (2014).

Com o objetivo de caracterizar a produção da indústria de transformação nordestina, foi feito um cruzamento da variação de sua produção industrial, para o período de 2003 a 2010, através da Pesquisa Industrial Mensal (IBGE, 2010a) com a classificação de intensidade tecnológica das atividades industriais, encontradas no trabalho de Duarte (2008). Com isso, foi possível verificar o comportamento deste segmento e qual o padrão de intensidade tecnológica que a indústria nordestina apresenta no período recente.

Uma pesquisa documental também foi realizada, voltando-se aos documentos oficiais que constam os planos, os programas e as ações formulados e implementados na região nordestina, exemplificando: PNDR (2003), PDNE (2006), Balanço Crítico do PAC (2010) e da PNDR (2010), e etc., como também os Relatórios de Gestão dos Fundos de Financiamento da Política, que são: FINOR, FNE, FDNE e Incentivos Fiscais.

Dessa forma, após todo o levantamento bibliográfico e documental, realizou-se uma análise crítica do material selecionado, e a partir das reflexões e inferências sobre os textos, projetou-se uma discussão sobre os elementos estruturantes da política e planos voltados ao Nordeste. Diante das linhas prioritárias e as ações propostas, verificou-se a existência de convergência da discussão teórica e dos investimentos previstos e, sob a luz do referencial teórico, buscou-se analisar as estratégias de desenvolvimento através das dificuldades e limitações encontradas.

E, por fim, a análise dos fundos de financiamento concretizou-se basicamente em cruzar seus objetivos com a destinação dos recursos. Identificou-se o valor do montante repassado, como se estabeleceu a distribuição setorial por parte do empreendimento e pelas áreas prioritárias, de acordo com a disponibilidade de informações dos diferentes relatórios. Buscou-se também identificar quais foram as maiores limitações destes fundos e quanto, de fato, foi liberado dos projetos aprovados.

1.4 Estrutura da Dissertação

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos. Além desta introdução, apresenta-se no segundo capítulo o quadro teórico de referência. Nele são feitas discussões sobre a teoria de desenvolvimento e subdesenvolvimento de Celso Furtado, como também, aborda-se sobre a aplicabilidade de sua teoria a economia nordestina, através do GTDN e do documento “A Operação Nordeste”.

O terceiro capítulo contempla uma breve revisão sobre o histórico das políticas de desenvolvimento regional brasileiras, que decorre de seu ápice, em 1960, ao extremo vazio que culmina na extinção da SUDENE em 2001.

O quarto capítulo, por sua vez, volta-se ao objeto de estudo. Realiza-se uma contextualização política e econômica do Brasil e do Nordeste, respectivamente. Em seguida, apresenta-se a descrição da PNDR e PDNE, elencando seus elementos estruturantes, suas linhas prioritárias e projetos estratégicos.

No capítulo cinco, aborda-se sobre a efetividade da política, através da análise crítica do proposto na PNDR e PDNE e das ações realmente efetivadas. Através da contextualização da economia brasileira e nordestina, realizadas no capítulo anterior, à luz do referencial teórico, são feitos alguns comentários sobre a trajetória de desenvolvimento do Nordeste.

E, por fim, no sexto capítulo são apresentadas as considerações finais do trabalho a partir das reflexões realizadas neste estudo.

2. A TEORIZAÇÃO DE SUBDESENVOLVIMENTO EM CELSO FURTADO E SUA APLICAÇÃO AO NORDESTE BRASILEIRO

O corpo teórico e metodológico estabelecidos pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) influenciou de forma decisiva a intervenção estatal brasileira a partir da década de 1950. Criada em fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, tendo em vista as reivindicações desta região pelo não acesso aos “dólares escassos” e exclusão do Plano Marshall, acreditava-se que esta instituição seria apenas mais uma e estaria fadada ao fracasso e a inexpressividade. Entretanto, ao contrário das previsões, a CEPAL se configurou, de acordo com Bielschowsky (2000, p.15), como a principal fonte de informações sobre a economia e sociedade da região, além disso, “[...] foi o único centro intelectual em toda região capaz de gerar um enfoque analítico próprio, que manteve [e ainda se mantém] vigente por meio século”.

Propõe-se, neste capítulo, uma breve descrição do método histórico estruturalista baseado na ideia de relação centro-periferia, desenvolvido por esta instituição, e, posteriormente, aborda-se o exercício de teorização do subdesenvolvimento de Furtado e sua aplicação ao Nordeste através dos documentos GTDN e “A Operação Nordeste”.

2.1 O Sistema Centro e Periferia da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL)

Ao sistematizar o pensamento e obras da CEPAL em seus 50 anos de instituição, Bielschowsky (2000) ratifica a importância desta escola de pensamento especializada nas análises das tendências socioeconômicas dos países latino-americanos, bem como sua originalidade e independência de seu enfoque histórico, instrumentalizado pelo método estruturalista do subdesenvolvimento periférico formulado por Raúl Prebisch³.

Segundo Bielschowsky (2000), a CEPAL preencheu o “vazio teórico” no pós-guerra, em que a defesa do desenvolvimento por meio da industrialização carecia de instrumentos analíticos frente à ideologia liberal. Segundo este autor, havia um descompasso entre a história econômica e social e uma contrapartida no plano ideológico e analítico. A riqueza deste método, para ele, estava em uma interação entre o método indutivo e abstração teórica formulada por Raúl Prebisch.

³ O argentino Raúl Prebisch foi gerente geral do Banco Central de seu país e assumiu em 1950 a Secretaria Executiva da CEPAL.

[...] na análise econômica cepalina o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que presta-se mais ao método “indutivo” do que a uma “heurística positiva”. Daí resultam fundamentos essenciais para construção teórica da análise histórica comparativa da CEPAL: as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias *a priori* desconhecidas. Por esta razão, merecem e exigem estudos e análises nos quais a teoria econômica com “selo” de universalidade só pode ser empregada com qualificações, de maneira a incorporar essas especificidades históricas regionais (BIELSCHOWSKY, 2000, p.21).

O entendimento da análise histórica comparativa da CEPAL se estabelece mediante a compreensão da forma com a qual o progresso técnico se propagou frente a determinadas estruturas e divisão internacional do trabalho.

A propagação universal do progresso técnico, a partir dos países de origem para o resto do mundo tem sido relativamente lenta e irregular, se considerarmos o ponto de vista de cada geração. No longo período transcorrido desde a Revolução Industrial até a Primeira Guerra Mundial, as novas formas de produção em que a técnica se manifestou incessante abarcam apenas uma proporção reduzida da população mundial. Esse movimento iniciou-se na Grã-Bretanha, prosseguiu com graus variáveis de intensidade no continente europeu, adquiriu um impulso extraordinário nos Estados Unidos e finalmente abrangeu o Japão, quando este país se empenhou em assimilar rapidamente os modos de produção ocidentais. Assim se foram formando os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, ia tendo uma participação escassa no aperfeiçoamento da produtividade. Dentro dessa periferia, o progresso técnico só se dá em setores exíguos de sua imensa população, pois, em geral, penetra unicamente onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industrializados (CEPAL, 2000, p.139).

Tem-se, portanto, dentro do sistema econômico mundial a existência de estruturas econômicas centrais e periféricas. As primeiras são aquelas caracterizadamente industriais, homogêneas e produtivamente diversificadas. Ao passo que as estruturas econômicas periféricas se caracterizam pela heterogeneidade, por serem altamente especializadas e pelo caráter primário exportador⁴.

As economias latino-americanas, como afirmou Prebisch (2000), fazem parte da periferia deste sistema com uma função específica de produzir alimentos e matérias-primas para os países centrais. Segundo este autor, existe um desequilíbrio, justificado pelos fatos históricos, que extingue a validade de que os benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho tendem a se distribuir de maneira análoga por toda sociedade.

⁴ De acordo com Bielschowsky (2000), a utilização do termo “países periféricos” já era utilizada por Raúl Prebisch antes de ingressar na CEPAL. O termo, até então usado, expressava a vulnerabilidade dos países latino-americanos aos ciclos econômicos, em que resultavam em processos inflacionários e uma forte tendência a contrações econômicas, forçando a medidas econômicas que não eram recomendadas.

[...] se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida compatível àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões das massas destes e daquelas, assim como notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, um vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade (PREBISCH, 2000, p. 72).

Por conseguinte, frente ao caráter primário exportador dos países periféricos, a dinâmica de suas economias dependia basicamente do desempenho de suas exportações, ou seja, da demanda dos países centrais, período em que ficou conhecido como desenvolvimento voltado para fora. As repercussões para as economias periféricas desta fase estavam estritamente relacionadas à inelasticidade da demanda por estes produtos, que foi confirmada pela lenta queda do coeficiente global de importações diante do deslocamento do centro econômico mundial para os Estados Unidos.

A tese de deterioração dos termos de intercâmbio está diretamente relacionada a este contexto. O excesso de mão de obra na agricultura dos países periféricos, frente a não transferência aos países cêntricos, resultara em expansão da oferta e redução dos preços, ou seja, um maior volume produzido, porém com menor valor agregado.

Esse é um fenômeno essencialmente dinâmico. Procuraremos demonstrar que, em última instância, ele se explica, pela relativa lentidão com que desenvolvimento industrial do mundo vai absorvendo o excedente real ou potencial da população ativa dedicada às atividades primárias. O progresso técnico, como sabemos, tende a fazer com que se reduza a população empregada na produção primária. Mas essa diminuição tem-se efetuado, historicamente, com grande lentidão; enquanto isso, surgem na técnica produtiva outras inovações que impõem a necessidade de novos reajustes na distribuição da população empregada. Assim, em geral, há uma relativa abundância de potencial humano nas atividades primárias, que tende a pressionar continuamente os salários e os preços dos produtos primários e que, com isso, impede a periferia de compartilhar com os centros industrializados o fruto do progresso técnico obtido por estes, mais ainda, impede essa periferia de conservar uma parte do fruto de seu próprio progresso técnico (CEPAL, 2000, pp. 142-143).

Dessa forma, verifica-se que a própria dinâmica da economia mundial aprofunda este desequilíbrio. Prebisch (2000) ressalva que embora a elevação da produtividade dos países centrais tivesse se estabelecido como um elemento dinâmico nas economias periféricas, tendo em vista o aumento da demanda por produtos primários, o progresso técnico acontece de forma mais acentuada na indústria do que na atividade primária dos países periféricos, e sob estes aspectos se estabelece a deteriorização dos termos de intercâmbio.

As possibilidades de desenvolvimento econômico nos países periféricos apoiados na expansão de suas exportações são obviamente limitadas dentro deste contexto. E como Prebisch (2000) descreve, só após duas grandes guerras e uma crise econômica na década de

1930, a industrialização se tornou impositiva às economias periféricas, estimulando a ruptura da divisão internacional do trabalho, entrando, assim, em uma etapa de desenvolvimento voltado para dentro. Para este autor, a industrialização não se constitui um fim em si mesma, porém se configura como a única maneira para capturar parte do fruto do progresso técnico e aumentar o padrão de vida da coletividade.

Entretanto, a industrialização destes países se defrontavam em algumas problemáticas, como da própria especificidade de uma economia periférica, seja pelo desequilíbrio entre as técnicas produtivas dos países centrais e a capacidade de poupança das economias periféricas, como também pela fragilidade da demanda de seus produtos e uma tendência ao desemprego estrutural.

Contudo, na contramão do que se pregava de atuação das livres forças de mercado, a CEPAL estimulava, tendo em vista seu direcionamento aos *policy makers*, a uma intervenção consciente e destinada a superação das problemáticas dos países periféricos latino-americanos.

2.2 O Desenvolvimento e o Subdesenvolvimento em Celso Furtado

O fenômeno do desenvolvimento econômico, confundido muitas vezes no senso comum com crescimento econômico, tem para Celso Furtado conceito e lógica bem definidos. O seu livro “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico” (1968), um dos livros de maior “fôlego” de sua extensa produção, traduz todo o esforço deste brilhante autor em encontrar caminhos para a discussão do desenvolvimento e dos problemas específicos do subdesenvolvimento econômico, prejudicados pelas generalizações e ausência do método histórico nas teorias e modelos predominantes.

Fica bem claro ao ler suas obras o enfoque histórico estrutural em que se baseia todo seu raciocínio e é sob esta perspectiva que Furtado desenvolve analiticamente o conceito de desenvolvimento que será discutido nos parágrafos subsequentes.

Segundo Furtado (1968), um indicativo bem aceito desde a época dos clássicos para compreensão do desenvolvimento, refere-se à expansão do fluxo de renda com relação à força de trabalho utilizada. O ponto fundamental neste processo é que a elevação supracitada é um reflexo do crescimento da produtividade que pode ser fruto tanto de modificações nas técnicas de produção, como do aumento do fator capital por pessoa ocupada.

Dentro desta perspectiva, diferencia-se o crescimento do desenvolvimento econômico. Este primeiro está relacionado à expansão da produção real dentro de um

subconjunto da economia. Entretanto, esta expansão pode ser um reflexo de modificações na função de produção, através de inovações tecnológicas, modificações organizacionais, dentre outros, elevando assim a produtividade. Ou também pode ser fruto da incorporação de recursos de outros setores, não espelhando alterações na função de produção, sendo assim, a produtividade não se modifica. Ou seja, não necessariamente o crescimento econômico significa mudanças na estrutura daquele subconjunto ou setor da economia. Sendo verificada esta relação, Furtado (1968) ressalta que o crescimento de determinado setor não acarreta desenvolvimento para o conjunto que o compreende.

Este argumento pode ser compreendido dentro da ideia que desenvolvimento, para este autor, está relacionado ao conjunto de uma estrutura econômica complexa, que sofre uma ação contínua e múltipla de fatores institucionais e sociais. Dessa forma, tem-se nas palavras de Furtado,

[...] o desenvolvimento tem lugar mediante aumento de produtividade ao nível do conjunto econômico complexo, o que implica transformações nas estruturas. Esse aumento de produtividade (e da renda per capita) é determinado por fenômenos de crescimento que tem lugar em subconjuntos, ou setores, particulares. **As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica modificações nas formas de produção, mas que se concretizam mediante modificações na forma de distribuição e utilização da renda.** O aumento da produtividade com respeito ao conjunto de força de trabalho de um sistema econômico somente é possível mediante a introdução de formas mais eficazes de utilização dos recursos, as quais implicam seja acumulação de capital, seja inovações tecnológicas, ou mais correntemente a ação conjugada desses dois fatores. Por outro lado, o aumento do fluxo de renda é condicionado pela composição da procura, que é a expressão do sistema de valores da coletividade. Dessa forma, **o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e de evolução dos valores de uma coletividade** (1968, p.75, grifo nosso).

A passagem acima deixa claro que o elemento propulsor do desenvolvimento é o aumento da produtividade. Esta elevação se concretiza mediante a acumulação de capital conjugado ou não com a introdução de inovações tecnológicas, provocando, assim, alterações na função de produção. Atribui-se a estes dois elementos uma importância significativa dentro deste processo. No entanto, este autor chama a atenção para dois pontos essenciais na compreensão do desenvolvimento, que são a distribuição e a utilização da renda. A forma com que isto se estabelece vai de fato dar sentido e ser o motor das modificações nas formas de produção. Ou seja, verifica-se que o desenvolvimento econômico se concretiza, de forma conjunta, com modificações das formas de produção e do perfil da demanda, que apresenta forte relação com nível e distribuição da renda.

Tendo em vista que as modificações na demanda global estão condicionadas à forma com que a acumulação de capital vai ser utilizada, torna-se indispensável identificar os

agentes responsáveis por estas decisões privilegiadas e verificar quais os elementos estruturais que condicionam a difusão dos resultados destas decisões (FURTADO, 1968). Dessa forma, estabelecidos estes aspectos, compreende-se a forma de alocação dos recursos produtivos de determinado conjunto econômico complexo e as escalas de preferência da população, tendo em vista sua dependência da distribuição de renda. As modificações neste último elemento proporcionarão necessariamente mudanças na alocação dos recursos produtivos.

Para a teoria do desenvolvimento, segundo este autor, as decisões que ocupam o centro das atenções e que se estabelecem como o elemento motor deste processo são as relacionadas à alocação do produto, que não é consumido de imediato em função de sua utilização para a expansão da capacidade produtiva, levando em consideração um horizonte temporal. Ou melhor, são as decisões de investimento. Estabeleceu-se também que estas decisões não são simples respostas a situações dadas, todavia, foram concebidas como um “centro de irradiação”, capaz de influenciar outros agentes e de modificar certa situação social. A relação destas decisões e da estrutura de determinado complexo econômico é de singular significado, tendo em vista que este último influencia a tomada de decisões, ao mesmo tempo em que estas decisões são capazes de modificar a estrutura.

Ao passo da compreensão de seu enfoque analítico, a abordagem histórica se apresenta como elemento essencial no exercício de teorização do desenvolvimento e subdesenvolvimento de Celso Furtado, na medida em que trouxe evidências claras à interdependência entre a evolução das inovações tecnológicas e a trajetória histórica do desenvolvimento econômico nos países centrais.

O referido autor traz como marco a Revolução Industrial europeia no século XVIII, sendo esta um divisor de águas no entendimento do desenvolvimento econômico mundial. O ponto de partida está na compreensão das formas de apropriação da acumulação de capital, que se estabelece como elemento importante para o alcance do progresso técnico. A apropriação e utilização do excedente, segundo Furtado (1968), estão na base do sistema de organização e estruturação de poder. E o controle, deste último, por grupos que não têm a motivação para a evolução da atividade produtiva explica, em partes, as diferentes posições dos países dentro do capitalismo mundial.

Ao recapitular os principais aspectos do processo de formação da economia industrial europeia, este autor revela a lógica “fascinante” que está por trás deste sistema. De forma resumida, Furtado (1968) descreve que a estabilização da fronteira econômica motivou a intensificação da concorrência, levando à formação de economias nacionais e o surgimento de políticas que visavam à proteção das burguesias nacionais. Para a manutenção das linhas

de comércio, os comerciantes exigiam dos mestres artesãos a redução dos custos de produção, que os levaram a uma permanente vigilância para garantir este baixo custo. Isto, portanto, levou a organização unidades de produção, ou melhor, as fábricas a uma significativa pressão para reduzir os salários reais, induzindo, no segundo momento, a incessante busca pelo aperfeiçoamento das técnicas de produção.

A compreensão das potencialidades do desenvolvimento desta economia se estabelece através de dois importantes aspectos. O primeiro, refere-se à valorização da pesquisa empírica, mediante o entendimento de que a produção industrial é um meio de transformação e/ou adaptação de recursos naturais, com base em processos que são frutos da observação do mundo físico. Furtado (1968) explica que a busca do aperfeiçoamento das técnicas de produção exige tanto um contínuo conhecimento dos recursos naturais, como da estrutura do mundo físico em sua totalidade. E como ele mesmo afirma,

[...] foi a partir da Revolução Industrial que esse impulso fundamental do espírito humano [de compreender e explicar o mundo físico e metafísico] se incorporou ao elemento motor do sistema econômico. É fácil compreender o que resultaria da conjugação desses dois impulsos básicos do homem: **o desejo de riqueza e poder, e a aspiração de compreender e explicar o mundo em que vivemos** (1968, p.132-133, grifo nosso).

O segundo aspecto está relacionado às oportunidades que surgem com a economia industrial. Para além do imperativo de conhecimento contínuo, tem-se a necessidade de “incorporar recursos ao processo produtivo”, tornando-o cada vez mais baseado no uso de equipamentos ou capitais, utilizando sua expressão, mais “capitalísticos”. As consequências se voltam à expansão do mercado interno, na medida em que esses capitais da classe empresária industrial são aplicados no próprio sistema de maneira crescente e sem pressionar a folha salarial. Sobre esta lógica o autor citado reafirma que a principal característica deste sistema econômico está na função da organização e da técnica de produção. Complementando seu argumento, tem-se que:

[...] inovar nas técnicas de produção significa, via de regra, abrir oportunidades ao capital [...] de reincorporar-se ao sistema produtivo. A eficiência produtiva e o avanço da técnica constituem, portanto, no novo sistema econômico, a fonte do lucro do empresário e a oportunidade de ampliação remunerativa desses lucros. Cabe, assim, à tecnologia papel central na economia industrial. E como a tecnologia não é outra coisa senão a aplicação ao sistema produtivo do conhecimento científico do mundo físico, pode-se afirmar que a economia industrial só encontra limites de expansão do lado da oferta, na própria capacidade do homem para penetrar no conhecimento do mundo que vive (FURTADO, 1968, p.133-134).

Fica claro que o desenvolvimento das economias industriais esteve e está condicionado à capitalização do processo produtivo. Como relatado, através deste processo

foi possível desorganizar e destruir os segmentos da velha estrutura econômica, ligadas à produção artesanal. Sabe-se que isto não ocorreu de forma instantânea ou de um dia para o outro, porém, não convêm aos objetivos deste estudo aprofundar estas questões. A superação da economia pré-industrial, embora não haja precisão de quando se estabeleceu, foi se concretizando, de acordo com Furtado (1968), diante do aumento significativo da indústria de bens de capital no produto nacional inglês. A partir deste momento, a pouca elasticidade da mão de obra e a conseqüente maior força de barganha dos trabalhadores propiciaram à economia inglesa uma fase de liberação do comércio inglês para além de suas fronteiras, permitindo o pleno funcionamento da indústria de capitais.

Como a história permite relatar, a necessidade de expansão das economias industriais intensificou este processo de busca de novos mercados para comercialização do excedente produtivo, predominando o ideário de liberalização dos mercados ao comércio internacional.

Como já feito referência, a Revolução Industrial europeia suscitou uma ruptura na economia mundial, passando, a partir de então, a condicionar o desenvolvimento econômico de quase todas as regiões. Furtado (1968) direciona este processo em três linhas distintas. A primeira está relacionada à desorganização da economia pré-capitalista e seqüente absorção dos fatores produtivos a um nível mais alto de produtividade. A segunda direção se relaciona ao descolamento, para além de suas fronteiras de fatores produtivos (mão de obra, capital e técnica), em busca de terras que ainda estavam desocupadas e similares à Europa. As colônias inglesas (australiana, canadense e estadunidense) eram prolongamentos de sua economia industrial e alcançaram rapidamente elevados níveis de produtividade e renda, tendo em vista a conjugação da abundância de recursos naturais e os emigrantes europeus que reproduziam a técnica e seus hábitos de consumo.

Dentro da última e terceira linha, este autor problematiza o subdesenvolvimento econômico. Esta linha revela a direção da expansão das economias industriais para regiões que já eram ocupadas e algumas com diversos tipos de sistemas econômicos vigentes, sendo todos de natureza pré-capitalistas.

De acordo com Furtado (2009), o cerne da compreensão do subdesenvolvimento contemporâneo está no fato de que o contato das economias capitalistas com as regiões de antiga colonização não se estabeleceu de maneira uniforme⁵. O impacto variou conforme o tipo de penetração capitalista, como também de sua intensidade. O resultado foi a criação de

⁵ Segundo Furtado (1968), em alguns casos este contato se estabeleceu apenas visando à abertura de linhas de comércio. E em outros casos havia o interesse de fomentar a produção de produtos primários, tendo em vista a crescente demanda nos centros industriais.

estruturas dualista ou híbridas, com parte se comportando como um sistema capitalista – a base da maximização do lucro –, e outra parte como estrutura arcaica (preexistente).

Dessa forma, Furtado (1968) ressalva que para compreender a essência da questão das economias subdesenvolvidas é necessário atentar que o subdesenvolvimento é um “processo histórico autônomo” e não, como argumentado por Rostow (1971), uma fase ou etapa em que as economias necessitam passar para alcançar um grau superior do desenvolvimento. As generalizações e a não abrangência do processo histórico, prejudicaram o entendimento das especificidades desses países e da forma como que eles se inseriram no capitalismo contemporâneo.

A penetração da empresa capitalista na região periférica não provocou modificações na estrutura econômica, tendo em vista que apenas uma pequena proporção da mão de obra foi absorvida e os salários pagos não estavam relacionados com a produtividade, e sim pelas condições de vida da região (nível de subsistência). Ademais, não houve uma vinculação dinâmica entre a região arcaica e o núcleo capitalista, em função da não integração da massa de lucros com a economia local – tendo em vista que só estão ligados como elemento formador da massa de salários (FURTADO, 2009).

Com efeito, percebe-se que as repercussões da expansão das economias industriais para regiões que já eram ocupadas não significou a propagação do sistema econômico capitalista na mesma escala, como aconteceu nas duas primeiras linhas que foram expostas anteriormente. Diferente do verificado nas mesmas, o argumento do parágrafo anterior revela que não houve desmantelamento das estruturas arcaicas, ou melhor, não houve condicionamento dos salários reais ao nível de produtividade.

O subdesenvolvimento, para este autor, apresenta-se de variadas formas e estágios. Em suas palavras,

O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economias de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio estático, por longos períodos. O caso mais complexo – exemplo do qual nos oferece o estado atual da economia brasileira – é aquele em que a economia apresenta três setores: um, principalmente o de subsistência; outro, voltado sobretudo para exportação e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficiente diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita para seu próprio crescimento (FURTADO, 2009, p.171).

No caso do subdesenvolvimento induzido por elementos de fora das economias para dentro das mesmas⁶, em que a massa de salários do setor exportador foi suficiente para dar

⁶ Furtado (2009, p168) ressalva que na primeira etapa do desenvolvimento industrial europeu, o elemento dinâmico se estabeleceu pelo lado da oferta. “A ação empresarial – através da introdução de novas combinações de fatores- criou sua

caráter monetário a uma significativa massa do sistema econômico – como foi o brasileiro –, Furtado (2009) chama atenção para as consequências das modificações nos hábitos de consumo (com a crescente importação de artigos manufaturados estrangeiros), que, por sua vez, não correspondeu ao processo de acumulação de capital, nem de progresso nos métodos produtivos.

A tentativa de acompanhamento dos padrões de consumo das economias centrais ocasionou uma busca permanente de maximização do excedente internalizado pelas elites periféricas (PELLEGRINO, 2003). Dessa forma, nas fases de baixa dos preços internacionais, criaram-se fortes pressões sobre o balanço de pagamentos, surgindo condições favoráveis ao desenvolvimento do mercado interno. Este processo, intitulado como modernização, é facilmente verificado com o advento da industrialização das economias subdesenvolvidas, que se estabeleceu através do processo de substituição de importações (PSI).

Inicialmente, Furtado caracteriza este núcleo industrial em produtores de artigos simples e destinados ao consumo popular (tecidos e alimentos). Posteriormente,

A etapa⁷ superior do subdesenvolvimento é alcançada quando se diversifica o núcleo industrial e este fica capacitado a produzir equipamentos requeridos pela expansão de sua capacidade produtiva. **O fato de se alcançar essa etapa não implica que o elemento dinâmico principal passe, automaticamente, a ser o núcleo industrial ligado ao mercado interno.** O processo normal de desenvolvimento do núcleo industrial é ainda o da substituição de importações; **destarte, o elemento dinâmico reside ainda na procura preexistente**- formada, principalmente, por indução externa – e não nas inovações introduzidas nos processos produtivos, como ocorre nas economias industriais totalmente desenvolvidas (2009, p.170, grifo nosso).

No esforço de simplificação, Furtado (2011) diferencia o processo de desenvolvimento autônomo (economias centrais) do processo de desenvolvimento dependente – possibilidade de crescimento econômico e modernização – presentes em economias periféricas. A ordenação dos fatores primários de impulsão do desenvolvimento autônomo é: progresso tecnológico > acumulação de capital > modificações na composição da demanda. Por sua vez, o desenvolvimento dependente apresenta a seguinte ordenação: modificações na composição da demanda > acumulação de capital > progresso tecnológico.

Em uma economia dependente, o elemento dinâmico está nas modificações estruturais da demanda por bens industrializados e não na irradiação do progresso

própria procura, na medida em que conseguiu oferecer um produto mais barato e mais abundante”. Ou seja, o elemento indutor ao desenvolvimento destas economias se estabeleceu internamente as mesmas.

⁷ Embora Furtado utilize o termo etapa, torna-se importante frisar que não se trata de fases sequenciais que vão levar a um processo de desenvolvimento. A ideia é simplesmente mostrar as diferentes manifestações do subdesenvolvimento nos diferentes países.

tecnológico. Em economias centrais o progresso tecnológico consiste na fonte do desenvolvimento.

Furtado (1968) complementa que as inovações tecnológicas que se configuram mais vantajosas para os países periféricos são aquelas que visam aproximar suas estruturas de custos e de preços dos países centrais, tendo em vista as repercussões na renda *per capita* para o conjunto da população. Para ele, as inovações que permitiam transformações mais rápidas na economia (com a absorção dos setores de subsistência) resultam em uma lenta modificação na estrutura ocupacional, deixando grande parte da população a margem dos benefícios do desenvolvimento. Dessa forma, o dualismo se transforma em uma “característica estrutural permanente”, tendo em vista a situação de uma economia com a produção industrial com elevado grau de diversificação e uma participação no produto real expressiva, porém com uma estrutura ocupacional “tipicamente pré-capitalista”.

Ao passo da reflexão e compreensão de todos os problemas do desenvolvimento nos países periféricos, suscita-se a discussão de estratégias para uma política de desenvolvimento. Inicialmente, Furtado chama a atenção para a importância da coordenação das decisões econômicas, ressaltando a necessidade de centralização de algumas decisões.

Ao demonstrar os quatro níveis distintos que as decisões dos agentes econômicos coordenam, – que são: 1) utilização dos bens à disposição dos consumidores; 2) utilização dos fatores incorporados ao processo de produção; 3) investimentos voltados ao aumento da capacidade de produção; e 4) equilíbrio monetário –, Furtado (1968) afirma que um sistema descentralizado de decisões, tendo o mercado como base essencial no mecanismo de captação, elaboração e transmissão de informações, pode lograr uma eficácia muito significativa ao que se refere aos dois primeiros níveis supracitados.

Já com relação aos dois últimos níveis, admite-se a necessidade de uma coordenação centralizada. A ideia envolve o sentido da política econômica, ou seja, uma intervenção consciente que visa o alcance dos objetivos que são de interesse da sociedade. Esta observação fica esclarecida no que se refere ao terceiro nível, pois não necessariamente as informações disponíveis no mercado, que vão embasar as decisões de inversões, irão utilizar de forma mais eficaz os recursos da coletividade. Em relação ao quarto nível, verifica-se na doutrina liberal a importância da centralização destas decisões, entretanto, não necessariamente ela está subordinada ao Estado.

Diante da importância da política econômica no sentido do alcance dos objetivos da coletividade, surge o desafio de compatibilizar estes objetivos, que em função da complexidade da economia também os são, com a coordenação dos instrumentos. A

superação deste desafio de formulação de políticas econômicas complexas se estabelece em função das “técnicas de modelos”. Porém, Furtado (1968) argumenta que ao se apoiar em uma política puramente quantitativa – em que os objetivos são alcançados através de modificações nos valores das variáveis – os países subdesenvolvidos perdem muito a essência desta ideia.

A política de cunho qualitativo apresenta um viés de “modificações nas relações entre as variáveis”, ou seja, na própria estrutura do modelo. Com isto,

As reformas estruturais, que são um aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, constituem um tipo radical de política qualitativa, em cuja formulação os modelos de decisão são de escassa valia. Em certo sentido, essas reformas transcendem o quadro do que convencionalmente se chama política econômica, pois constituem o coroamento de uma fase de agudas tensões sociais. **As reformas surgem não como uma opção racional, e sim como um abandono de certas posições pelos grupos que controlam o sistema de poder, ou como uma modificação da relação de forças dos grupos que disputam o controle do sistema de poder. Uma vez introduzida, as reformas podem modificar fundamentalmente o comportamento das variáveis econômicas, sendo necessário redefinir toda a estrutura do modelo.** Ainda assim, a técnica de modelos pode ser utilizada para demonstrar a incompatibilidade entre objetivos de uma suposta política de desenvolvimento, pondo a descoberto a necessidade de reformas estruturais, e para estabelecer a amplitude dessas reformas, caso hajam sido definidos os objetivos a alcançar (FURTADO, 1968, p.199, grifo nosso).

Diante das especificidades do subdesenvolvimento, o tipo de política com vista ao desenvolvimento destas economias não pode ser o mesmo utilizado nos países centrais, os quais estão baseados na manutenção do equilíbrio monetário e em um elevado grau do nível de emprego. A sua especificidade requer também políticas específicas e que modifiquem o comportamento das variáveis deste modelo, ou melhor, alterem as relações das mesmas.

Ao discutir estratégias de modificação das estruturas, este autor afirma a complexidade do problema do desenvolvimento econômico para estes países, tendo em vista que não se trata apenas de uma política que vise a utilização da capacidade produtiva vigente. Em sua visão, o desenvolvimento se realiza sob a ação de algum fator exógeno, que pode ser: impulso de demanda externa; ação estatal deliberada; ou tensões estruturais que levem a substituição de importações. A atuação do governo se configura como elemento fundamental na superação das desigualdades, tendo em vista que os outros dois fatores exógenos não foram capazes de promover o desenvolvimento no Brasil (FURTADO, 1968).

Seguindo seu raciocínio, a necessidade de uma estratégia de modificação da estrutura é uma condição antecedente a formulação de uma política de desenvolvimento. A escolha desta é o problema central dos países subdesenvolvidos. Dessa forma, ele deriva quatro situações típicas em que estes países podem se encontrar para facilitar a adoção dessa estratégia, são elas: 1) desenvolvimento provocado pela expansão de exportações de produtos primários; 2) estagnação a um baixo nível de desenvolvimento; 3) desenvolvimento apoiado

no processo de substituição de importações; 4) estagnação a um nível médio de desenvolvimento (FURTADO, 1968, p.206).

Voltando-se para os países latino-americanos, Furtado afirma que uma vez que esgotado o processo de substituição de importações, torna-se necessário evitar a estagnação econômica. Neste sentido, “a solução desse problema exige um esforço de reconstrução de estruturas tanto no sentido de dotar as economias de centros dinâmicos próprios como no de capacitá-las para uma ação mais flexível nos mercados externos” (FURTADO, 1968, p.207).

Esta perspectiva está dentro de sua concepção analítica de que o desenvolvimento é fruto de mudanças nas proporções e relações internas do sistema econômico, concretizados não só através de mudanças nas formas de produção, mas também nas formas de distribuição e utilização da renda. A expansão da renda e a conseqüente diversificação da demanda global vão permitir a expansão do setor industrial e toda lógica a qual foi feita referência.

Com efeito, Furtado (1968) defende que para romper os obstáculos estruturais é necessário uma complexa coordenação de decisões capaz de condicionar os processos econômicos em sua abrangência. Pelo lado da oferta, torna-se indispensável evitar que a concentração de renda se concretize em uma direção que tende a agravar os desequilíbrios no nível de fatores, conjugando também com mudanças no perfil da demanda global, através da elevação da taxa de poupança – incorporando ao processo de formação de capital parte do consumo dos grupos de alta renda. Dessa forma, deverá buscar-se uma maior flexibilidade pelo lado da oferta, como também modificações no perfil da procura.

Ao passo da compreensão de que a superação do subdesenvolvimento é dificilmente concebível no quadro de dependência e que para romper com esta problemática se torna indispensável a reconstrução destas estruturas e o abandono de certas posições de grupos que controlam o poder. Este autor reflete sobre as conseqüências práticas desta constatação.

Na medida em que as modificações nas estruturas econômicas se estabelecem, verifica-se uma elevação na demanda de produtos intermediários de origem industrial, resultando em uma tendência ao aumento do coeficiente de importações. Este autor reforça que no estágio inicial do subdesenvolvimento esta tendência não cria muitas dificuldades, entretanto, em estágios mais superiores verifica-se, quase sempre, uma pressão sobre a balança de pagamentos.

Em função dos objetivos deste trabalho não entraremos em detalhes dos possíveis desdobramentos que isto pode gerar. No entanto, segue abaixo a argumentação de Furtado sobre a forma com que esta constatação deve ser levada a cabo pelas autoridades que centralizam as decisões.

Se o objetivo é levar adiante uma política de desenvolvimento, o nível da atividade econômica não poderá ser subordinado aos objetivos da estabilidade monetária. Destarte, faz-se necessária uma orientação sistemática das inversões objetivando abrir caminhos a redução do coeficiente de importação quando necessário. Assim, para que a política de desenvolvimento não prejudique a estabilidade e tampouco esta seja obtida ao preço da estagnação, é necessário que assuma a forma de uma orientação positiva do processo de formação de capital. Não se trata apenas de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, assegurando que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. Não existe qualquer razão fundamental para que o desenvolvimento não possa processar-se a um ritmo rápido e em condições de relativa estabilidade, tanto interna como externa. O que se procurou demonstrar foi, tão somente, a inviabilidade de semelhante ocorrência nas fases intermediárias e avançadas do subdesenvolvimento, sem uma orientação do processo de formação de capital (FURTADO, 1968, p.237).

A citação acima deixa claro a importância do agente centralizador, que se estabelece pela ação deliberada do Estado, coordenando todo este processo e orientando através de seus mecanismos todos os agentes envolvidos, com vistas ao alcance dos objetivos da coletividade. Entretanto, este autor chama a atenção à política de desenvolvimento econômico, que não pode estar subordinada aos objetivos da estabilidade. Não que esta não seja importante, ao contrário, e é sob esta perspectiva que o Estado se estabelece como elemento fundamental neste processo.

Contudo, diante de todas estas considerações, dar-se-á prosseguimento a esta discussão, com vistas a atingir os objetivos e as reflexões propostas por este autor ao objeto de estudo deste trabalho, o Nordeste brasileiro.

2.3 GTDN: Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

Este documento representa um marco no enfrentamento dos problemas regionais no Brasil. O objetivo norteador deste era, através do seu diagnóstico e recomendações, transformar as estatísticas vigentes e encaminhar uma solução definitiva para os problemas socioeconômicos, buscando-se realizar uma reestruturação econômica e social no Nordeste.

A construção deste documento pode ser estruturada por três blocos que se sucedem de maneira interdependente. Como bem explica Ferreira (2009),

Em primeiro lugar, [este documento] **situa o modo de inserção da economia nordestina na economia nacional**; a seguir, **desce para o nível local, procurando captar a dinâmica específica de reprodução do capital, aí se incluindo a problemática da seca**, agora vista como um problema estrutural em vez de uma situação meramente climática da região semiárida. Por último, **a partir da caracterização dos limites estruturais que obstaculizaram o desenvolvimento da região, Furtado esboça um plano de intervenção pública** – integrando seus aspectos políticos-institucionais, econômicos e sociais- cuja implementação deveria romper com as condições vigentes do subdesenvolvimento, ao mesmo tempo que a

economia regional iniciaria um processo de crescimento autossustentado (p.73, grifo nosso).

Diante destes aspectos, a análise do primeiro bloco do documento voltou-se para a compreensão das disparidades dos níveis de desenvolvimento e ritmos de crescimento, como também as relações econômicas entre a região de estudo e o Centro-Sul (regiões mais dinâmicas do país).

Verificou-se significativas diferenças relativas ao nível de renda, população ativa ocupada, capitalização da indústria, capital investido na agricultura e quantidade de terras por homem ocupado. A escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital foram os principais motivos destas diferenças estruturais.

Com relação ao ritmo de crescimento, observou-se uma discrepância significativa entre estas regiões, além de uma tendência a ampliação destas diferenças. Nas palavras de Furtado,

[...] a discrepância de ritmo de crescimento entre o Nordeste e o Centro-Sul encontra suas causas profundas em fatores reais, ou seja, a disponibilidade relativa de recursos naturais, tais como água e terras aráveis. Contudo, a agravação do fenômeno em anos recentes deve-se ao fato de que a essas causas primeiras vieram adicionar-se outras, de natureza econômica, ligadas à própria política de desenvolvimento do país (1997, p.10).

Ou seja, além dos fatores reais ressaltados acima, tem-se na própria política de desenvolvimento nacional um fator agravante no aumento das disparidades regionais. Isto pode ser facilmente observado através da análise das relações econômicas entre estas regiões, que ficou conhecida na literatura regional como comércio triangular, explicado na sequência.

Ao analisar o fluxo de recursos reais que entram e saem do Nordeste, o documento constatou seu caráter triangular, tendo em vista que a região de estudo apresentava “[...] intercâmbio direto com o exterior e com o Centro-Sul, e indireto com esta última região, através do exterior” (FURTADO, 1997, p.10).

Ou seja, o Nordeste obtinha saldos superavitários com o comércio exterior, com suas exportações de matérias-primas. Por sua vez, a política de contingenciamento de importações, dado seu caráter seletivo, favorecia as importações sem equivalentes nacionais, mais frequentes na folha de compras do Centro-Sul do que na do Nordeste, favorecendo a primeira região. Desse modo, o Nordeste despendia parte substancial de suas divisas em outras regiões, principalmente no Centro-Sul, alavancando seu processo de industrialização. Diante destes aspectos, foi possível obter duas conclusões importantes.

A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso: capacidade de importação. Pagando com divisas parte substancial do que adquire

no Centro-Sul, o Nordeste vem contribuindo para dar maior flexibilidade à oferta nessa região. A segunda conclusão é que **o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, que a inversa**; em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra. De resto, como as exportações do Centro-Sul para o Nordeste se compõem principalmente de manufaturas, pesando nas exportações nordestinas muito mais as matérias-primas, cabe concluir **que a discrepância a favor do Centro-Sul ainda é maior se se mede o intercâmbio em termos da massa de emprego criada nas duas regiões** (FURTADO, 1997, p.12, grifo nosso).

Após este diagnóstico, o documento complementa sua análise através da investigação dos elementos dinâmicos desta economia.

O primeiro se refere ao setor externo. Como bem destaca Furtado (1997, p.13), em toda economia subdesenvolvida este setor ocupa uma posição fundamental, pois “[...] quanto menos desenvolvida é uma economia, menos diversificada é sua estrutura produtiva, e, portanto, maior é a dependência do exterior para o suprimento de todos aqueles bens”. Com a análise dos dados deste setor, observou-se exatamente a afirmação supracitada, ou seja, a economia nordestina estava atrelada substancialmente à expansão do setor exportador, tendo em vista que o crescimento das exportações refletia no aumento quase que proporcional da renda real. Isto foi caracterizado como a forma mais “barata” de crescimento.

O segundo elemento dinâmico se refere ao comportamento do setor público, através de seus gastos de custeio, investimentos e transferências de renda. O documento constatou que o fluxo de renda federal transferido para esta região era significativo, porém, ele possuía um caráter assistencial⁸, principalmente nos períodos de seca. Isto juntamente com a regressividade do sistema tributário ressaltou as diferenças intrarregionais, tendo em vista que os volumosos gastos do governo não se direcionaram para a ampliação da capacidade produtiva, nem para a criação permanente de empregos.

Este cenário também era agravado com transferências de recursos do setor privado para o Centro-Sul, em busca de melhores oportunidades de investimentos. Estes eram capitais em busca de colocação, ou seja, o governo transferia recursos para o Nordeste ao passo que o setor privado transferia capital para o Sudeste, visando a valorização. Embora o setor público compensasse estes fluxos, em termos absolutos, a natureza de cada um deles é muito distinta, trazendo significativas perdas para a região nordestina.

Finalizando este segundo bloco, o documento traz uma análise sobre o setor industrial nordestino, com o objetivo de verificar quais as causas que dificultaram a

⁸ “[...] são gastos que quase nenhum efeito têm na estrutura econômica e na capacidade de produção do sistema” (FURTADO, 1997, p.15).

industrialização nesta região, etapa importante na elaboração de uma política de desenvolvimento.

Os dados analisados mostraram uma insuficiência no ritmo do desenvolvimento industrial no Nordeste, tendo em vista, dentre outros aspectos, a pequena participação no produto industrial do país, como também o significativo subemprego existente nas cidades. Ademais destas questões, o documento também ressalta o problema do abastecimento de alimentos. Este estava relacionado aos elevados custos de comercialização (que encarecem os preços dos alimentos), e a oferta insuficiente (tendo em vista a escassez de terras e a monopolização desta pela monocultura açucareira), tornando o Nordeste dependente da importação de alimentos do Centro-Sul. De acordo com Furtado (1997, p. 29), era neste aspecto que residia o ponto mais fraco das indústrias no Nordeste. Em suas palavras, “[...] leva necessariamente, ao estrangulamento das indústrias da região, que, mais cedo ou mais tarde, estarão incapacitadas para concorrer dentro de seu próprio mercado com as manufaturas importadas do Sul”.

Furtado (1997, p.25) afirma que a única forma para trilhar um caminho diferente do qual o Nordeste se voltava era através da industrialização. Como pode ser visto, “[...] se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é a forma racional de abrir o caminho ao desenvolvimento, para o Nordeste, em certa medida, ela é a única forma de abrir este caminho”. Portanto, o documento ressalta que este impulso dinâmico, alavancado pela industrialização, pode modificar a estrutura ocupacional vigente – caracterizada pela alta porcentagem de pessoas ocupadas em atividades primárias e de baixa produtividade – e não é alcançado no curto prazo. Então,

Durante muitos anos o esforço de industrialização terá como objetivo reduzir o desemprego disfarçado nas zonas urbanas, **além de intensificar o processo de formação de nova classe dirigente, na região, até o presente, orientada quase exclusivamente por homens ligados a uma agricultura tradicionalista e alheios a ideologia do desenvolvimento** (FURTADO, 1997, p. 26, grifo nosso).

Dessa forma, a proposta apresentada para a modificação desta estrutura ocupacional e elevação no padrão de vida se estabelece através de duas frentes, de maneira simultânea. A primeira se refere à industrialização, com o objetivo de absorver os excedentes urbanos, e a segunda volta-se para a o deslocamento da fronteira agrícola e a irrigação das zonas áridas, visando o aumento da disponibilidade de terras aráveis por homem ocupado na agricultura (FURTADO, 1997).

No que se refere ao problema das secas, o GTDN traz uma abordagem diferenciada do consenso da época. A seca é caracterizada como um problema estrutural e não meramente

climático. As políticas, por sua vez, tinham que se voltar ao combate dos efeitos das secas e não ao fenômeno em si.

Observou-se, com a análise econômica, que a pecuária extensiva, a agricultura de subsistência e de baixo rendimento eram predominantes nesta região do semiárido. Constatou-se que a seca, do ponto de vista do conjunto da economia, constituía-se como uma crise de produção de magnitude limitada⁹, porém com efeitos sociais devastadores.

A partir de então, o documento faz uma análise crítica das ações do governo ao combate aos efeitos das secas. Voltando-se para as ações de curto prazo, tem-se que a atuação do governo destinava-se a medidas de criação de empregos, visando o não deslocamento da população para o litoral, como também a manutenção de um nível mínimo de renda. Porém, esta ação demonstrava-se insuficiente. Tendo em vista que a seca afetava substancialmente a oferta de alimentos, era necessário que o governo atuasse também neste mercado, administrando os bens de primeira necessidade (FURTADO, 1997). As ações de longo prazo, por sua vez, eram voltadas a construções de pequenos e grandes açudes, como também irrigação. No entanto, elas também foram alvo de críticas, tendo em vista que os resultados destas ações se voltaram apenas para o aumento da rentabilidade da pecuária e a manutenção da população na região.

A proposta do GTDN, de uma política de desenvolvimento econômico para esta região do semiárido, voltou-se para a reorganização da unidade agropecuária típica juntamente com a elevação dos níveis de produtividade, tendo em vista as condições climáticas e ambientais. Esta reorganização seria feita através da racionalização dos recursos naturais, redução da utilização de mão de obra barata, como também da diminuição do âmbito da agricultura de subsistência, aumentando a faixa monetária. A elevação da produtividade estaria relacionada à integração do mercado à unidade produtiva típica¹⁰. Para a efetivação desta política, era necessária a expansão da fronteira agrícola para onde fosse possível contornar os obstáculos da seca¹¹. O objetivo central era a produção de alimentos objetivando estabilizar a economia do semiárido. Contudo, este era o caminho apontado para a superação dos efeitos negativos das secas no Nordeste.

⁹Os efeitos da crise se concentram na agricultura de subsistência, dado que esta atividade não cria renda monetária, há um limite de capacidade de propagação.

¹⁰ Esta unidade produtiva típica está relacionada à atividade da pecuária, que era a principal fonte de renda da região; à cultura do algodão mocó e de xerófilas, bastante resistentes a baixos níveis pluviométricos.

¹¹ O documento propõe o deslocamento para área dos vales úmidos do litoral e/ou para o interior do Maranhão. Porém, ressalta que a última opção só seria viável, caso houvesse a reorganização da economia do semiárido, como explicado anteriormente.

Tem-se no terceiro e último bloco o plano de ação proposto pelo GTDN, que está estruturado em quatro diretrizes básicas, abordadas a seguir. A primeira e mais importante diretriz se refere à intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira. A política de industrialização, segundo o GTDN, deve guiar-se pelo tríplice objetivo: “Dar emprego à massa populacional flutuante; **criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito de desenvolvimento**; fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que atualmente tendem a imigrar” (FURTADO, 1997, p. 4, grifo nosso).

O documento propunha a intensificação dos investimentos em quatro frentes. A primeira, voltava-se as indústrias que apresentavam maior viabilidade econômica para região, segundo estudos realizados a siderurgia era a mais indicada. Diante do amplo caráter germinativo desta, tem-se como segunda frente a intensificação de investimentos para indústria de mecânica simples, uma vez que “o desenvolvimento destas indústrias implica na assimilação de tecnologias avançadas e **contribui para a formação de uma autêntica mentalidade industrial na região**” (FURTADO 1997, p. 42, grifo nosso). A terceira frente se destinava as indústrias que se apoiam em uma base de matérias-primas locais, justificando-se pela possibilidade de rápida penetração nos mercados do Centro-Sul. A quarta e última se refere às indústrias tradicionais já instaladas na região, como por exemplo, a têxtil.

Tratando-se das diretrizes, a segunda e não menos importante se volta para a transformação da economia agrícola da faixa úmida, visando proporcionar uma oferta de alimentos adequada nos centros urbanos, que iam ser intensificados pela industrialização. Esta diretriz era muito importante para a viabilização da industrialização, sendo priorizada neste plano de ação.

A terceira diretriz estava relacionada à transformação progressiva da economia das zonas semiáridas, que, como explicado anteriormente, visava a elevação da produtividade, assim como torná-la mais resistente aos efeitos das secas. Esta diretriz está intimamente ligada a quarta e última, que se refere ao deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, objetivando absorver o excedente da população do semiárido, como também produzir gêneros alimentícios para abastecer esta região. Diante da grande ligação existente entre estas duas diretrizes, o documento propõe uma ação coordenada para o alcance de melhores resultados.

Com o intuito de estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento da região, assim como supervisionar e controlar a execução da política de desenvolvimento, este plano também previu a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), se configurando como a primeira experiência de Planejamento Regional no Brasil. Sua atuação

se estabelecia como coordenador das ações governamentais na região, orientando e disciplinando os recursos financeiros, visando pôr em prática as ações de caráter reformistas que brilhantemente foram diagnosticadas e propostas pelo documento GTDN.

Ao finalizar a revisão do documento que abrange a discussão de Celso Furtado sobre a problemática do subdesenvolvimento nordestino, e com vistas a enriquecer este debate, tece abaixo algumas críticas encontradas na literatura sobre as proposições deste documento.

Ao analisar a agricultura itinerante no Brasil, Cano (2010) chama atenção à inadequação da aplicação do sistema “centro-periferia” ao nível regional de uma nação. Em sua concepção, a aplicação deste sistema somente é válida nas relações de Estados-nações, tendo em vista que a distinção das fronteiras internas não pode ser feita a partir de política cambial ou tarifária, senão as relacionadas aos incentivos regionais.

Por conseguinte, ao que se refere ao projeto de industrialização, Cano (2010, p.42) ressalva que a tentativa de criar um centro manufatureiro autônomo no Nordeste, através de uma política por substituição regional de importações, forçava ao marco nacional compensar de forma precária – por meio de incentivos fiscais, cambiais e financeiros – a “[...] inexistência de fronteiras políticas regionais protegidas por barreiras tarifárias e não tarifárias”.

Segundo o autor, a crítica se estabelece pelo fato deste documento não ter dado conta que as relações que predominaram no PSI não eram mais as mesmas. A problemática que envolvia este processo não se voltava à implementação de setores modernos, entretanto, a questão residia no caráter predominantemente oligopolista que a industrialização era comandada pelo capital estrangeiro ou pelo Estado. Ademais, em meados da década de 1950, a industrialização comandada por São Paulo estava em um processo de integração do mercado nacional, condicionando a complementariedade entre as regiões, de acordo com suas necessidades de acumulação. Dessa forma, as possibilidades concretas para criação deste centro autônomo eram, para Cano (2010), inexistentes.

2.4 A Operação Nordeste

Com o intuito de tornar o documento GTDN mais acessível à mídia e à população em geral, Furtado elabora um texto que ficou conhecido como “A Operação Nordeste”. Divulgado em uma conferência para oficiais das Forças Armadas em junho de 1959, Furtado buscou disseminar as principais ideias contidas no documento, com vistas a alcançar o apoio político e social que tanto era necessário para as realizações das reformas previstas no mesmo.

O que estava implícito nesta versão resumida, se assim é possível se referir, era a reafirmação da necessidade de políticas específicas à região nordestina, através da conscientização da problemática regional pelas classes política e social.

Furtado (2013) inicia seu texto esclarecendo que o desenvolvimento econômico em todo mundo tende a criar desigualdades. Ele afirma que a lei da concentração é inerente ao processo de crescimento. Dessa forma, ao pensar no Brasil, um país de extenso território e de desenvolvimento espontâneo, é possível observar os problemas derivados da sua própria formação. Segundo o autor, as desigualdades regionais se configuraram no mais grave problema do país na segunda metade do século XX e com grandes possibilidades de continuar sendo nas duas gerações posteriores. Ele ressalta que a problemática regional não era algo a ser resolvido por apenas um governo ou um grupo de pessoas.

Ao descrever o processo de integração econômica das regiões brasileiras, Furtado utiliza o aparato “cepalino” de centro e periferia dentro da própria economia brasileira, como também pode ser visualizado no GTDN. Ele revela que o Brasil do século XIX era formado por uma “constelação de pequenos sistemas econômicos isolados”, todos eles voltados à economia internacional, mas politicamente integrados. A primeira metade do século XX é marcada pela articulação crescente desses sistemas isolados em torno da expansão da região Centro-Sul, impulsionada pelo crescimento das exportações de café. Na medida em que a economia açucareira (Nordeste) e da borracha (Norte) passavam por dificuldades no mercado externo, encontraram no mercado do Centro-Sul o apoio para sua sobrevivência.

Dentro deste contexto Furtado evidenciou o cerne dos problemas regionais, dado que esta articulação “[...] reproduzia o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho que viciaria todo o desenvolvimento da economia mundial, com suas metrópoles industrializadas e colônias produtoras de matérias-primas” (2013, p. 339). O agravamento se dera à medida que o Centro-Sul se industrializara e modificava suas relações – antes de economias primárias – para economia industrial e economia produtoras de matérias primas. Para Furtado, a coexistência em um só país desses dois sistemas, tende sempre às formas de exploração, subjugando a economia primária, frente ao crescimento industrial.

Visando esclarecer a gênese do problema nordestino, este autor se desdobra ao diagnóstico desta região. Ao afirmar que esta região se constituía como umas das mais subdesenvolvidas do hemisfério ocidental, ele ressalta a complexidade e a peculiaridade de se entender sua problemática.

Sumariamente, tem-se que a economia nordestina se formou desde meados do século XVI, baseada na produção do açúcar voltado ao mercado internacional e, deste modo, sujeita

ao comportamento da demanda externa. A ocupação das zonas úmidas (de melhor qualidade) por esta cultura produtiva favoreceu ao latifúndio e a inibição do progresso de culturas, que não a cana de açúcar. Furtado (2013) chama a atenção para a característica desta economia, que é altamente concentradora de renda e que dificultou o desenvolvimento do mercado interno, elemento fundamental para a formação de uma economia industrial.

Diante do baixo dinamismo externo, criava-se nesta região um excedente populacional, que não era absorvido pela economia açucareira e que se deslocou para o agreste, expandindo uma economia de subsistência e de baixíssima produtividade. Outra faixa desta economia é o que Furtado define como *hinterland*¹² da pecuária, que se estabeleceu como uma economia subsidiária a do açúcar. Esta última demandava animais para alimentação e para tração, sendo uma fonte energética. Ademais, a produção de couro também estava dentro desta terceira faixa da economia nordestina, porém, caracterizava-se pela baixa produtividade. O crescimento populacional intensificou o deslocamento para a região semiárida, diante da saturação demográfica da região agreste.

Furtado evidenciou que diante deste processo de formação da economia nordestina, a perda do impulso externo da economia açucareira esgotou a força dinâmica deste sistema e

[...] o Nordeste passou a constituir uma economia totalmente à míngua de impulso de crescimento embora continuasse a expandir-se horizontalmente, pela economia de subsistência e pela ocupação de terras de inferior qualidade e mais sujeitas ao fenômeno das secas (FURTADO, 2013, p.349).

O autor reforça que a essência dos problemas causados pelos efeitos da secas está na inadaptação ao meio. Embora periódica, mas não previsível, a seca afeta grandemente a produção de alimentos. Como a economia semiárida basicamente se volta a subsistência, tem-se, nas palavras de Furtado, um sistema econômico “estruturalmente vulnerável, instável e inadaptável ao meio”. A questão não está no combate às secas e sim em formas de se conviver com seus efeitos, a adaptação ao meio é fundamental. Diante destes aspectos, ele tece críticas às políticas de “combate às secas”, que em 50 anos não mudaram a essência do problema.

Furtado (2013) reafirma a complexidade da questão nordestina e diz que não é possível solucioná-la no curto prazo. Seu desejo é de uma modificação estrutural e não apenas aparente, visando condicionar todo o processo histórico, alterando elementos fundamentais e modificando tendências de setores estratégicos.

¹² Palavra alemã que significa “terra de trás”, pela tradução livre e literal. Refere-se a um local de pequena densidade demográfica e dotado de pouca infraestrutura.

Com vistas em transformar este diagnóstico e o plano de ação em uma legítima política de desenvolvimento, este autor ressalta a necessidade de um apropriado “instrumental administrativo”. A SUDENE, portanto, se configura como tal.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE- pretende ser um órgão de natureza renovadora com duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste, e ao mesmo tempo o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos objetivos (FURTADO, 2013. p.344).

Como fundamental se estabelecia o fim da multiplicidade de políticas na região, que de forma desconecta não alterava o cerne do problema e não o resolvia¹³. A ideia defendida por Furtado seria a de uma única política de desenvolvimento para a região nordestina. A SUDENE coordenaria este processo, congregando os atores envolvidos e visando a unificação das ações do governo sob a égide das mesmas diretrizes. Contudo, buscava-se uma reforma administrativa com vistas ao alcance do objetivo maior, a mudança de trajetória da economia nordestina.

¹³ A título de exemplificação, operava-se de forma simultânea, porém com ações desalinhadas o Departamento de Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Comissão do Vale do São Francisco, Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF), dentre outros.

3. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (1960-2002): UMA VOLTA AO PASSADO

A primeira experiência de planejamento regional no Brasil se configurou a partir da SUDENE. Esta autarquia, criada pela Lei nº 3.692 de 15 de Dezembro de 1959, tinha por objetivo frear as disparidades regionais como também trilhar uma trajetória de desenvolvimento para a região nordestina, com base nas diretrizes do GTDN. Tida como uma inovação institucional, a SUDENE apresentava as seguintes competências:

[...] I) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; II) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo dos órgãos federais na Região, os quais se relacionam especificamente com o seu desenvolvimento; III) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste, que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor; e, IV) coordenar programas de assistência técnica nacional ou estratégica ao Nordeste [...] (MOREIRA, 2000, p.4)

Os anos iniciais desta autarquia foram basicamente voltados para sua estruturação e o aprofundamento de estudos e pesquisas com vistas à elaboração dos Planos Diretores, que serão abordados adiante.

Aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 1961 (Lei nº 3.995), o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste vigorou até o ano de 1963. Sua programação se concentrou na implementação de uma infraestrutura básica, visando assegurar as futuras programações. O ponto mais relevante deste plano foi a criação, através do artigo 34 desta Lei, do Sistema de Incentivos Fiscais e Financeiros, que visava intensificar o processo de industrialização. Este sistema consistiu em conceder às empresas nacionais que se instalassem no Nordeste redução e/ou isenção do Imposto de Renda, em uma margem de até 50%, a ressalva era que os projetos fossem previamente aprovados pela SUDENE (CARVALHO, 2001; MOREIRA, 2000).

Dentro deste período também foram estabelecidos alguns convênios de cooperação, de assistência técnica e financeira estrangeira. Exemplificando, tem-se o contrato firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), destinado para o saneamento básico nas capitais nordestinas. Como também os convênios de assistência técnica, que promoveram a intensificação da pesquisa em várias áreas do conhecimento.

O II Plano Diretor da SUDENE foi aprovado em 27 de Junho de 1963 (Lei nº 4.239), vigorando até 1965. Com praticamente as mesmas diretrizes do anterior, este plano apresentou uma maior abrangência nas áreas contempladas (educação, habitação, treinamento

de mão-de-obra, instalações portuárias, pesca, eletrificação rural), porém o que se verificou foi a destinação maciça dos recursos para a ampliação da infraestrutura.

A colonização do Maranhão e as consequentes modificações nas estruturas socioeconômicas agrárias – que foi um dos principais pontos destacados no GTDN, visando à reestruturação da economia nordestina – foi deixada de lado, como verificado no primeiro plano. Moreira (2000) afirma que as dificuldades em pôr em prática o reformismo do GTDN estavam relacionadas primeiramente a pressões dos setores mais tradicionais (sobretudo o agrário), tendo em vista a possível perda de poder relativo. Em segundo lugar, pela coincidência temporal do início da atuação da SUDENE com os primeiros sintomas da crise nacional, que se agravou com os baixos níveis de investimentos.

Com relação ao mecanismo de incentivo à industrialização houve algumas modificações em relação ao primeiro plano. Conhecido como sistema 34/18, tendo em vista que as alterações realizadas foram efetivadas pelo artigo 18 da Lei nº 4.239, este sistema passou a permitir que as atividades agrícolas também fossem incentivadas. Outro fator importante foi a não obrigatoriedade que as empresas beneficiadas fossem nacionais, porém, as transferências para o exterior das receitas provenientes destes investimentos não eram permitidas. Houve também alteração na sistemática deste incentivo, uma vez que o solicitante poderia ser o próprio investidor. De acordo com Araújo (2000), estas mudanças impulsionaram o deslocamento de muitas filiais instaladas no Sudeste para o Nordeste, iniciando de forma concreta o processo de integração produtiva do capital industrial, incluindo o multinacional.

No intervalo do segundo para o terceiro Plano Diretor houve uma significativa mudança no âmbito da política, o Golpe Militar em 1964. A ascensão ao poder desta força política antidemocrática significou para a SUDENE mudanças na sua forma de atuação. Isto se observou através da diminuição de seu poder institucional, de seu caráter reformista e, conseqüentemente, afetou as diretrizes que orientavam a política de desenvolvimento regional.

Por conseguinte, tem-se a aprovação do terceiro Plano Diretor, em dezembro de 1965, pela Lei nº 4.869, referente ao período de 1966 a 1968. Como nos dois planos anteriores, houve significativos investimentos na área de infraestrutura, destacando-se também as áreas da saúde e da educação. Com a afirmativa de que obstáculos financeiros e institucionais estavam prejudicando o desempenho da SUDENE, o plano propôs a promoção de maior apoio técnico e financeiro, através de programas específicos.

O sistema 34/18 foi modificado novamente. Houve um crescimento em 25% da porcentagem do I.R. para aplicação em projetos no Nordeste, ou seja, as empresas que se instalassem nesta região poderiam usufruir de redução e/ou isenção do Imposto de Renda em uma margem de até 75%. Ademais, de acordo com o interesse da SUDENE, criaram-se faixas de prioridades em que os benefícios para o financiamento poderiam variar de 25% a 75% do total do investimento.

Em outubro de 1968, foi aprovado pela Lei nº 5.508 o IV Plano Diretor que deveria compreender o período de 1969 a 1973. O documento traz algumas reflexões, tendo em vista o aprendizado com os planos anteriores. Afirmou que uma das principais dificuldades na implementação da política se refere a limitações orçamentárias e de coordenação. Constatou que não houve uma significativa melhora nos níveis de bem estar da maioria da população, como também destacou a concentração industrial na região de Recife e Salvador, que provocou disparidades de renda dentro da própria região nordestina. Na linha do GTDN, este plano propôs a expansão e diversificação do setor industrial através de indústrias de alto poder germinativo (CARVALHO, 2001).

No entanto, em 1969, o Ministério do Planejamento consolidou a necessidade da implementação das políticas nacionais de desenvolvimento e instituiu os Planos Nacionais de Desenvolvimento, conhecidos como PND. Paralelo a isto acontecia a implementação do IV Plano Diretor, que por causa do caráter centralizador dos governos militares houve a incorporação deste plano pelo I PND, configurando-se como mais um de seus instrumentos.

A década de 70 se iniciou com uma das grandes secas da história do Nordeste. A conduta da SUDENE em adiar uma ação imediata para o combate de seus efeitos gerou inúmeras críticas e questionamentos sobre sua atuação, como também provocou uma intervenção direta do Governo Federal. Esta intervenção se estabeleceu através de novas perspectivas, pois existia um consenso de que o setor industrial tinha sido mais beneficiado do que o setor agrário.

Com isto, em junho de 1970, é lançado o Programa de Integração Nacional (PIN), que tinha como uma das principais fontes de recursos o sistema 34/18, destinando 30% de seus recursos. Seus principais objetivos eram:

- I) deslocar a fronteira econômica, e, notadamente, a fronteira agrícola, para as margens do rio Amazonas [...];
- II) integrar a estratégia de ocupação econômica da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste [...];
- III) criar as condições para a incorporação à economia de mercado [...] de amplas faixas de população antes dissolvidas na economia de subsistência [...];
- IV) estabelecer as bases para a efetiva transformação da agricultura da região semiárida do Nordeste;
- v) reorientar as emigrações de mão-de-obra do Nordeste, em direção aos vales úmidos da própria

região e à nova fronteira agrícola; VI) assegurar o apoio do Governo Federal ao Nordeste, para garantir um processo de industrialização tendente à auto-sustentação [...] (BRASIL, 1970, p.31).

A Integração que autodenomina o programa viria através de três projetos prioritários, sendo eles: a construção da Rodovia Transamazônica e da Cuiabá-Santarém; o plano de colonização associado às citadas rodovias; e a primeira etapa do Plano de Irrigação do Nordeste, que consistia nos programas de colonização de vales úmidos do Nordeste.

Muitas críticas foram feitas a este programa. Carvalho (2001) afirma que os verdadeiros objetivos contidos nesta política eram inviabilizar a reforma agrária e diminuir os fluxos migratórios em relação ao Centro-Sul. Ademais, a autora afirmou que a colonização não trouxe resultados expressivos, tendo em vista a forma tímida e instável que se configurou. Os investimentos, por sua vez, se voltaram para infraestrutura beneficiando as grandes empresas agrícolas.

Diante desses aspectos e da persistência das secas, em julho de 1971, o governo criou o PROTERRA – o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e do Nordeste. Operando principalmente via crédito, suas principais medidas foram: concessão de empréstimos para pequenos e médios produtores rurais, objetivando a aquisição ou ampliação da própria propriedade; compra de terras para desapropriação, visando a distribuição racional de terras cultiváveis; financiamento de propriedades rurais em processo de reorganização e modernização; garantia de preços mínimos para produtos de exportação, dentre outros. A ideia era corrigir os desequilíbrios que surgiram com a ênfase em políticas industriais e urbanas, redistribuindo terras e aumentando a produtividade agrícola.

Apesar de todas as expectativas em torno deste programa, especialmente pela reorganização fundiária, ele apresentou resultados distintos dos esperados. Verificou-se uma maior preocupação com a modernização agrária e o processo de adesão à desapropriação de terras obteve uma porcentagem não significativa. O crédito, por sua vez, serviu às grandes propriedades e dentro dela não se verificou um estímulo à elevação do emprego (CARVALHO, 2001).

Diante deste quadro, percebeu-se que os dois programas PIN e PROTERRA não cumpriram com os objetivos propostos, tendo em vista o favorecimento às grandes propriedades, beneficiando a concentração fundiária.

Fazendo um breve retrospecto da economia brasileira no final da década de 60 e início da década de 70, tem-se o período que ficou conhecido como “Milagre Econômico” (1967-1973) marcado por elevadas taxas de crescimento do PIB e dos investimentos. Dentro deste cenário de crescimento, observou-se que a economia nordestina estava em uma posição

mais favorável do que a observada no início dos anos de 1960. Neste período, visualizava-se um processo intitulado por Guimarães Neto (1990) de “integração produtiva” entre as regiões brasileiras, em decorrência do movimento do capital industrial associado às formas de intervenção nas economias menos industrializadas. Ou melhor, tratava-se da regionalização do capital com a presença interventora do Estado e de grandes “grupos oligopólicos” em todas as macrorregiões brasileiras, além do Sudeste.

Neste contexto favorável foi lançando o I PND, e como já mencionado, houve a incorporação dos programas do IV Plano Diretor da SUDENE que passaram a ser executados a partir de 1972, tendo o período de vigência até o ano de 1974.

Entretanto, ao final de 1973 a economia brasileira começa a dar sinais de esgotamento de sua fase áurea. Atrélado a isto, verifica-se um cenário internacional de instabilidade, dado o I Choque do Petróleo. Na contramão deste panorama, o governo brasileiro lança em dezembro de 1974 o II PND, objetivando reduzir a dependência externa de bens de capital e petróleo através de investimentos maciços na matriz industrial brasileira. Um marco no que se refere ao planejamento econômico no Brasil, este plano se configurou como elemento fundamental na consolidação do processo de substituição de importações.

Em nível regional, o II PND trabalhou em duas perspectivas que visavam a integração de espaços regionais. Sob a ótica agrícola, este plano trabalhou em função de Programas Especiais, visando a transformação da agropecuária nos parâmetros de uma modernização conservadora. Torna-se importante destacar que os programas especiais, em sua grande maioria, foram concebidos fora do âmbito da SUDENE, ou seja, de maneira centralizada. Sob a ótica industrial, o plano se voltou a implementação de complexos industriais, em que podemos destacar: Complexo Petroquímico de Camaçari; Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe; Polo Cloro Químico de Alagoas; Complexo Químico Metalúrgico do Rio Grande do Norte; e o Polo Minero Metalúrgico do Maranhão (CARVALHO, 2001).

Dos programas especiais do II PND, dois foram voltados ao Nordeste, são eles: o Programa de Áreas Integradas no Nordeste (POLONORDESTE) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo).

O POLONORDESTE, sumariamente, visava transformar a agropecuária tradicional em uma moderna economia de mercado. Diante da heterogeneidade regional, este programa passou a atuar em algumas áreas estratégicas que eram denominadas de “áreas integradas”, a fim de transformá-las em polos de desenvolvimento e conseqüentemente propagar seus efeitos a seus arredores.

No entanto, verificou-se um volume expressivo de investimentos em infraestrutura e concessão de crédito para a expansão rural e assistência técnica, favorecendo grandemente aos grandes proprietários e marginalmente o restante da população, com investimentos em saúde, saneamento básico e educação. Diante do processo de modernização no campo, este programa também previu a geração de empregos para absorver este excedente populacional, entretanto, o que se observou foi a marginalização de grande parte da população através da não incorporação destes ao mercado de trabalho (CARVALHO, 2001).

O Projeto Sertanejo, por sua vez, foi criado em 1976 e tinha como principal objetivo fortalecer esta região, tornando-a menos vulnerável aos efeitos da seca. Isto seria possível através da associação da agricultura irrigada com a agricultura seca. Na prática, verificou-se que este programa concentrou seus esforços na construção de poços e açudes, como também no financiamento da modernização de processos produtivos de grandes e médios proprietários.

Contudo, tem-se que tanto o Projeto Sertanejo quanto o POLONORDESTE favoreceram substancialmente as grandes propriedades, através da afirmação de uma infraestrutura básica e das concessões de crédito subsidiado, segundo Carvalho (2001), não solucionando o problema fundiário nordestino.

A estratégia industrial do II PND para o Nordeste estava principalmente ligada a um objetivo maior de expansão da base industrial brasileira, como também de dotar a região para um importante papel na cadeia produtiva do país na produção de bens intermediários, explorando a localização de recursos naturais e fontes energéticas.

Sob esta visão dos Complexos Industriais foi aprovado pelo Decreto de Lei nº 1.376, um novo sistema de financiamento para investimentos no Nordeste, o Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR. Ele apresentou importantes mudanças quando comparados com o sistema 34/18, tendo em vista que sua pretensão era corrigir algumas falhas, principalmente em relação às altas taxas de captação e à demora na implementação dos projetos privados.

De uma forma geral, tem-se abaixo uma explicação da forma como se operava o FINOR:

Com o Sistema FINOR, o contribuinte apenas faria a escolha do fundo no qual desejava aplicar. Caso fosse escolhido o Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, suas deduções do imposto de renda seriam revertidas para o fundo, e o contribuinte passaria à condição de quotista do FINOR, através da posse de um Certificado de Investimento, com valor correspondente ao total da opção. De outro lado, o investidor (beneficiário do FINOR), após ter seu projeto aprovado, passaria a ter o direito de emitir ações para a carteira do fundo, em troca de um montante correspondente às liberações. Tais ações seriam lançadas, através de uma Bolsa de Valores, em leilões especiais, permitindo que se realizasse a permuta das ações dos

empresários/investidores pelos certificados de investimento em poder dos contribuintes/optantes. (CARVALHO, 2006, p.21)

Ao final da década de 1970, o Brasil foi surpreendido por alguns choques externos que causaram efeitos negativos em sua economia nas décadas posteriores. Em 1979, tem-se o segundo choque do petróleo que provocou novamente a elevação significativa dos preços deste bem. Em reflexo a este cenário, observou-se um crescimento brusco na taxa de juros internacionais, como também a recessão da principal economia importadora de produtos brasileiros, a norte-americana.

O Brasil passou a sofrer com desequilíbrios em sua Balança de Pagamentos (BP), tendo em vista que a elevação dos juros internacionais acelerou o endividamento externo, como também aumentou substancialmente o valor das importações. Agravando ainda mais a situação, os bancos internacionais pararam de financiar os déficits da BP brasileira.

Por sua vez, a década de 80 foi caracterizada por uma grande crise econômica, marcada por uma alta volatilidade do PIB, elevação do desemprego e aceleração inflacionária. Esta conjuntura influenciou de forma significativa o planejamento do desenvolvimento, tendo em vista que o pensamento de curto prazo passa a dominá-lo.

Ademais a este cenário, a região Nordeste foi assolada por uma das grandes secas de sua história em 1979, gerando fortes impactos em sua economia. Com o período de vigência para primeira metade da década de 80, a SUDENE lança o Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN), que visava integrar plenamente esta região ao processo de desenvolvimento nacional e elevar o nível da qualidade de vida da população. Sumariamente, este plano tinha basicamente sua programação voltada ao desenvolvimento industrial nordestino, através da consolidação dos polos industriais, como também das indústrias tradicionais, seguindo a lógica das políticas da década anterior. No tocante ao desenvolvimento rural, suas diretrizes se voltavam a tornar a região mais resistente às secas, estender a fronteira agrícola, elevar a produção e a produtividade, dentre outros.

O contexto econômico não contribuía para a implementação deste plano e a inflação crescia a cada dia, reforçando a instabilidade do país. Por outro lado, visualizou-se o ressurgimento do movimento camponês sob outras bases, como também as manifestações de trabalhadores e pequenos proprietários, com apoio da igreja e sindicatos. Com a censura já não tão ríspida, a população discutia e criticava os resultados da intervenção estatal, em especial os programas de emergência. Sob estas bases e com a pressão do Banco Mundial para a unificação dos programas de desenvolvimento do Nordeste, foi criado o Projeto

Nordeste, o último grande projeto de desenvolvimento regional concebido ainda no período militar.

O Projeto Nordeste, mais conhecido como Nordesteão, foi criado pelo Decreto de Lei nº 91.178/85. Ele priorizou o atendimento ao pequeno produtor rural, pois afirmava que existiam vários instrumentos que promoviam o desenvolvimento industrial e agropecuário. Concentrando seus esforços neste alvo, ele previu a implementação de programas de apoio ao saneamento e educação rural, aos pequenos negócios, programa regional de saúde e, finalmente, programa de apoio ao pequeno produtor rural.

O que se verificou, na realidade, foi a implementação de apenas um destes programas, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). Seu principal objetivo era a erradicação da pobreza nesta região, que seria alcançada pela elevação da produção e produtividade destes pequenos produtores rurais. Sua meta era atingir 2,8 milhões de famílias desta população alvo, como também visava a geração de 6 milhões de empregos, objetivando a permanência dessas famílias no campo e a autossuficiência do Nordeste na produção de alimentos.

Entretanto, Carvalho (2001) relata que o Projeto Nordeste além de apresentar um grave problema de legitimação com o programa PAPP¹⁴ que comprometeu sua execução, também exibiu alguns problemas verificados nos Programas Especiais anteriores, no que se refere ao surgimento de diversos programas, administração financeira ineficiente, permanência do pequeno produtor nas atividades de baixa produtividade, entre outros. Ou seja, a proposta de unificação e aprendizagem com erros dos programas antecessores acabou não sendo de fato verificada.

Na segunda metade da década de 1980 foram criados dois documentos: a Política de Desenvolvimento para o Nordeste, aprovada pelo Congresso Nacional pela Lei nº 7.499/86, e o Plano Trienal do Desenvolvimento Econômico e Social, também previsto na lei supramencionada. A ideia era recuperar o poder da SUDENE no processo de planejamento e coordenação da política de desenvolvimento regional. Sucintamente, esta política tinha por objetivo suprir as necessidades básicas da população, como também expandir a oferta de emprego e melhorar as condições de trabalho.

¹⁴ “Ao substituir os Programas Especiais, o PAPP beneficiou-se apenas da experiência acumulada dos PDRIs do POLONORDESTE, absorvendo pouco dos demais programas extintos. Além disso, as ações de caráter regional, integrantes dos PDRIs, nos setores de infraestrutura econômica (estradas vicinais, linhas de eletrificação rural e outras) e social (escolas, postos de saúde e sistemas de saneamento rural), não foram absorvidas pelo novo programa, o que diminuiu significativamente sua repercussão em relação ao POLONORDESTE. A ausência dessas ações, de elevado efeito político, teve forte impacto sobre a legitimidade política do PAPP” (CARVALHO, 2001, p.95).

O Plano Trienal, caracterizado como o instrumento de negociação política, revelou a preocupação com as políticas de ajustes e o consequente segundo plano com a questão regional. Ao tratar de diversos aspectos da economia nordestina, ele chamou a atenção para a forte atuação com a questão regional nas décadas anteriores, entretanto, destacou a concentração destes investimentos em poucas áreas. Ele propôs a integração da região nordestina com medidas visando o fortalecimento das redes de cidades, desconcentração territorial, incorporação de novas áreas de potencial de inserção econômica e melhoria na rede de transporte rodoviário, ferroviário e fluvial (CARVALHO, 2001).

Diante do então contexto econômico esta política não conseguiu respaldo necessário para sua implementação. Como supracitado, a instabilidade da economia brasileira e os consequentes ajustes afetaram diretamente o processo de planejamento e de efetivação deste tipo de política, na medida em que a prioridade passou a ser o alcance da estabilidade de sua economia.

A década de 80, que ficou conhecida como a década perdida, é finalizada com a primeira eleição direta no Brasil, após o fim do regime ditatorial. A vitória de Fernando Collor de Mello é marcada também pela ascensão das políticas neoliberais.

Como destaca Monteiro Neto (2005), as propostas implementadas por Collor estavam pautadas sob um alinhamento comum de recomendações feito entre o Tesouro Americano, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que ficou conhecido por “Consenso de Washington”, formulado em novembro de 1989 e praticamente “imposto” aos países latino-americanos que sofriam com a crise da dívida.

Diante do esgotamento da fase desenvolvimentista brasileira e do aprofundamento da instabilidade macroeconômica, o ideário neoliberal ganhou espaço e propunha uma série de medidas tais como: abertura comercial, arroxo fiscal, privatizações, liberalização e desregulamentação da economia, atuação mínima do Estado, dentre outros. Este discurso ideológico transmitido pelos países centrais estava pautado na ideia de que o “alcance do desenvolvimento econômico” pelos países periféricos só seria possível através da adoção destas medidas. Dentro desta linha que se configurou os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, de maneira mais intensa neste último governo.

A política de desenvolvimento regional foi posta de lado e, por consequência, a fragilização da instituição coordenadora dessa política, a SUDENE. Dessa forma, este espaço vazio de políticas foi gradativamente substituído por ações estaduais que visavam a atração de

empresas através da concessão de incentivos fiscais, fenômeno que ficou conhecido como “guerra fiscal”.

Autores como Cardozo (2010) e Lima et al. (2010) afirmam que a “guerra fiscal” foi um subproduto do modelo neoliberal implementado no Brasil. Este argumento é justificado por fatores como: a descentralização política e institucional promovidos pela Constituição de 1988, em que descolou mais poderes aos estados e municípios, especialmente aos estados, para poderem fixar as alíquotas de ICMS; mudanças no papel do Estado, que como supracitado, com o esvaziamento de políticas regionais juntamente com a expansão do desemprego estimularam as políticas locais; e a retomada dos investimentos privados, que diante da abertura comercial teve um fluxo intenso de capitais internacionais à procura de oportunidades.

No Nordeste, os estados que travaram essa “guerra” de forma mais efetiva, foram: Bahia, Ceará e Pernambuco. Nos parágrafos subsequentes seguem alguns números e informações referentes aos estados supracitados. A fonte destas informações é a tese de doutorado de Cardozo (2010), que analisa este fenômeno no âmbito nacional. Com a ausência do estado de Pernambuco nesta tese, completa-se este panorama com os dados Lima et al. (2010).

Abordando inicialmente o estado da Bahia, tem-se que o principal programa de atração de investimentos, no período de 1991 a 2001, foi o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA). Neste período, este programa atraiu 273 projetos com o compromisso de geração de 42.477 empregos e investimentos em volta de US\$ 3.309.496.000. Cardozo (2010) não traz dados referentes aos setores incentivados, tendo em vista a ausência desta informação pela Secretaria de Indústria e Comércio da Bahia. No entanto, ela revela que este não foi o único programa realizado pela Bahia, destacando-se o PROAUTO, um programa específico para atração de empresas do ramo automobilístico, que contemplou a Ford e algumas de suas fornecedoras.

No tocante ao estado do Ceará, apesar das diversas reformulações por conta do “ciclo político”, tem-se o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) como o principal instrumento de atração de investimentos. De acordo com Cardozo (2010), dentre 1995 a 2002, os incentivos contemplaram, majoritariamente, o setor de bens de consumo não duráveis (72,1%), dentro dele os destaques foram para: produtos têxteis (27,6%), alimentos e bebidas (23,5%), calçados (14%) e vestuário (5,7%).

No estado de Pernambuco, no período de 1996 a 2006, foram incentivadas 1.221 com a perspectiva de geração de 89.995 empregos diretos, segundo os dados da Agência de

Desenvolvimento de Pernambuco, colhidos em Lima et al.(2010). Analisando por setor, destacaram-se os de materiais plásticos (25,3%), produtos alimentares (12,2%), bebidas (10,1%), químicos (9,9%), têxteis (7,2%) e metalúrgicos (6,2%). Especialmente, verificou-se a concentração destes investimentos na região metropolitana do Recife (77%). O agreste, por sua vez deteve 8%, Zona da Mata 7%, Sertão 8% e região do São Francisco 2%.

Torna-se importante destacar, como frisado por Cardozo (2010), Lima et al. (2010) e Carvalho(2008), que a atratividade dos estados do Nordeste não estavam ligados apenas aos incentivos fiscais. No entanto, fatores como baixa remuneração, menor organização sindical e proximidade de matérias primas foram elementos importantes neste processo.

Pode-se afirmar que a década de 90 foi caracterizada por um vazio no que se refere à atuação do governo central na questão regional. O período que se inicia em 1990 e se arrasta por toda década, culmina em 2 de Maio de 2001 com a extinção da instituição mais importante voltada ao desenvolvimento regional do Nordeste, a SUDENE. Infelizmente, esta extinção não marca o alcance dos objetivos traçados por Celso Furtado ao idealizar o GTDN.

Ao relatar de forma brilhante o processo de extinção da SUDENE, Carvalho (2006) demonstra que este acontecimento foi fruto de transformações substanciais na política regional do Brasil.

Primeiramente, ela destaca o esgotamento do modelo de financiamento lastreado em recursos do Imposto de Renda (IRPJ). Embora com todas as modificações que o Sistema de Incentivos da SUDENE passou, com o objetivo de aprimoramento (Sistema 34/18, FINOR Ações, FINOR Debêntures), na década de 1990, este fundo apresentou profundos desequilíbrios orçamentários, comprometendo sua implementação. De acordo com a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que foi instituída para a verificação desta situação, constatou-se que,

[...] o crônico desequilíbrio orçamentário do Fundo de Investimentos do Nordeste, [...] decorria da existência de duas vertentes: a crescente demanda de recursos e o processo contínuo de drenagem de recursos do sistema. Decorria, também, de uma prática administrativa que tentava conciliar essas forças opostas: a aplicação, por “antecipação”, dos recursos repassados ao Fundo pela Secretaria do Tesouro Nacional (CARVALHO, 2006, p.30).

Outro elemento importante quando se fala no esgotamento deste modelo, refere-se a mudança de ações para debêntures do Sistema de Incentivos FINOR. A não conversão de debentures em ações travou uma “batalha” entre a SUDENE e os empresários. O fim deste “confronto” se estabeleceu com a Medida Provisória 2.058 em agosto de 2000 que, sumariamente, deu fim as debêntures não conversíveis em ações e possibilitou a renegociação da dívida a juros subsidiados, causando um prejuízo enorme aos cofres públicos.

Em segundo lugar, Carvalho (2006) destaca a mudança de concepção do governo central, no que se refere ao papel e objetivos a serem desempenhados e perseguidos pela SUDENE. Tendo em vista que no ideológico neoliberal a intervenção do Estado é reduzida, tem-se, por consequência, que a problemática das questões regionais é posta de lado.

Por fim, o pequeno reconhecimento, por partes das elites, da importância desta instituição como mediadora dos interesses dos estados junto ao governo central. Postura esta que ficou clara para Carvalho (2006) pela **não** significativa mobilização diante do decreto que extinguiu a SUDENE, como também, em segundo momento, pela “luta” travada pelos estados com o Governo Federal ao designar a gestão dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional à “nova” SUDENE.

O pano de fundo designado pelo então presidente Fernando Henrique para extinção da SUDENE foi o de “clamor nacional”, diante da série de denúncias de corrupção reveladas na imprensa desta instituição e, em especial, da SUDAM¹⁵. O debate e as críticas a estas Superintendências e seus instrumentos de financiamento cresciam, bem como as críticas ao não posicionamento do Governo Federal.

Contudo, diferente de outros períodos em que a constatação de irregularidades refletia em alterações na sistemática de funcionamento ou em outras mudanças, Fernando Henrique Cardoso, via Medida Provisória 2.156/2001, extingue a SUDENE e a SUDAM e cria a ADENE e ADA, além de novos instrumentos fiscais (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste- FDNE e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA) (CARVALHO, 2006).

Estas mudanças provocaram uma redução de cerca de 60% do corpo técnico da extinta SUDENE, o fechamento dos escritórios regionais e alterações no Conselho Deliberativo, que passou a ser presidido pelo ministro do Ministério da Integração e formado pelos ministros da Fazenda, Planejamento, Agricultura e os estados. Destaca-se também o distanciamento contextual e ideológico entre estas duas instituições.

A Adene e a Ada, recém-criadas, não têm nada ver com a tradição encarnada por Celso Furtado. Faltam a elas o ponto de vista nacional, o diagnóstico profundo da questão nordestina e o sentido reformista que se expressavam na criação da Sudene. O programa executado por FHC é, deste ponto de vista, exatamente a antítese da tradição nacional-desenvolvimentista assim como Celso Furtado é, em nossa opinião, na alta cultura brasileira, o crítico maior do Brasil neoliberal dos anos noventa (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2001, p.5).

Diante destes distintos contextos de criação, verifica-se que a ADENE não significou uma mudança no que se refere à revisão da política de desenvolvimento regional no Brasil.

¹⁵ Uma auditoria feita pelo Ministério da Integração detectou fraudes em 29 projetos de um total de 95, com um desvio de cerca de R\$ 108 milhões do FINAM, segundo Carvalho (2006).

Aquilo que Fernando Henrique Cardoso propunha, de um aparato institucional mais moderno e atualizado, de fato, não foi verificado.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO DO GOVERNO LULA E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, em 2003, gerou expectativas de mudanças na forma de governar. O pré-programa de governo lançado em Olinda/PE no final de 2001 – “A Ruptura Necessária” – e, posteriormente, o projeto complementar ao programa intitulado “Fome Zero” previam algumas transformações ou, como o próprio título revela, rupturas.

Entretanto, em 2002, foi possível observar uma clara inflexão no discurso e enfoque. Os documentos “Carta ao Povo Brasileiro”, o Projeto de Governo Oficial e a “Nota sobre o Acordo com o FMI” lançados em junho, julho e agosto deste ano, respectivamente, refletem esta transformação. De uma forma geral, estes documentos foram mais moderados e falavam de preservação do *superávit* primário para evitar o crescimento da dívida interna, controle inflacionário, respeito ao acordo com FMI instaurado no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso e assim por diante, remetendo uma continuidade do enfoque do governo anterior.

Esta continuidade foi verificada ao longo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Tendo à frente do Ministério da Fazenda, Antônio Palocci, e Henrique Meireles à frente do Banco Central, foram adotadas medidas vistas como pró-mercado, objetivando a retomada de confiança do mercado financeiro que estava temeroso com a ascensão de um partido de esquerda ao poder.

A título de exemplificação, tem-se o aumento da meta do *superávit* primário de 3,75% para 4,25% do PIB, reduzindo as despesas previstas no orçamento em torno de 23% (montante de R\$14,1 bilhões); elevação da taxa de juros básica (Selic) chegando a 26,5% em maio de 2003; apropriação política da agenda de reformas defendidas no governo anterior (Reforma Tributária, da Previdência, Sindical e Trabalhista); revisão do acordo com o FMI feito na gestão de FHC e posteriormente a assinatura do próprio acordo, que tinham como contrapartida o comprometimento com a geração de *superávits* primários, esforços para estabelecer a autonomia do Banco Central, denominação de parâmetros para “nova” lei de falências, dentre outros (FILGUEIRAS; PINTO, 2004).

O Sistema de Metas de Inflação, tido como “herança” do governo anterior se consolidou no governo Lula. Como ressaltado por Souza (2008), a âncora monetária, ou seja, a taxa de juros substituiu a âncora cambial como principal meio de combate à inflação, tendo em vista o receituário monetarista incorporado a este sistema. Dessa forma, na medida que

inflação se afastava da meta, o Banco Central elevava a taxa de juros, objetivando a retirada da moeda em circulação.

A austeridade fiscal, visando obter saldos primários crescentes, foi posta em prática através de reduções nos investimentos públicos na magnitude de 44,4% em 2003, e aumento da carga tributária nos dois anos seguintes, com um crescimento de 33,8%, em 2004 (SOUZA, 2008). Este receituário refletiu em uma taxa de crescimento muito pequena no ano de 2003, como pode ser visto na tabela abaixo.

TABELA 1 – Variação Real do PIB, Taxa de Investimento, Taxa Selic, IPCA (2003-2010).

Ano	PIB - variação real (%)	Taxa de Investimento - preços correntes (% PIB)	Taxa Selic – Média Anual (%)	Inflação – IPCA (%)
2003	1,15	15,28	23,5	9,30
2004	5,71	16,10	16,4	7,60
2005	3,16	15,94	19,1	5,69
2006	3,96	16,43	15,3	3,14
2007	6,09	17,44	12,0	4,46
2008	5,17	19,11	12,5	5,90
2009	-0,33	18,07	10,1	4,31
2010	7,53	19,46	10,0	5,91
Média	4,04	17,5	13,7	5,3

Fonte: Ipeadata (2014)

Como ilustra a Tabela N° 1, o preço pago pelas altas taxas de juros praticadas foram baixas taxas de investimentos e, conseqüentemente, pequeno crescimento do PIB, especialmente no primeiro mandato. O enfoque no combate à inflação, que apresentou uma trajetória declinante ficando no intervalo da meta a partir de 2005, subjugou as reformas e medidas expansionistas defendidas pelos mesmos na campanha presidencial.

Ressalta-se a magnitude das taxas de juros praticadas no país, que está entre as maiores do mundo¹⁶, em face da condição periférica da economia brasileira. O que leva a refletir sobre a possibilidade de uma política de desenvolvimento econômico para o país.

¹⁶ De acordo com o Ranking Mundial de Juros Reais *Moneyou*, 2014.

TABELA 2 – Participação dos Setores Econômicos no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil (1995, 2002, 2010) – (%).

Setores Econômicos	BR		
	1995	2002	2010
AGROPECUÁRIA	5,8	6,6	5,3
INDÚSTRIA	27,5	27,1	28,1
Indústria extrativa	0,8	1,6	3,0
Indústria de transformação	18,6	16,9	16,2
Construção civil	5,5	5,3	5,7
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água e esgoto e limpeza urbana (SIUP).	2,6	3,3	3,2
SERVIÇOS	66,7	66,3	66,6
Comércio	11,7	10,2	12,5
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados.	9,0	7,5	7,5
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social.	15,6	15,5	16,2
Outros serviços	30,4	33,2	30,4

Fonte: Contas Regionais (IBGE, 2010b).

Ao analisar a estrutura produtiva brasileira, verifica-se a relevância do setor de serviços nesta economia. Segmentando estes valores, destaca-se o crescimento de 2,3% do comércio, entre 2002 e 2010. Este desempenho deve-se, em partes, a alguns elementos que serão discutidos mais adiante, como: crescimento real da renda; redução do desemprego; expansão do crédito; etc.

Considerando pontualmente os anos de 2002 e 2010, verifica-se uma maior participação do setor industrial no VAB do Brasil, tendo como destaque o segmento da indústria extrativa. Com a relativa estabilidade dos outros segmentos industriais, cabe aqui ressaltar, por outro lado, a redução do segmento indústria de transformação, entre 1995 a 2010.

Ao analisar os valores acima, observa-se que a indústria de transformação vem passando por dificuldades há algum tempo, não se verificando, na gestão do então presidente Lula, uma reversão deste comportamento. A produção industrial do segmento indústria de transformação¹⁷ apresentou um crescimento médio de 3,18% entre 2003-2010, valor inferior

¹⁷ De acordo com a Pesquisa Industrial Mensal (IBGE, 2010a).

ao crescimento médio do PIB (4,04%) e da produção da indústria extrativa, que apresentou uma média de 5,12%. Os anos de 2003 e 2009, marcados pelas altas taxas de juros e crise econômica internacional, respectivamente, foram os anos em que a produção da indústria de transformação foi mais afetada, com variações negativas de 13 e 19 atividades industriais, respectivamente, de um total de 25 atividades segundo dados do IBGE (2010a), sob classificação da CNAE 2.0.

Tendo em vista as contribuições do consumo final (-0,24%) e FBKF (-0,75%), o setor exportador (1,47%) foi fundamental para cessar a diminuição do PIB no ano de 2003. A situação externa positiva foi decisiva para a dinâmica da economia brasileira neste governo.

Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), o ciclo internacional favorável se concretizou na **esfera produtivo-real**, através do crescimento da renda real mundial e da formação bruta de capital fixo (FBKF), com a China e os Estados Unidos como “locomotores” deste processo; na **esfera comercial**, com o crescimento do comércio exterior e aumento dos preços internacionais; e também na **esfera monetário financeira**, com o crescimento do excedente econômico e investimentos em escala global, havendo aumento nas aplicações financeiras, e consequentemente elevação da liquidez internacional.

TABELA 3 – Saldo da Balança Comercial Brasileira e Reservas Internacionais do Banco Central do Brasil – (US\$ milhões).

Ano	Saldo da Balança Comercial	Reservas Internacionais
1995-99*	-23.590,9	48295,43
2000-02*	5.024,672	35566,96
2003	24.793,9241	49.296,2022
2004	33.640,5407	52.934,8431
2005	44.702,8783	53.799,2851
2006	46.456,6287	85.838,8644
2007	40.031,6266	180.333,6087
2008	24.835,7524	206.806,0462
2009	25.289,8057	239.054,1056
2010	20.146,8579	288.574,6036

Fonte: Ipeadata (2014)

*Média

Como pode ser visto na Tabela N° 3, há uma expressiva melhora no saldo da balança comercial (nos quatro primeiros anos de governo) e nas reservas internacionais brasileiras. Os seguintes *déficits* na Balança Comercial brasileira, acumulados na segunda metade da década de 1990, foram transformados em *superávits* no início dos anos 2000, seguidos da abertura

comercial, da reestruturação produtiva ocorrida no setor agroindustrial e da desvalorização cambial que tornaram os produtos brasileiros mais competitivos, favorecendo o crescimento do setor exportador brasileiro.

Por outro lado, ao analisar os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, verifica-se que a participação nas exportações brasileiras de produtos básicos e manufaturados em 2002 eram 28,1% e 54,7%, respectivamente. Em 2010, esses valores passaram para 44,6% e 39,4% (ALICEWEB, 2014). Ou seja, este período é marcado por uma regressão na pauta exportadora brasileira. Por sua vez, a pauta importadora apresentou a uma participação de 83% de produtos manufaturados, no ano de 2010.

Este cenário, de altas taxas de juros, fragilização da indústria de transformação e regressão na pauta exportadora, leva-nos a refletir sobre a forma com que a economia brasileira está se inserindo no mercado internacional e sobre a trajetória de desenvolvimento que está sendo impressa na mesma.

A troca de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, no final do primeiro mandato de Lula, gerou uma nítida mudança de postura. Em linhas gerais, verificou-se um afrouxamento da política fiscal, como também nas metas de *superávit* primário; divergência em alguns momentos na condução da política monetária; redução gradativa dos juros; e aumento da importância do BNDES na economia.

Dentro de um cenário macroeconômico favorável e de redução da vulnerabilidade conjuntural externa, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi instituído pelo Decreto nº 6.025, em 22 de Janeiro de 2007. Com o objetivo de expandir o crescimento econômico do país, através da criação de condições para investimentos de longo prazo, o programa previu as seguintes medidas: investimentos em infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; promoção da desoneração e administração tributária e medidas fiscais de longo prazo; e criação de um ambiente favorável aos investimentos de longo prazo.

Com a previsão de investimentos na ordem de R\$ 656,5 bilhões (2007-2010), o programa apresentava três eixos principais: Logística e Energética; Social e Urbana; e Habitação e Saneamento. Por sua vez, o Nordeste detinha em torno de 16% destes investimentos, majoritariamente nos eixos Social e Urbano. Apesar do caráter nacional, os investimentos foram concentrados nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, com um valor de aproximadamente 62%.

O Balaço Geral destes quatro anos de programa divulgados pela Casa Civil revelou a conclusão de 46,1% das ações, ou seja, 302,5 bilhões de reais. Detalhando pelos eixos, apresentam-se as seguintes rubricas: R\$ 46,1 bilhões em logística (rodovias, portos,

aeroportos, hidrovias, Marinha Mercadante) e R\$ 91,5 em energia (gasodutos, refino, petróleo e gás, geração de energia, dentre outros); R\$6,1 bilhões em Social e Urbano; e R\$158,8 em Habitação e Saneamento¹⁸.

O segundo mandato de Lula também foi marcado pela expansão do crédito na economia brasileira que, juntamente com a redução da taxa básica de juros e elevação da taxa de investimento e do salário mínimo real, desencadeou um crescimento relativamente maior do que no primeiro período (2003-2006). Este cenário refletiu em um aumento da participação do consumo final (média de 4,28%) e da FBKF (média de 1,8%) na contribuição para o crescimento do PIB, no segundo mandato de Lula (2007-2010). As exportações apresentaram uma média de apenas 0,25% (IPEADATA, 2014).

A chegada da crise econômica (2008-2009), fez com que o Governo Federal adotasse uma série de medidas anticíclicas. A redução do IPI para o setor automotivo, para a construção civil e para os produtos eletrodomésticos; a redução do imposto de renda para as famílias; a ampliação do programa Bolsa Família; a redução dos depósitos compulsórios bancários, estagnação do redesconto, ampliação das operações dos bancos públicos e diminuição gradual SELIC, são alguns exemplos.

Estas medidas não foram suficientes para manter o nível da atividade econômica. Em 2009, o PIB apresentou uma variação negativa de 0,33%. Um dos setores mais afetados foi o setor industrial, com decréscimo de seu Valor Adicionado Bruto em 5,6%, e o setor agropecuário com variação negativa de seu VAB na ordem de 3,11%. A taxa de desemprego se elevou neste ano, voltando a cair logo em seguida. O crédito foi um elemento fundamental na sustentação da demanda agregada, mesmo em meio a esta crise ele alcançou o maior valor percentual em relação ao PIB, desde o início da apuração da série pelo BACEN.

O crescimento do PIB em 7,5% em 2010, como observado na Tabela N° 1, não foi reflexo do início de uma trajetória de maiores taxas de crescimento, e sim de uma compensação diante do pífio resultado do ano anterior. O período 2011-2013 é marcado por um crescimento médio de 2,1% do PIB, e por uma variação real média de 0,84% do VAB da indústria brasileira, segundo IBGE. De uma maneira geral, observa-se uma fragilização da indústria brasileira, bem como um crescimento pautado na expansão do consumo.

Os indicadores detalhados na Tabela N° 4 demonstram uma redução da taxa de desemprego, a exceção 2006 e 2009, como também uma política de valorização do salário

¹⁸ Com o prosseguimento do PT na presidência, o PAC entrou em sua segunda fase (2011-2014), em que buscou-se o aprimoramento diante da experiência adquirida seguindo, contudo, com o mesmo pensamento estratégico.

mínimo. A concentração de renda no Brasil, expressa pelo coeficiente de Gini, apresenta uma leve queda, seguindo a mesma tendência da lenta e gradual transformação da participação do 1% mais rico, que em 1976 concentrava 17,1% de toda renda familiar passando para 13,1% em 2003 e 12,6% em 2010.

TABELA 4 – Alguns Indicadores Sociais brasileiros: Taxa de Desemprego, Salário Mínimo Real, Coeficiente de Gini, Taxa de Extrema Pobreza e de Mortalidade Infantil (2003-2010).

Ano	Taxa desemprego (%)	Salário Mínimo Real (R\$)*	Coeficiente de Gini	Taxa de Extrema Pobreza (%)	Taxa de Pobreza (%)	Taxa de Mortalidade Infantil (%)
2003	12,3	411,10	0,58	15,16	35,75	24,68
2004	11,5	426,41	0,57	13,22	33,71	23,39
2005	9,8	456,10	0,57	11,50	30,83	22,18
2006	10,0	520,20	0,56	9,46	26,75	21,04
2007	9,3	551,64	0,56	8,97	25,36	19,98
2008	7,9	568,61	0,55	7,57	22,60	18,99
2009	8,1	609,67	0,54	7,28	21,41	18,07
2010	6,7	642,06	-	-	-	17,22

Fonte: Ipeadata (2014)

*Média Anual

Os programas de transferências diretas de renda e da Previdência Social, atrelados ao crescimento real do salário mínimo, exerceram grande influência na redução nas taxas de extrema pobreza e pobreza no Brasil, como também na formação da renda regional nordestina (especialmente nos municípios mais pobres). Como analisado por Carvalho (2008), os pagamentos do INSS superam em 70% o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) destas localidades, a receita do INSS é menor que o montante dos benefícios pagos em 90% dos municípios. Ademais, verificou-se que, em 2003, os pagamentos da Previdência representaram 11% do PIB nordestino. A Tabela N° 5 apresenta o crescimento dos valores destinados ao programa Bolsa Família e a grande dimensão dos valores da Previdência Social.

TABELA 5 – Valor acumulado dos benefícios do Programa Bolsa Família e Previdência Social (2003-2010). Em Reais.

Ano	Bolsa Família	Previdência Social		Total Previdência
		Urbano	Rural	
2003	-	82.223.875.105,00	20.136.863.649,00	102.360.738.754,00
2004	439.870.605	96.327.765.529,00	22.729.750.370,00	119.057.515.899,00
2005	549.385.527	107.079.472.442,00	25.918.167.396,00	132.997.639.838,00
2006	686.701.812	116.409.761.584,44	30.115.645.629,18	146.525.407.213,62
2007	831.106.698	125.831.173.838,76	33.387.021.156,64	159.218.194.995,40
2008	905.899.897	137.628.292.987,32	37.440.322.107,11	175.068.615.094,43
2009	1.174.266.196	155.232.010.292,93	43.814.908.629,75	199.046.918.922,68
2010	1.239.042.080	174.126.294.098,74	49.303.455.053,15	223.429.749.151,89
Total	5.826.272.815	994.858.645.878,19	262.846.133.990,83	1.257.704.779.869,02

Fonte: Ipeadata (2014)

Alcançando um total de 12.778.220 famílias beneficiadas em 2010, o programa Bolsa Família repassa 52,2% dos seus recursos para a região nordestina. Este número não impressiona devido à concentração do público alvo nesta região. Embora o perfil distinto, a rede de seguridade social, formada pela Previdência, Bolsa Família e outros programas cobre um pouco mais de dois terços das famílias nordestinas, segundo Carvalho (2008).

De uma forma geral, pode-se caracterizar estes oito anos da gestão de Lula em dois momentos. O primeiro, marcado pelo cenário internacional muito favorável e pela continuidade na política econômica do governo anterior. O segundo, diante do arrocho fiscal e monetário inicial e dos bons resultados alcançados com a liquidez internacional, houve um afrouxamento na política econômica e execução de programas de investimentos.

Contudo, mesmo com a melhora da vulnerabilidade conjuntural da economia brasileira, aponta-se um aprofundamento da vulnerabilidade estrutural do país. O contexto favorável em que se verificou um afrouxamento da restrição da balança de pagamentos se configurou em um processo de adaptação passiva e regressiva ao sistema econômico internacional, e em particular, ao sistema mundial de comércio. Como bem explicado por Filgueiras e Gonçalves (2007),

[...] a maior competitividade internacional do Brasil está centrada nos produtos intensivos em recursos naturais e se deu, no essencial, mantendo o mesmo padrão de especialização já existente antes, isto é, sem alterações significativas da densidade tecnológica da pauta de exportações. Não houve mudanças importantes no padrão de comércio exterior por meio da maior diversificação e densidade tecnológica (p.61-62).

Ou seja, tratou-se de uma perda de oportunidade, haja vista o contexto internacional, de se traçar uma nova trajetória de desenvolvimento econômico estável e dinâmico, tendo

como principal “vilão” a continuidade do modelo econômico liberal periférico, que se volta aos interesses específicos dos grupos dominantes. Arelado a isto, verifica-se a ausência de uma política nacional de desenvolvimento econômico para o país e, por contrapartida, um enfoque em políticas setoriais e uma política macroeconômica controversa, com taxas de juros favorecendo o capital rentista e prejudicando o crescimento da atividade produtiva. Com efeito, tem-se uma fragilização da política de desenvolvimento regional.

4.1 Caracterização do Nordeste no Período Recente

Em um contexto socioeconômico diferente do verificado por Furtado, em 1959, ao escrever o GTDN, o Nordeste brasileiro passou por muitas mudanças ao longo destes anos. Entretanto, pode-se afirmar que esta região continua sendo denominada como uma região “periférica”. Esta afirmação, por sua vez, baseia-se na análise de alguns indicadores estruturantes, que segue nos parágrafos subsequentes.

Como mostra a Tabela N° 06, a análise do crescimento do PIB brasileiro e nordestino no período recente revela um comportamento superior deste último, a exceção de 2007, com uma média de 6,1% para o Brasil, frente a 4,8% para o Nordeste.

Tabela 6 – Variação Real PIB, PIB per capita e Participação do Nordeste no PIB do Brasil (2003-2010).

ANO	Variação Real PIB (%)		PIB <i>per capita</i> (R\$) ¹		% PIB
	BR	NE	BR	NE	
2003	1,1	1,9	15.549	7.219	12,8
2004	5,7	6,5	16.227	7.590	12,7
2005	3,2	4,6	16.537	7.838	13,1
2006	4,0	4,8	16.994	8.115	13,1
2007	6,1	4,8	17.833	8.415	13,1
2008	5,2	5,5	18.563	8.789	13,1
2009	-0,3	1,0	18.310	8.834	13,5
2010	7,5	7,9	19.766	9.561	13,5

Fonte: Contas Regionais (IBGE, 2010b).

¹Valores constantes de 2010.

Apesar do comportamento positivo do PIB nordestino, observa-se sua estabilidade na participação do produto nacional. Os dados retratados acima se referem a um período curto de análise, porém, o que chama atenção é que esta participação é muito próxima ao verificado em 1970 (11,7%) e 1980 (12%), e inferior às de 1959 (14,4%). Apesar todos os avanços alcançados, a participação do Nordeste no produto nacional se mantém constante e muito inferior ao peso de sua população, que é de 28%.

O PIB *per capita* nordestino destaca-se pela discrepância quando comparado com o brasileiro. Em média ele só chega a 47% do brasileiro, valor muito próximo ao observado em 1960. Verifica-se que o crescimento do PIB nordestino, observado neste período, serviu apenas para manter participação relativa do Nordeste no produto nacional, tendo como auge os anos de 2009 e 2010, com 13,5%.

Tendo sido feita uma visualização do desempenho do conjunto da economia, apresenta-se abaixo a participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Bruto (VAB) do Brasil e Nordeste.

TABELA 7 - Participação dos Setores Econômicos no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e Nordeste (1995, 2002, 2010) – (%).

Setores Econômicos	BR			NE		
	1995	2002	2010	1995	2002	2010
AGROPECUÁRIA	5,8	6,6	5,3	10,8	8,8	6,6
INDÚSTRIA	27,5	27,1	28,1	22,3	24,4	24,4
Indústria extrativa	0,8	1,6	3,0	0,7	1,4	1,6
Indústria de transformação	18,6	16,9	16,2	12,0	12,3	10,9
Construção civil	5,5	5,3	5,7	7,0	6,5	7,2
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água e esgoto e limpeza urbana (SIUP).	2,6	3,3	3,2	2,6	4,2	4,7
SERVIÇOS	66,7	66,3	66,6	66,9	66,8	69,0
Comércio	11,7	10,2	12,5	12,6	10,7	14,3
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados.	9,0	7,5	7,5	5,0	4,9	4,5
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social.	15,6	15,5	16,2	21,2	21,4	23,2
Outros serviços	30,4	33,2	30,4	28,1	29,8	27,0

Fonte: Contas Regionais (IBGE, 2010b).

Como pode ser visto na Tabela N° 7, o setor agropecuário vem perdendo espaço no VAB do Nordeste, apresentando o menor valor em 2010, de 6,6%. Esta redução nordestina não promoveu uma diminuição no indicador nacional, tendo em vista a expansão da fronteira agrícola nas regiões Centro-Oeste e Norte.

Em nível regional, a indústria vem mantendo uma média de participação de 23,1% ao longo destes 15 anos, apresentando como auge o valor de 25% em 2004 e 2005. Este comportamento ocorre em função da redução da participação da agropecuária nesta região,

como já destacado acima. Segmentando esta análise, visualiza-se a redução da participação da indústria de transformação e um crescimento da indústria extrativa, seguindo a tendência nacional.

Como na estrutura econômica nacional, o setor de serviços concentra maior participação no VAB do Nordeste. Seguindo a tendência brasileira, o comércio, a partir de 2003, vem galgando taxas maiores de participação. Como já explicado anteriormente, a redução do desemprego, expansão do crédito e crescimento real do salário mínimo justificam, em partes, este comportamento.

Torna-se importante frisar que as atividades de serviços, majoritariamente, não estão relacionadas a serviços de tecnologia, ao contrário, são serviços que absorvem mão de obra de baixo nível educacional, limitando a produtividade e os salários. Os trabalhadores nordestinos de melhor qualificação estão concentrados na administração pública, tendo em vista a melhor remuneração. Os outros setores são dominados por uma mão de obra de baixo nível educacional, como pode ser visualizado na Tabela N° 8.

TABELA 8 – Perfil do Trabalhador – Brasil e Nordeste – 2010 (%)

Setor	Analfabeto – Médio Incompleto		Médio Completo – Superior Incompleto		Superior Completo – Doutorado	
	BR	NE	BR	NE	BR	NE
Agropecuária	7,5	7,2	1,0	0,9	0,5	0,4
Indústria	24,5	22,0	19,5	12,6	9,3	4,7
Construção Civil	8,3	9,2	2,8	3,1	1,3	1,4
Comércio	17,9	13,6	24,1	23,1	5,4	3,6
Serviços	28,2	22,3	33,4	29,5	37,4	29,7
Administração Pública	13,6	25,7	19,0	30,8	46,1	60,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: (MENDES; MONTEIRO NETO, 2012)

A indústria, atividade produtiva importante no processo do desenvolvimento econômico, como já destacado no GTDN – dados seus efeitos “encadeadores” para frente e para trás, necessidade de mão de obra qualificada, fomento ao progresso tecnológico, dentre outros – vem mantendo um comportamento estável, não alcançando o lugar de destaque que o GTDN previa.

Dentro deste contexto, buscou-se também identificar, através da Pesquisa Industrial Mensal da Produção Física Regional (IBGE, 2010a), os segmentos da indústria de transformação presentes no Nordeste. Revelando a variação da produção física, tendo como

base os últimos doze meses, a Tabela N° 9 relaciona estes gêneros industriais segundo o nível de intensidade tecnológica¹⁹.

TABELA 9 – Variação da Produção Física Industrial do Nordeste (%) e Intensidade Tecnológica das Atividades Industriais (2003-2010).

	Seções e Atividades Industriais	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Intensidade Tecnológica	Indústria Geral	-1,8	7,7	2,4	3,5	2,9	1,3	-5,3	8,6
	Indústria Extrativa	0,7	2,4	-4	-4,4	-0,7	3	-4,8	0,3
	Indústria de Transformação	-2	8,2	2,9	4,1	3,2	1,2	-5,4	9,2
Média Alta	Produtos químicos	2,3	4,5	1,3	0,5	2,7	-5,1	-1,5	0,3
Média Baixa	Celulose, papel e produtos de papel.	-0,1	-2,4	18,2	16,6	-0,6	25,6	-0,8	2,9
	Refino de petróleo e álcool	-9,3	25,1	3,2	2,3	1	2,5	-13	17,4
	Minerais não metálicos.	-8,5	8,6	14	7,3	9,8	4,4	0,9	11,6
	Metalurgia básica.	-2	-9,1	0,4	10,9	1,7	2	-11,5	13
Baixa	Alimentos e bebidas.	-0,3	8,25	5,25	5,5	5,2	3,5	1,3	9,75
	Têxtil	1,8	13,6	-3,8	5,5	3,2	-6,5	-2	5,3
	Vestuário e acessórios.	-22,5	15,1	-9,3	-15,5	2	4,4	-16,6	4,9
	Calçados e artigos de couro.	-9,3	5,4	-1,8	5,2	4,1	-2,8	1,2	9,6

Fonte: IBGE (2010a) e (DUARTE, 2008).

Observa-se que a produção industrial nordestina está composta, em sua maioria, por produtos de média baixa e baixa intensidade tecnológica. Dentro desta classificação, destacam-se pelo crescimento médio da produção física: celulose, papel e produtos de papel, com uma média de 7,42%; minerais não metálicos, com 6,01%; alimentos e bebidas, com 4,80%; e refino de petróleo e álcool, com 3,65%. Por sua vez, a produção física de média alta intensidade tecnológica apresentou um crescimento médio ínfimo de 0,62% neste período.

Quanto aos tipos de bens produzidos no Nordeste, constata-se a predominância de bens intermediários e bens de consumo não duráveis, verificando a mesma especialização produtiva de meados da década de 1970.

¹⁹ Segmentação feita através da classificação por atividade econômica do IBGE (PINTEC, 2005). Fonte: (DUARTE, 2008).

Além dos elementos apresentados, vislumbra-se na região nordestina como em todo o Brasil importantes mudanças no que se refere à geração de empregos, maior acesso ao crédito, crescimentos reais do salário mínimo, redução da pobreza extrema, do analfabetismo, mortalidade infantil, dentre outros. Traduzindo em números, o estoque de empregos formais no Brasil cresceu 83,1%, assim como o salário mínimo que apresentou um crescimento real de 54,5% entre 2000 e 2010 (BNB, 2012). A taxa de domicílios com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha da pobreza caiu de 60% em 2002 para 32,29% em 2009 (IPEADATA, 2014). A taxa de analfabetos passou de 25,04% para 17,95% (IBGE, 2012b), neste mesmo período.

Como já ressaltado, os programas de transferências de renda e os repasses da Previdência Social são de fundamental importância para a formação de renda desta região. A combinação destes elementos promoveu na região Nordeste como em todo o Brasil a inserção de novos consumidores no mercado e assim, a alavancagem do consumo. Os resultados da Pesquisa Anual do Comércio (IBGE, 2012a) registraram um salto no consumo regional que vem se sustentando desde 2004.

Neste contexto, Mendes e Monteiro Neto nos remete as seguintes reflexões,

O crescimento recente da renda e do consumo das famílias, das vendas e dos lucros do setor de comércio e serviços (com efeitos no emprego, em geral de baixa qualificação) proveniente *somente* de programas assistenciais e previdenciários **não é sustentável, caso esse crescimento da capacidade de demanda não seja acompanhado e promovido por uma expansão e reestruturação de seu parque produtivo interno.** Grande parte da demanda maior gerada atualmente está sendo compensada via importação; como demonstra a balança comercial regional (negativa) com outras regiões e com o exterior (2012, p.64, grifo nosso).

Remetendo as ideias de Furtado, verifica-se a necessidade de transformações nas estruturas econômicas e sociais. As melhorias no bem estar da população, as mudanças verificadas e o crescimento do PIB regional foram insuficientes para dotar esta região de dinâmica própria e gerar estas mudanças necessárias.

Traços marcantes da economia nordestina não foram alterados. Em 2012, a renda familiar média nordestina representou apenas 57,8% da verificada na região Sudeste e 58,7% do Sul (IBGE, 2012b). O baixo grau de instrução desta população também chama a atenção, verifica-se que 15,39% da população com 10 anos ou mais não possuem instrução, 14,25% possuem apenas 1 a 3 anos de estudo, 26,56% de 4 a 7 anos, 34,31% de 8 a 11 anos, e apenas 9,1% possuem 12 anos ou mais de estudos (IBGE, 2012b). O coeficiente de Gini, que mede o grau de concentração de renda, apresentou em 2010 o valor de 0,62, índice praticamente inalterado ao verificado em 1991, que foi de 0,64 (IPEADATA, 2014). O baixo índice de

desenvolvimento humano também é destaque, com o estado de Alagoas na última posição do *ranking* com 0,63, e com a melhor colocação o estado do Rio Grande do Norte em 16º lugar, com o índice de 0,68 (PNUD, 2010).

Diferentes ritmos de crescimento e desenvolvimento são vistos dentro da própria economia nordestina. A concentração industrial e de investimentos na faixa litorânea, principalmente nos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará, reforçam esse cenário. Entre 2003 e 2010, estes três estados concentraram em média 64,3% do PIB nordestino (IBGE, 2010b).

Neste contexto, o Governo Federal se configura como elemento fundamental e principal na superação destas desigualdades, sendo o único capaz de alavancar recursos para os investimentos, como também de coordenar a atuação de todos os atores envolvidos neste processo. Dessa forma, segue na próxima seção o detalhamento da atuação do governo na redução das disparidades regionais neste período recente.

4.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Com a proposta formulada e lançada em 2003, a PNDR partiu de um diagnóstico socioeconômico de manutenção das disparidades regionais, propondo como objetivos primordiais a reversão desta trajetória e a exploração dos potenciais de desenvolvimento das regiões no país. Elaborada pelo Ministério da Integração (MI), por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional (SDR) e pelas Agências de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Nordeste (ADENE), a PNDR só veio a ser institucionalizada em 22/02/2007 através da Lei nº 6.047.

A construção de uma tipologia para delimitação de seus territórios de atuação é de fundamental importância. Nesta política, os critérios de elegibilidade foram construídos pelo cruzamento dos dados dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas do PIB dos municípios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A análise levou em consideração algumas variáveis como: população; rendimento médio; local de residência (urbano ou rural); nível de educação e; PIB *per capita*.

Dessa forma, as áreas de atuação da política foram divididas em quatro grandes grupos: a) Alta renda (áreas não prioritárias) – formadas pelas microrregiões com alto rendimento domiciliar por habitante, que se encontram predominantemente nas regiões Sul e Sudeste e partes do Centro-Oeste; b) Dinâmicas – microrregiões com rendimento médio e baixo, embora com dinâmica econômica significativa, com presença expressiva no Nordeste e Centro-Oeste, e pouco frequentes no Sul e Sudeste; c) Estagnadas – rendimento domiciliar

médio, mas com baixo crescimento econômico, sendo predominante no Centro-Oeste; d) Baixa renda – microrregiões com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo, concentradas basicamente no Norte e Nordeste brasileiro. Através desta delimitação, a PNDR se propôs a garantir o acesso a bens e serviços de qualidade para população destas regiões menos favorecidas.

Três importantes premissas foram assumidas em sua elaboração. A primeira se refere à abrangência, caracterizando-a como uma política nacional. Estabeleceu-se também que a PNDR é uma política do Governo Federal, na qual se objetivou a articulação com as demais políticas.

A terceira e última premissa se refere ao tipo de abordagem. A proposta se voltou a uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas espaciais, retirando a atenção exclusiva à escala macrorregional. Como pode ser visto,

A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional (PNDR, 2003, p.13-14).

O arranjo institucional, proposto para implementação da PNDR, configurou-se em três escalas de intervenção. A escala nacional, que previu a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR)²⁰ e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), ambos presididos pela Casa Civil da Presidência da República. Cabendo a estes o papel de definir critérios de atuação, formular estratégias e coordenar a política.

As instâncias macrorregionais, para as regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste, em que se previu a recriação das respectivas superintendências de desenvolvimento (SUDAM, SEDENE e SUDECO), como também a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento (PAS, PDNE, PDSA, PDCO)²¹. Ficando a cargo destes órgãos a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento, como também a promoção de iniciativas em territórios priorizados. Por fim, as instâncias sub-regionais, em que reside o foco operacional da PNDR, com ações estruturadas pelos fóruns regionais²², sob governança do Ministério da Integração (PNDR, 2003).

²⁰ Era previsto para a composição desta câmara o envolvimento de 23 ministérios, entre eles o Ministério da Fazenda, Casa Civil, Planejamento, dentre outros.

²¹ Estas siglas se referem, respectivamente, ao: Plano Amazônia Sustentável, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, e Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

²² Segundo a PNDR (2003, p.19), os fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional “[...] são espaços de permanente diálogo e negociação entre o governo

Levando em consideração os critérios de áreas de atuação supracitados, a PNDR também estabeleceu algumas adequações com os programas regionais elaborados e implementados antes desta política. Dentre eles, destacam-se: o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER), que objetiva contribuir para a diminuição das vulnerabilidades socioeconômicas nos espaços com maior incidência de secas; a Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), com o objetivo de criar um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável, através do incentivo a capacitação de pessoas e a criação de bases do associativismo e cooperativismo; o Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDFF), com o objetivo de promover ativação das potencialidades locais e a articulação com outros países da América do Sul; e o Programa de Desenvolvimento das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE's), que tem por objetivo a articulação e harmonização das ações administrativas da União, estados e municípios (PNDR, 2003).

Para a efetivação de todos estes programas e planos a PNDR contou com quatro instrumentos de financiamento: os Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE); os Fundos de Investimento da Amazônia (FINAM) e do Nordeste (FINOR); e os Incentivos Fiscais.

Criados em 1989, os Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste destinam 3% do produto da arrecadação do IPI, com as seguintes rubricas: 0,6% para o FNO, 1,8% para o FNE e 0,6% para o FCO. Administrados pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil, respectivamente, os projetos passam pela avaliação dos respectivos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento para serem liberados.

Os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE) financiam pessoas jurídicas constituídas na forma de sociedades por ações (S/A), que emitem debêntures. Estas podem ser convertidas em ações até o limite de 15% do valor subscrito, podendo alcançar até 50%, caso sejam projetos de infraestrutura. Operados pelo Banco da Amazônia, do Nordeste e outras instituições financeiras federais, a liberação destes recursos também são subordinadas a avaliação das respectivas Superintendências de Desenvolvimento.

federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial, com responsabilidades para o planejamento, monitoramento e avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento, cabendo-lhes ainda a missão de catalisar a organização, participação e mobilização social, especialmente de setores tradicionalmente excluídos das decisões sobre políticas públicas”.

Os Fundos de Investimento da Amazônia (FINAM) e do Nordeste (FINOR) foram criados pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974. Sendo substituídos pelo FDA e FDNE, respectivamente, eles foram limitados ao exercício de 2013. Seus recursos se originavam da renúncia fiscal de pessoas jurídicas, que poderiam deduzir parte desse imposto como forma de incentivo fiscal para aplicar em projetos nestas regiões, recebendo em troca cotas de participação destes fundos.

Por fim, os Incentivos Fiscais, que têm suas origens na década de 60 através da Lei nº 4.239 (27/06/1963), sendo concedido a empresas instaladas nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE em cinco distintas modalidades: Isenção de até 75% do IRPJ para novos empreendimentos; Isenção de até 12% do IRPJ para empreendimentos existentes; Reinvestimento do IRPJ; Isenção da Isenção do Adicional de Frete Para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)²³; e Depreciação Acelerada.

Complementando esse quadro de instrumentos, a PNDR também previu a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Este se caracterizava como uma fonte mais expressiva de recursos, que possibilitaria uma maior abrangência do território, como também um apoio às ações estratégicas. Contudo, a criação deste fundo foi impossibilitada pelos trâmites políticos. Incluída no bojo da PEC da Reforma Tributária, após diversos recortes e emendas o FNDR se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC.

Finalmente, diante de todos estes elementos estruturantes, a PNDR destaca a importância de uma convergência e sinergia entre os atores (públicos e privados) envolvidos neste processo.

4.3 Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)

Com a versão para discussão lançada em abril de 2006, o PDNE foi elaborado pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), juntamente com a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), tendo como base referencial a PNDR.

²³ Calculado sobre a remuneração do transporte aquaviário, o AFRMM é um instrumento de ação político-governamental que se destina a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras (MDIC). O benefício de isenção, do AFRMM, volta-se a empreendimentos que se implantarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem nas áreas de atuação da SUDENE, e que sejam declarados por ela como de interesse para o desenvolvimento regional.

Com o objetivo geral de reduzir as desigualdades regionais através da ativação das potencialidades do nordeste brasileiro, o PDNE listou três propostas incluídas na agenda de prioridades do governo, que eram: a recriação da SUDENE; a Ferrovia Transnordestina; e o Projeto São Francisco. Sendo estes dois últimos projetos do governo anterior.

Como proposta de campanha dos candidatos à presidência em 2002, a recriação da SUDENE foi levada a cabo pelo presidente eleito Lula, através da criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da SUDENE (GTI-SUDENE), em 10 de fevereiro de 2003. Este grupo era composto por Tânia Bacelar, representante do MI e coordenadora do Grupo, dois representantes da Casa Civil e dos seguintes Ministérios: Ministério da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento Indústria e Comércio; da Ciência e Tecnologia; e do Desenvolvimento Agrário. Contando também com consultores de diferentes áreas²⁴.

Com o objetivo de “articular e fomentar a cooperação das forças sociais representativas para promover o desenvolvimento includente e sustentável do Nordeste, a preservação cultural e a integração competitiva da base econômica da Região [...]” (MI, 2003, p.46). A “nova” SUDENE conta com a seguinte estrutura de gestão: **Conselho Deliberativo**, integrados por ministros de Estados, governadores, um representante dos prefeitos, e seis representantes do setor produtivo (3 trabalhadores e 3 empresários); **os Comitês**, responsáveis pelas decisões operacionais das estratégias definidas; e **Secretaria Executiva**, com a finalidade de dar suporte ao Conselho Deliberativo e Comitês. Todos sendo vinculados, por conseguinte, ao Ministério da Integração.

Com relação aos instrumentos fiscais e financeiros da SUDENE, manteve-se a mesma estrutura prevista para a ADENE: fonte orçamentária e renúncia fiscal. Com o projeto finalizado em julho de 2003, o então presidente Lula fez seu anúncio em uma cerimônia em Fortaleza/CE, e encaminhou ao Congresso Nacional em regime de urgência constitucional pelo projeto de Lei Complementar nº 76/2003. Embora o caráter de urgência, a SUDENE só foi recriada em 03 de Janeiro de 2007 pela Lei Complementar nº 125.

A segunda proposta voltava-se a construção da Ferrovia Transnordestina. Com a extensão de 1.700 km, esta obra projeta ligar os estados do Piauí, Ceará, Paraíba e Pernambuco aos portos de Pecém/CE e Suape/PE, com o objetivo de facilitar o escoamento da

²⁴ Durante o funcionamento do GTI-SUDENE foram realizados seminários em todos os estados nordestinos como também no Espírito Santo e Minas Gerais, contando com a participação de diversos atores sociais: governadores, prefeitos, empresários, acadêmicos, representantes de entidades de trabalhadores, ONG's, dentre outros.

produção desta região. O orçamento gira em torno de R\$ 4,5 bilhões e contou com o financiamento do FINOR e FDNE. A execução da mesma ficou a cargo da concessionária Transnordestina Logística (TL) da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), cabendo ao governo às licenças e desapropriações. Como pode ser visto,

[...] a Ferrovia Transnordestina caracteriza-se como uma aposta de caráter vertebrador, pela sua capacidade de articular espaços internos do Nordeste Semiárido, com o que cumprirá um largo espectro de efeitos positivos para atividades que se desenvolvem em sua área de influência. Assim, espera-se seu apoio para o desenvolvimento, em especial, do polo gesseiro do Araripe e do polo agroindustrial de Petrolina e Juazeiro, sem esquecer a interligação com o sistema hidroviário do São Francisco e o sistema rodoviário sertanejo, além do sistema ferroviário já existente, tornando mais eficiente a logística do transporte de cargas (PSDA, 2005, p.89).

Embora o cronograma apontasse o ano de 2010 como o de finalização e, conseqüentemente, de inauguração da ferrovia, devido a diversos problemas operacionais a obra não foi concluída. Na gestão da então presidente Dilma Rousseff, este projeto foi vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), tendo como o Ministério de Transporte o responsável, e continuando como executor da obra a concessionária TL.

A terceira e última proposta prioritária, voltou-se ao Projeto São Francisco, que tem como objetivo promover a integração da bacia do rio São Francisco com as bacias hidrográficas dos principais e maiores rios da região Setentrional do Nordeste, visando assegurar a oferta hídrica para estas áreas situadas nos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Embora o lançamento em 2006, o projeto se encontra em andamento com 59,1% das obras concluídas e com previsão para finalização no ano de 2015, segundo o Ministério da Integração.

Partindo de uma análise de históricos problemas econômicos e sociais, o PDNE (2006) traz em seu diagnóstico alguns pontos de estrangulamento em distintas dimensões. Na dimensão econômica, o documento destaca a baixa competitividade, insuficiência em termos de agregação de valor, baixa qualificação da mão-de-obra e pouca dotação de infraestrutura.

No que se refere à dimensão científica e tecnológica, o plano ressalta a reduzida capacidade de geração, absorção e difusão de conhecimento científico e tecnológico, uma desarticulação entre o sistema de geração e setor produtivo, além de uma grande defasagem tecnológica de importantes segmentos produtivos.

Relativo à dimensão social, o PDNE (2006) destaca grandes desafios, devido à pobreza, à insuficiência na qualidade da educação, aos elevados índices de morbidade e mortalidade, déficits habitacionais, precária condições de vida, dentre outros. Finalmente, em

relação à dimensão ambiental, destaca-se o processo de desertificação, degradação ambiental dos grandes aglomerados urbanos e de importantes ecossistemas.

De acordo com os critérios estabelecidos na PNDR, este plano estabeleceu as áreas de atuação através do cruzamento das seguintes variáveis: localização geográfica e problemática social e econômica (renda domiciliar per capita e taxa de crescimento do PIB); e caracterização das regiões (IDH, PIB, atividades econômicas predominantes e condições naturais). As áreas de atuação foram divididas em oito regiões de planejamento, são elas: Meio-Norte, Sertão Norte, Ribeira do São Francisco, Sertão Sul, Litorânea Norte, Litorânea Leste, Litorânea Sul e Cerrados (PDNE, 2006).

O cenário normativo, ou seja, o futuro desejado para a região nordestina, segundo PDNE (2006, p.98) se caracteriza através da combinação de três processos: “[...] aumento da competitividade; melhoria da qualidade da vida da população; conquista da cidadania e inserção social do contingente de nordestinos à margem do desenvolvimento socioeconômico”. Dessa forma, elencaram-se cinco macro-objetivos para orientação das estratégias, são eles: a) desenvolvimento e integração social; b) aumento das vantagens competitivas do Nordeste; c) integração competitiva das economias nacional e internacional; d) expansão da base produtiva, e redução da defasagem do Nordeste; e) integração cooperativa das sub-regiões (PDNE, 2006, p.104).

Três grandes linhas prioritárias foram definidas e foram elencados os projetos estratégicos de cada eixo. O primeiro grande eixo, ou linha prioritária, é relativo à distribuição de ativos sociais, que segundo o PDNE

[...] representa o conjunto de iniciativas e investimentos para melhoria do acesso generalizado da população à educação que leve ao aumento da escolaridade da população, assim como redução do analfabetismo (funcional e digital), acesso à terra e à água, oferta ampla de serviços sociais (como abastecimento de água e esgoto) [...] (2006, p. 110).

Dentro deste eixo, apontaram-se quatro projetos estratégicos: a) difusão do conhecimento, através da ampliação e melhoria do ensino médio e interiorização do ensino superior; b) fortalecimento da organização da sociedade, através do incentivo à criação de formas associativas e cooperativas, difusão e democratização da informação, dentre outros; c) redistribuição de terra e água, por meio da reestruturação fundiária, democratização do uso dos recursos hídricos etc.; d) ampliação do acesso aos serviços sociais básicos, por meio de investimentos em saneamento básico, universalização dos serviços de saúde, dentre outros (PDNE, 2006).

O segundo grande eixo se volta à construção de condições sistêmicas de competitividade, concentrando-se na ampliação de infraestrutura, capacitação de recursos humanos, na inovação e desenvolvimento tecnológico. Seus projetos se destinam a: a) capacitação para o trabalho; b) inovação e capacitação tecnológica (investimentos em instituições de pesquisa); c) ampliação e modernização da infraestrutura (duplicação da BR 101, construção da Ferrovia Transnordestina, modernização e ampliação dos portos, revitalização da bacia do São Francisco, dentre outros); d) promoção das exportações; e) fomento à estrutura produtiva do futuro; f) adensamento das cadeias produtivas; g) desenvolvimento e apoio a Arranjos Produtivos Locais (APL) (PDNE, 2006).

Finalmente, o terceiro e último grande eixo que se refere à gestão ambiental. Ele se desdobra em três ações estratégicas: a) recuperação de áreas degradadas; b) prevenção de impactos antrópicos; e c) fortalecimento das instituições e dos instrumentos de regulação (PDNE, 2006).

Definidos os projetos e ações estratégicas que trazem o detalhamento das opções nos diversos segmentos e setores relevantes, foi estruturado um inventário de iniciativas públicas e privadas propostas para as oito sub-regiões de planejamento, definidas anteriormente. Segue, nos parágrafos subsequentes a identificação dos principais investimentos estimados.

Para a sub-região Litorânea Sul, que abrange porções dos estados de Sergipe, Bahia e Espírito Santo e concentrava o maior PIB absoluto (R\$ 42,4 bilhões, em 2001) e *per capita* (R\$ 4.975,00) da região, foram previstos um volume de R\$ 11 bilhões de investimentos, sendo eles: Bahia Sul Celulose/BA (aumento da produção de celulose – R\$ 2.640 milhões); M. Dias Branco/BA (construção de um complexo para fabricação de massas e biscoito – R\$ 1.320 milhões); Grupo Votorantim/SE (construção de uma nova unidade de fábrica de cimentos – R\$ 440 milhões); Braskem/BA (aumento da capacidade do terminal de nafta do porto – R\$70,5 milhões); CVC/SE (construção de um resort – R\$ 44 milhões); Vale do Rio Doce/ES (construção de um novo terminal – R\$ 7,5 milhões); BR 101/SE (duplicação – 148 milhões), dentre outros.

A sub-região Litorânea Leste, que compreende parte dos territórios de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, apresentava o segundo PIB absoluto (R\$ 37,4 bilhões, em 2001) e *per capita* da região (R\$ 4.025,16). Um total de R\$ 9,8 bilhões de investimentos foi previsto para esta sub-região, entre eles: Refinaria de Petróleo/PE – R\$ 5.750 milhões; Estaleiro/PE – R\$ 391 milhões; Usina Termoelétrica de Coteminas/RN – R\$ 150 milhões; Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN – R\$ 90 milhões; Porto de

Maceió/AL – R\$ 42 milhões; Aeroporto de Maceió/AL – R\$ 217 milhões; Usina TERMOALAGOAS/ AL- R\$214 milhões, dentre outros.

Composta por partes do Piauí, Maranhão e Ceará, a sub-região Litorânea Norte concentrava o quarto maior PIB absoluto (R\$ 17,75 bilhões, em 2001) e o terceiro *per capita* da região (R\$ 3.133,48). Com um maior volume de investimentos previstos, no valor de R\$ 12,05 bilhões, destacam-se os seguintes: Nova Atlântida/CE (construção da primeira fase da cidade turística – R\$ 3.450 milhões); Usina TERMOCEARÁ/CE – R\$ 457 milhões; VICUNHA Têxtil (ampliação do parque têxtil – R\$115 milhões); Aeroporto de Parnaíba/PI – R\$49 milhões; Centro Espacial de Alcântara/MA – R\$ 650 milhões, entre outros.

Se tratando de uma área de fronteira agrícola, a sub-região do Cerrado compreende territórios da Bahia, Maranhão e Piauí. Apresentou, em 2001, o segundo menor PIB de todas as sub-regiões (R\$8 bilhões), e um PIB *per capita* no valor de R\$ 2.946,70. Os investimentos previstos totalizavam R\$ 223,2 milhões, distribuídos em três projetos: BR 135/BA – R\$ 159 milhões; Brasil ECODISEL/PI – R\$9,2 milhões; Ferrovia Norte-Sul, Ramal Sul/MA – R\$ 55 milhões.

Formada pelas áreas do centro ocidental do Maranhão e centro-oeste do Piauí, a sub-região Meio Norte apresentava, em 2001, os menores PIB's dentre todas as sub-regiões, com valores de R\$ 7,2 bilhões (absoluto) e R\$1.491,90 (*per capita*). Com um total de R\$75 milhões de investimentos previstos, que se dividiram em: Construção de um aeroporto em Barreirinhas/MA – R\$ 10 milhões; Pavimentação da MA 034/MA – R\$ 10 milhões; Implementação de um trecho de 204 km na Ferrovia Norte Sul, Ramal Sul/MA – R\$55 milhões.

A sub-região Ribeira do São Francisco, composta por partes dos estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, apresentou, em 2001, o 6º melhor PIB absoluto (R\$8 bilhões) e o 4º PIB *per capita* (R\$ 2.946,70). O maior investimento previsto para esta sub-região era a revitalização do Rio São Francisco, orçado num valor de R\$ 1 bilhão. Com um montante de R\$ 3,45 bilhões previstos, os investimentos se voltavam à drenagem, redes de abastecimento e sistemas de captação no rio.

Abrangendo parte substancial do semiárido nordestino, a sub-região Sertão Norte é composta por porções de território do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Com o 3º maior PIB (R\$ 24,2 bilhões) e 6º maior PIB per capita (R\$ 2.093,2), foram previstos um total de R\$10,9 bilhões de investimentos, que se distribuíram em 14 projetos, são alguns: Ferrovia Transnordestina/NE – R\$ 4 bilhões; Integração de Bacias/NE – R\$ 4 bilhões;

Adutora do Oeste/PE – R\$ 114 milhões; Usina Termoelétrica/RN – R\$ 900 milhões; Barragem Castanhão/CE – R\$ 82 milhões; BR 020/PI – R\$ 135 milhões, entre outros.

Finalmente, a última sub-região Sertão Sul, composta por partes de Sergipe, Bahia e Minas Gerais, constituiu a 5ª região mais “rica”, com o PIB de R\$ 13,6 bilhões. O volume de investimentos previstos totalizou R\$ 1,121 bilhão, são eles: Pirelli/BA – R\$ 176 milhões; Petrobras – R\$ 391,6 milhões; Companhia Brasileira de cimentos/BA – R\$ 262,6, dentre outros.

Perfazendo um total de R\$ 40,920 bilhões para todas as sub-regiões, percebe-se uma concentração deste planejamento de investimentos nas regiões litorâneas. Em termos de distribuição de projetos e investimentos por estados, destacam-se os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que juntos totalizam 69,05% dos projetos e 60,76% dos recursos para investimentos (PDNE, 2006).

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE NO PERÍODO RECENTE

Ao passo da finalização deste trabalho, apresentam-se neste capítulo algumas considerações sobre a trajetória de desenvolvimento da região Nordeste no período mais recente, tendo em vista toda discussão já realizada.

Uma política de desenvolvimento regional está condicionada a um projeto maior de desenvolvimento do país. A questão que se coloca ao analisar o período proposto neste trabalho é: O Brasil possui uma política nacional de desenvolvimento? O que se observa neste período é uma continuidade de um modelo econômico que Filgueiras e Gonçalves (2007) classificam como liberal periférico, voltado a interesses específicos de grupos dominantes e a estabilidade monetária. Com o sistema de metas de inflação consolidado, tem-se consequentemente um controle monetário, favorecendo o capital rentista e dificultando o desenvolvimento das atividades produtivas e a realização de políticas expansionistas.

Furtado (1968) alertava que para levar adiante uma política de desenvolvimento não era possível subordinar o nível da atividade econômica aos objetivos de estabilidade monetária, entretanto, observou-se justamente o inverso. Para além, como já demonstrado anteriormente, embora o Brasil apresentasse uma melhora em sua vulnerabilidade conjuntural, o período compreendido nesta análise apresentou uma fragilização na indústria de transformação brasileira e uma regressão em sua pauta exportadora, como também o crescimento da vulnerabilidade estrutural do país. Estes elementos reforçam o argumento de ausência de uma política de desenvolvimento para o Brasil.

Por outro lado, as políticas setoriais apresentaram grande repercussão midiática, diante da dimensão dos recursos e das obras previstas. Porém, torna-se importante enfatizar que elas não se caracterizam como projetos de uma política de desenvolvimento regional. Destaca-se aqui o programa Bolsa Família e o PAC, que embora sejam importantes no sentido de elevação no nível de renda das regiões mais pobres e crescimento dos investimentos, em especial em infraestrutura, são programas a nível nacional. Dessa forma, a distribuição dos recursos não se dá de maneira prioritária ao Nordeste, visando reduzir o atraso relativo desta região. Exemplificando, o PAC destinou 16% dos investimentos para a região nordestina frente a 62% para o Centro-Oeste e Sudeste. Por sua vez, o Bolsa Família destina em torno de 52% de seus recursos ao Nordeste, porém, trata-se de um programa de transferência direta de renda, sem consequências diretas ao desenvolvimento da região.

Tendo em vista este cenário, ao passo da análise da PNDR e PDNE na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, elencam-se diversas observações. A primeira questão se refere ao tipo de abordagem que é dado às desigualdades regionais brasileiras, sendo em múltiplas escalas. Como já explicado anteriormente, esta abordagem critica a visão tradicional de que o Norte e o Nordeste resumem o problema regional brasileiro. Nesta visão, ao considerar estas regiões de forma homogêneas não há o reconhecimento de que existem diversas dinâmicas sub-regionais em todas as macrorregiões.

Esta constatação deixa claro que as regiões supramencionadas não são mais foco e prioridade, na visão da PNDR. Ao identificar e igualar os problemas regionais em todas as macrorregiões subjuga-se todo histórico de exclusão destas regiões, tratando o atraso econômico de forma igual. A análise da estrutura econômica nordestina não corrobora com este cenário. Dessa forma, o sentido da política se perde ao não reconhecer o significativo e persistente atraso destas regiões, tendo em vista que esta política tem como foco específico superar estas desigualdades regionais que historicamente sofreram com a concentração de investimentos no Centro-Sul. Com efeito, tem-se que a região que desencadeou este tipo de política no Brasil passa ter, após esses anos, um papel menos acentuado.

Ao comparar com o seu momento de criação, a SUDENE, neste período recente, vem apresentando diversas dificuldades no que se refere ao desempenho de seu papel. Mesmo sendo enviada ao Congresso em regime de urgência, esta instituição só veio a ser recriada quatro anos depois, através da lei nº 125, de 03 de Janeiro de 2007, demonstrando a falta de interesse e de estratégia política. O documento de avaliação da PNDR (BRASIL, 2011) argumenta que os atores envolvidos na recriação das superintendências não assumiram a responsabilidade da renovação e de encaminhamento de um papel apropriado da SUDENE, SUDAM e SUDECO a nova política, quebrando uma cadeia de articulações institucionais para a efetivação da PNDR.

Como já relatado, a SUDENE foi ao longo das décadas anteriores a sua extinção perdendo sua força institucional e seu caráter reformista. De modo diferente a proposta inicial de Furtado, em que a ela estava subordinada diretamente a Presidência da República, sendo administrativamente autônoma, a nova SUDENE passa a ser vinculada ao Ministério da Integração. Sua estrutura de gestão apresenta um peso grande dos estados no Conselho Deliberativo, que como destacado pelo documento que faz o balanço crítico da PNDR (BRASIL, 2010a), estes juntamente com os municípios nunca abraçaram com convicção a PNDR e sua tipologia territorial. Para além, a SUDENE sofreu com insuficiência de seu quadro técnico, assim como limitações dos recursos destinados para o desempenho de seu

papel. Ou seja, esta instituição ressurge com pouca força política e financeira, em um contexto bem diferente ao de 1960.

De maneira complementar, o documento de avaliação da PNDR (BRASIL, 2011) sugere que as superintendências do desenvolvimento não devem só atuar como um passo institucional intermediário do processo de desenvolvimento regional, e sim como um órgão federal pleno de descentralização federal em duas instâncias, que são:

- a) A da supervisão e integração das diversas ações federais de forma a evitar a proliferação de “regiões” de ministérios, sem nenhuma coincidência em campo; b) A da instalação e operação de um ordenamento institucional que permita a articulação das ações comuns de dois ou mais estados ou de estados e municípios nas áreas prioritárias (BRASIL, 2011, p.146).

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) era um dos instrumentos chaves para que a PNDR assumisse uma importância estratégica como interface das políticas setoriais. Ou seja, estabelecia-se como uma cobertura institucional para transversalidade desta política, já que estava ligada a Casa Civil, uma instância supraministerial²⁵. Entretanto, verificou-se que a PNDR dialogou pouco com as principais políticas setoriais do Governo Federal, não havendo evidências do trabalho junto e articulado das mesmas (BRASIL, 2011). Sendo instalada em 2004, a CPDR foi desativada algum tempo depois dado à falta de suporte político necessário para a implementação da PNDR.

Além destes aspectos, observa-se dentro do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) um descompasso entre as linhas prioritárias definidas e as previsões de investimentos públicos e privados para a região. Em linhas gerais, apontou-se como projetos estratégicos: a ampliação do ensino médio e interiorização do ensino superior; reestruturação fundiária; ampliação do acesso aos serviços sociais básicos; inovação capacitação tecnológica; adensamento das cadeias produtivas; fomento a estrutura produtiva do futuro; ampliação e modernização da infraestrutura; recuperação das áreas degradadas; fortalecimento das instituições e instrumentos de regulação, dentre outros.

Contudo, os investimentos previstos convergiam basicamente para reforçar o padrão de especialização industrial nordestino e para ampliação e modernização da infraestrutura.

²⁵ Reforçando a importância das instituições no desenvolvimento econômico, Rodrik (2002) ressalta que o desenvolvimento possui uma notória dimensão institucional na medida em que pode alavancar mudanças e alterar o processo histórico através da ação de instituições reguladoras, protetoras e estimuladoras.

Conforme demonstrado na Tabela N° 10, em torno de 46% dos recursos projetados se destinaram a projetos de infraestrutura, voltados a duplicações de BR's, reformas de portos e aeroportos, ampliação de capacidade de termoeletricas, dentre outros.

Utilizando a categorização de Duarte (2008), tem-se a classificação sob intensidade tecnológica da distribuição dos investimentos previstos para indústria de transformação, que representaram 38,22%. A Tabela N° 10 revela o predomínio dos segmentos de média baixa e baixa intensidade tecnológica, destacando-se Refino de petróleo e álcool (17,32%), Produtos de matérias plásticas (9,28%) e Alimentos e bebidas (4,61%). Os segmentos de alta e média alta intensidade tecnológica não representaram nem 1% destes investimentos. Contudo, reforçando a argumentação anterior, estes investimentos convergem para reforçar o padrão de especialização industrial nordestino.

Para além, visualiza-se a concentração destes investimentos nas regiões litorâneas, que por serem dotadas de uma infraestrutura mais avançada e um nível de renda maior, consequentemente, possuem um poder de atração de investimentos mais elevado.

TABELA 10 – Participação dos Segmentos Econômicos nos Investimentos Previstos na PDNE (2006) – (%).

Segmentos Econômicos		%
Comércio		0,03
Turismo		13,69
Infraestrutura		46,36
Ciência e Tecnologia		1,70
Intensidade Tecnológica	Indústria de Transformação	%
Alta	Material elétrico e de comunicações	0,02
Média Alta	Produtos químicos	0,22
Média Baixa	Celulose, papel e produtos de papel.	0,75
	Refino de petróleo e álcool	17,32
	Minerais não metálicos.	0,14
	Produtos de perfumaria, sabões e velas.	0,45
	Produtos de matérias plásticas	9,28
	Metalurgia básica.	0,18
Baixa	Alimentos e bebidas.	4,61
	Têxtil	2,65
	Calçados e artigos de couro.	0,06
Produtos diversos		2,54
TOTAL		100

Fonte: Elaboração própria com base na PDNE (2006) e DUARTE (2008).

Outro importante destaque se deve a ausência de grandes projetos na área de ciência e tecnologia, que foram previstos nas linhas dos projetos estratégicos visando à inovação e à

capacitação tecnológica, com investimentos em instituições de pesquisa. Dentro do inventário de investimentos públicos e privados apresenta-se um único investimento, que se volta ao Centro Espacial de Alcântara, localizado no Maranhão, representando apenas 1,7% dos investimentos previstos.

O PDNE também listou três ações prioritárias na agenda de governo, que eram: a recriação da SUDENE, já analisada, o projeto de transposição do Rio São Francisco e a Ferrovia Transnordestina. Embora a magnitude destes projetos, trata-se de obras de baixo grau tecnológico e mão de obra pouco qualificada, representando poucas repercussões na cadeia produtiva. Ou seja, são obras extremamente caras e com um efeito de encadeamento para frente e para trás, visto como estratégico para Furtado, muito reduzido. Como já destacado anteriormente, estas obras extrapolaram seus prazos de finalização, não sendo entregues até o ano de 2014.

Os outros programas previstos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional são eles: PROMESO, CONVIVER, RIDEs, PDFF, que sumariamente objetivavam promover o desenvolvimento através da ativação do potencial endógeno das regiões, apresentaram também diversas limitações. O balanço crítico publicado pelo MI elencam algumas destas limitações. De acordo com o documento, entre 2004 a 2010, estes programas aplicaram um pouco mais de R\$2,8 bilhões em todo o território nacional, valor bem aquém do previsto. Além disso, cerca de 2/3 deste valor corresponderam a recursos de emendas parlamentares, apresentando pouca vinculação aos objetivos dos programas e, conseqüentemente, linhas prioritárias da PNDR. Complementarmente, observou-se que as ações foram pontuais, difusas e sem continuidade, refletindo em uma baixa efetividade em transformar a realidade local (BRASIL, 2010a).

Por fim, no campo de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, observaram-se diversos entraves para sua plena operação. A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, previsto nesta política, não se concretizou. De acordo com a PNDR (2003), este fundo se estabelecia como fundamental, tendo em vista que seria a fonte mais expressiva de recursos, sendo capaz de financiar além das regiões tradicionalmente já apoiadas, como também por dispor de recursos não reembolsáveis visando subsidiar as ações estratégicas. Sendo incluída no bojo da PEC da Reforma Tributária, após uma série de emendas, a proposta que criaria este fundo foi inviabilizada.

Com relação aos fundos tradicionais de financiamento, elenca-se em seguida alguns comentários. O Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), criado em 1974, foi substituído pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e teve no ano de 2013 o fim

de suas operações. Segundo o Relatório de Gestão do FINOR (2010), foi repassado pelo Tesouro Nacional o montante de R\$ 510,6 milhões entre o período de 2003 a 2010. Os projetos beneficiados com o FINOR estavam basicamente relacionados ao setor industrial (64,35%), com o predomínio do setor de alimentos e bebidas e têxtil. O setor de infraestrutura apresentou o maior volume de recursos destinados, com o destaque ao financiamento da Ferrovia Transnordestina.

Um dos grandes impasses nesta fonte de financiamento se estabelecia pela baixa taxa de liberação dos recursos. No ano de 2010 foi liberado o montante de R\$ 651,9 milhões, restando ainda a liberação de R\$ 1,2 bilhões, destes 68,36% se destinavam a infraestrutura. Do ponto de vista espacial, tem-se que 46,4% dos projetos beneficiados com o FINOR, em 2010, localizavam-se nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. De uma forma geral, tem-se que este fundo apresentou dificuldades, dado a instabilidade dos recursos repassados pelo Tesouro Nacional e por questões políticas, tendo em vista as Leis e Medidas Provisórias²⁶ que acarretaram diversas restrições e, posteriormente, sua extinção.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foi criado, em 1989, com o objetivo de promover a instalação, ampliação, modernização e diversificação dos empreendimentos privados na região, tendo como a principal fonte a arrecadação de 3% do IPI e IR, destes, sendo destinados ao Nordeste 1,8%. De acordo com o Relatório de gestão do FNE (2010), no período de 2003 a 2010 foram repassados, pelo Tesouro Nacional, aproximadamente 25,2 milhões. Observou-se que os valores contratados por esta fonte de financiamento se concentraram em programas Rurais (42,1%), seguidos dos industriais (25,1%), Comércio e Serviços (16,9%), Infraestrutura (13,6%) e Turismo (2,4%).

Indo de encontro aos critérios estabelecidos, o FNE apresentou um volume de 1,24% nas operações do médio e grande produtor/empresa, no período de 2003-2010, porém, foram mobilizados 70,67% dos recursos totais contratados. Sabe-se que nesta faixa se encontram os projetos com maior possibilidade de cumprimento das exigências e, possivelmente, mais viáveis. Porém, torna-se necessário que este instrumento de financiamento seja contrário a esta lógica, priorizando aqueles que têm poucas possibilidades de crédito, fora este fundo.

Do ponto de vista espacial, verificou-se como no FINOR a concentração da quantidade de operações e contratações nos estados com maior PIB do Nordeste – Bahia,

²⁶ A Lei nº 9.532 de 10 de dezembro de 1997 e as Medias provisórias nº2.156-5 e 2.199-14, ambas de 24 de Agosto de 2001, restringiram a faculdade da opção apenas ao contribuinte com participação acionária em projetos do art. 9º da Lei nº8.167, de 16 de Janeiro de 1991, praticamente desprovendo este fundo de fontes líquidas de recursos.

Ceará e Pernambuco – que detiveram 45% e 55,5%, respectivamente. Para além das fronteiras dos estados, a PNDR desenvolveu uma tipologia com vistas a designar os recursos para os locais mais precários em diversos aspectos. As regiões de baixa renda e estagnada foram alvo de 47,8% das contratações.

A história se repete. Da mesma forma em que Furtado (1997) constatou que os recursos ao “combate” às secas se voltaram para os grandes proprietários do semiárido. O cruzamento entre números de operações e contratações na faixa prioritária e valores contratados por porte de empreendimentos, oferece fortes indícios de que os maiores produtores/empresas destas regiões receberam, relativamente, uma parcela maior de recursos.

O semiárido, que está localizado nesta última faixa da tipologia, apresentou uma média de 34,1% das contratações neste período. Grande parte destas foram destinadas aos municípios com melhor estrutura econômica, como: Sobral (CE), Petrolina (PE) e Montes Claros (MG). Sabe-se que existe uma tendência natural à destinação dos recursos para estas áreas mais ricas e com maiores perspectivas de retorno dos investimentos. Entretanto, torna-se imprescindível a efetivação das diretrizes e prioridades encontradas na PNDR.

Criado em 24 de agosto 2001, pela Medida Provisória nº 2.156-5, em substituição ao Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), o FNDE tem por finalidade assegurar recursos para inversões no setor produtivo e em infraestrutura que possuam uma alta capacidade germinativa. Como no FINOR, o público alvo são pessoas jurídicas constituídas na forma de S.A, que visem ampliar, implantar, modernizar ou diversificar seus empreendimentos na área de atuação da SUDENE.

Embora regulamentado em 31 de maio de 2002, pelo Decreto nº 4.253, a mudança de governo e as alterações propostas com esta nova gestão retardaram o início das operações deste fundo, que só veio contratar as primeiras operações em 2007 – ano em que foi regulamentada a recriação da SUDENE, sendo esta a gestora e o BNB o operador preferencial do FNDE.

Até o ano de 2010, foi contratado um montante de aproximadamente 3,6 bilhões de reais, distribuídos em apenas cinco estados nordestinos. Setorialmente, estes investimentos dispuseram-se, majoritariamente, no setor de infraestrutura (89%), destacando-se a Transnordestina, projeto de maior representatividade, e o setor de infraestrutura energética, especificamente o de produção e distribuição de energia eólica. As cartas consultas, que detiveram 11% do valor total, destinou seus recursos para agroindústria, indústria metalúrgica, minerais não metálicos, papel e celulose, transporte e energia.

Espacialmente, verifica-se a concentração destes investimentos nos estados do Ceará e Pernambuco. Pela tipologia da PNDR, o Relatório de Gestão do FDNE (2010) realizou uma análise em conjunto do FDNE e FDA e constatou que 16,1% se destinou as regiões de alta renda, 34,9% regiões dinâmicas, 31,4% e 17,6% para as de baixa renda e estagnadas, respectivamente. Ou seja, 49% se destinaram para as regiões prioritárias.

O pouco tempo de operação traz algumas limitações para análise deste fundo. Contudo, é possível observar que dos aproximados 5,3 bilhões de reais previstos, 86% se configurou como dotação orçamentária, e apenas 37,4% desta dotação foi liberada. Os projetos de infraestrutura foram beneficiados, até 2010, com liberações de 48,5% do valor previsto (BRASIL, 2010b).

Pode-se observar um descompasso entre a dotação orçamentária e liberação dos recursos. Além disso, por ser um fundo orçamentário ele está sujeito ao contingenciamento de repasses pela STN, gerando assim um ambiente incerto para o desembolso de recursos, verificando-se novamente uma taxa muito baixa de liberação. Ademais, o período de 2011 a 2013 caracterizou-se pela liberação em média de apenas 30% de suas dotações orçamentárias, segundo Relatório de Gestão do FDNE (2013). Dessa forma, verifica-se que o FDNE, o instrumento da PNDR que destina a maior quantidade de recursos para esta região, também apresentou significativas limitações financeiras.

Finalmente, abordam-se os Incentivos Fiscais, que se estabeleceram como mais um instrumento da PNDR, objetivando o estímulo da formação de capital fixo e social na área de atuação da SUDENE. Tem-se que, entre 2003 a 2010, a renúncia de imposto sobre a renda resultou na implantação de 2.127 novas linhas de produção no Nordeste. Estes recursos que somados com o FDA totalizaram R\$ 32,2 bilhões entre 2004 a 2010, e se dispuseram espacialmente, segundo a tipologia da PNDR, em 58%, nas regiões de alta renda, 7% nas regiões dinâmicas, 30% estagnadas e 5% baixa renda (BRASIL, 2010b).

No geral, os instrumentos de financiamento da PNDR apresentaram uma série de limitações. De acordo com o balanço crítico da PNDR, estes instrumentos não possuem mecanismos eficientes de indução da localização dos investimentos dentro das macrorregiões, que, como verificado, observou-se uma concentração em espaços mais dinâmicos, não contribuindo para a redução das desigualdades intrarregionais. Outro ponto a ser destacado se refere aos mecanismos de seletividade setorial, os quais são muitos genéricos. Dessa forma, percebeu-se uma baixa capacidade de indução de segmentos mais estratégicos para o desenvolvimento nordestino (BRASIL, 2010a).

Mesmo dentro da linha prioritária da política, estes instrumentos apresentam uma exigência de contrapartida para realização de inovação, valorização dos fornecedores locais, dentre outros, muito limitados. Verificou-se também uma sobreposição dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento e ambos com o BNDES, fomentando a competição e dificultando a complementariedade. Finalmente, no caso dos Fundos Constitucionais, pela ausência de recursos não reembolsáveis, dificultou o atendimento de outras áreas importantes para o desenvolvimento regional, além do financiamento de atividades produtivas (BRASIL, 2010a).

A análise legal da PNDR e de seus instrumentos também nos remete a alguns questionamentos. Como ilustrado na Figura N° 01, há um desbalanceamento legal²⁷ destes elementos.

FIGURA 1 – Ilustração do Desbalanceamento Legal da PNDR



Fonte: (BRASIL, 2011, p.88).

Ao observar a Figura N° 1, destaca-se que os instrumentos da política estão amparados por um marco legal de superior hierarquia a PNDR. Segundo o documento (BRASIL, 2011), o desbalanceamento se caracteriza pela tessitura robusta que os instrumentos da política apresentam (decretos, portarias e resoluções), já a PNDR por estar respaldada por um decreto não possui tal tessitura. Ou seja, baixa hierarquia legal da PNDR é o fator gerador deste desbalanceamento frente aos instrumentos financeiros e institucionais.

²⁷ De acordo com o documento de avaliação da PNDR, entende-se por desbalanceamento legal “[...] a aplicação de instrumentos legais de posição hierárquica inferior a figuras programáticas ou institucionais de posição hierárquica superior, assim como a aplicação de instrumentos legais de posição hierárquica superior a figuras programáticas ou institucionais de posição hierárquica inferior, ou, de modo genérico, o desencontro entre hierarquias legais e programáticas/institucionais. (BRASIL, 2011, p.86)”.

Ao observar a “fragilidade” desta política, questiona-se a real intenção em priorizá-la, como foi proposta nos documentos oficiais e discursos políticos. Sabe-se que uma política instituída por decreto se estabelece como uma política de governo e não de Estado, ficando a critério do Poder Executivo fazer sua alteração ou sua destituição sem muitas dificuldades. Ou seja, não houve uma preocupação em amparar esta política por uma tessitura mais robusta visando sua priorização no longo prazo, tendo em vista que a superação dos problemas regionais não se estabelece no curto prazo²⁸.

Ao elencar todas as evidências aqui expostas, verifica-se a não intencionalidade do governo em levar a cabo a política de desenvolvimento regional. No entanto, da criação dos projetos da PNDR e da recriação da SUDENE, no início de 2003, passaram-se quatro anos para sua institucionalização, comprometendo a execução da mesma. Visualiza-se que as prioridades são outras em detrimento de um projeto de desenvolvimento para o país, tendo em vista o liberalismo que molda o comportamento das autoridades públicas, reduzindo sua atuação na economia e a ausência de uma política de desenvolvimento para o Brasil, fragilizando a implementação da PNDR.

A não intencionalidade do governo no desenvolvimento regional também fica evidente pela falta de clareza de como as instituições responsáveis pela implementação da PNDR estariam estruturalmente organizadas, como os atores públicos e privados estariam articulados, quais seriam suas responsabilidades e que poderes políticos e financeiros teriam. O que se encontra na PNDR é apenas que deveria existir uma sinergia entre todos os atores envolvidos, observando-se uma centralização das atribuições do MI e a falta de autonomia dos atores operacionais.

Embora as ressalvas já realizadas, tem-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste são projetos bem construídos, contudo, não se observou efetividade de suas diretrizes e estratégias. Há uma enorme distância entre o que está no papel e a realidade. Remetendo as ideias de Furtado (1968), a necessidade de uma estratégia de modificação da estrutura é uma condição antecedente a formulação de uma política de desenvolvimento. Quando elaborou o GTDN, ele mostrou de forma explícita que para romper com a estrutura oligárquica na região era necessário criar uma burguesia industrial e, concretamente, industrializar o Nordeste.

²⁸Dentro do contexto neoliberal que se inseriu o governo Lula, presumiu-se que as políticas pró mercado iriam conduzir o país ao desenvolvimento, contudo, a flexibilização a livres forças do mercado prejudicou os instrumentos que levariam a frente a PNDR.

Em seu exercício de teorização do subdesenvolvimento, ele argumenta que a apropriação e utilização do excedente econômico estão na base do sistema de organização e estruturação de poder. O controle, deste último, por grupos que não tem a motivação para a evolução da atividade produtiva, explica, em partes, as diferentes posições dos países dentro do capitalismo mundial. Dessa forma, buscava-se implementar no Nordeste uma economia industrial, que tem por imperativo o conhecimento contínuo, e a necessidade de incorporar recursos ao processo produtivo, tornando-o cada vez mais baseados no uso de equipamentos ou capitais. Criar relações capitalistas de produção no Nordeste é essencial para realizar as mudanças estruturais necessárias e romper com o atraso econômico e social, segundo Furtado.

Após aproximadamente 57 anos do início das preocupações com a questão regional no Brasil, que teve como propulsor o Nordeste brasileiro, observa-se na região um cenário diferente, porém, majoritariamente com os mesmos problemas estruturais. Embora tenha havido grandes avanços no que se refere à infraestrutura, à modernização nos três setores, à elevação do nível de renda, dentre outros. A economia nordestina permanece com níveis de participação na economia brasileira bem próximos aos dos anos 1960, com maior peso do setor de serviços em sua estrutura econômica, com um baixo nível de qualificação da mão de obra e produtividade, uma produção industrial de média baixa e baixa intensidade tecnológica e com a monocultura latifundiária coexistindo com agricultura de subsistência.

Para alguns autores, como Tânia Bacelar (2013), a questão regional não avançou muito neste período recente, tendo em vista que foi enfrentada por outros caminhos, a política social é um desses. Sabe-se que o Nordeste concentra grande parte da pobreza nacional, porém, segundo o documento (BRASIL, 2011), não se pode deixar que a PNDR seja “contaminada” por esse caminho e perca sua expressividade singular dentre as políticas públicas. Para além, o documento ressalva,

[...] não cabe esperar que o conteúdo (setorial) seja a essência da política regional. **Sua razão de ser é a coordenação, a articulação, a combinação de meios que, realizados num dado território, transmitam a seus cidadãos uma parcela dos bens públicos e privados que os equiparam aos cidadãos de outras regiões.** Nesse sentido, a Política Regional é a um só tempo a voz do diálogo entre as grandes regiões de um país e a percepção holística que o território é capaz de construir. Poder-se-ia dizer que a Política Regional basicamente é uma estratégia de desenvolvimento dos territórios com inclusão (BRASIL, 2011, p.96, grifo nosso).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da inquietação de pesquisa para investigar a trajetória recente de desenvolvimento da região nordestina, a investigação se desenvolveu em torno da intencionalidade do Governo Federal em combater as desigualdades regionais no Brasil. Este estudo se projetou com o objetivo de analisar criticamente a atuação do Governo Federal na redução das disparidades regionais, através da PNDR (2003) e PDNE (2006), como também de ações setoriais que beneficiaram esta região.

Como resultado do processo de investigação, foi possível traçar: uma discussão sobre a teoria de desenvolvimento e subdesenvolvimento de Celso Furtado e suas reflexões para o Nordeste brasileiro; um breve histórico das políticas de desenvolvimento regional no Brasil; um panorama político e econômico do Brasil e Nordeste, no período recente; uma caracterização estrutural da PNDR (2003) e PDNE (2006), destacando suas estratégias e instrumentos; por fim, algumas considerações sobre a trajetória recente do desenvolvimento do Nordeste.

Nesta análise, constatou-se que mesmo com as expectativas de mudanças com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, verificou-se uma continuidade da política econômica de seu antecessor. Classificado por Filgueiras e Gonçalves (2007) como modelo liberal periférico, os reflexos desta continuidade estão na prática das maiores taxas de juros do mundo, um olhar sempre atento às metas inflacionárias, à contração monetária e ao desestímulo no crescimento dos investimentos, ou seja, voltado aos interesses específicos de grupos dominantes.

Mesmo em um cenário mais favorável em seu segundo mandato, em geral se observou o foco em políticas setoriais e uma ausência de uma política de desenvolvimento nacional efetiva e compatível com a política macroeconômica. Com a análise da economia brasileira, foi possível visualizar uma trajetória de crescimento não sustentável. A regressão da pauta exportadora brasileira e o enfraquecimento da indústria de transformação incitam a reflexão de como a economia brasileira está se inserindo no mercado internacional. Na contramão deste cenário, Furtado destacava a importância da indústria para o desenvolvimento do país ou de uma região, no entanto, a economia brasileira neste período recente apresentou uma elevação de sua vulnerabilidade estrutural, corroborando ao argumento de que o país não possuiu uma política nacional de desenvolvimento.

Dessa forma, não causa surpresa ao afirmar que a política de desenvolvimento regional, em muitos aspectos, não saiu do papel. A análise do capítulo anterior revela que

elementos tidos como fundamentais se frustraram, como é o caso da CPDR, que daria o “empoderamento” a esta política, ou melhor, o suporte político necessário para implementação da PNDR; e do novo fundo de financiamento, o FNDR, que alavancaria um volume significativo de recursos não reembolsáveis para implementação da política. Além disso, observou-se um intervalo de quatro anos para a institucionalização da política e da recriação da SUDENE, e esta, quando recriada, esteve condicionada a limitações de seu poder institucional e financeiro.

Como afirmado por Furtado, a complexidade da questão nordestina não irá ser solucionada no curto prazo. Tendo em vista que o desenvolvimento econômico para este autor se fundamenta nas modificações das relações e proporções internas do sistema econômico, e como este sistema é caracterizado por sua complexidade, o período que compreende este estudo é limitado para analisar os desdobramentos dos investimentos realizados até então. Contudo, a proposta com este trabalho foi de verificar a intencionalidade do governo em desenvolver, e se as diretrizes e prioridades delineadas convergiram com as ações realizadas. Como também, observar em que medida o que foi realizado contribui para uma trajetória de desenvolvimento na região.

O desejo de Celso Furtado, como destacado no documento “A Operação Nordeste”, era de modificações estruturais na economia e sociedade nordestina, de criar relações capitalistas nesta economia, de industrializar a região, de dotar os empresários de um espírito desenvolvimentista, de elevar a produtividade, e etc. Pois, a modificações de elementos fundamentais condicionaria o processo histórico da região a uma nova trajetória de desenvolvimento.

Contudo, observou-se que o Nordeste dentro da PNDR não se encontrava mais como prioridade. O diagnóstico da política contextualizou os problemas nordestinos, porém ele tratou as desigualdades regionais de forma igual. Ou seja, perdeu-se o sentido da política quando se abordou as regiões igualmente.

A não intencionalidade do governo em colocar em prática a política institucionalizada também ficou clara pela falta de objetividade no que se refere à função, ao poder institucional e financeiro dos Comitês, Conselhos, Fóruns e outros elementos criados pela PNDR. Quanto pela ausência de mecanismos que possam avaliar o trabalho e o desempenho dos mesmos. Nesta investigação, grandes foram as dificuldades de encontrar informações sobre como os investimentos previstos no PDNE (2006) foram efetivados. Não foi possível realizar o balanço da implementação destes projetos previstos, pois não havia clareza na política de quem seria responsável pelo acompanhamento destes investimentos e

por serem de diferentes fontes de financiamento, especialmente os privados. Os relatórios de gestão dos Fundos de Financiamento da Política também apresentavam algumas limitações, no sentido de que alguns fundos não forneceram relatórios para todos os anos e pela quantidade de informações contidas nos mesmos não serem suficientes para uma análise mais profunda.

Entretanto, o que se observou foi que o desempenho destes fundos de financiamento e os Incentivos Fiscais ficaram muito aquém do desejado na política e apresentaram pouca vinculação as suas linha prioritárias. Estes instrumentos apresentaram baixa capacidade de influenciar a localização dos investimentos e de seletividade setorial na indução de segmentos estratégicos, e também sofreram com as limitações orçamentárias e descontinuidade de transferências de recursos do STN.

Os investimentos previstos no plano estratégico apresentaram falta de consonância com o que se projetou na política com o próprio plano. No geral, estes investimentos convergiram para reforçar a especialidade industrial nordestina, voltando-se a segmentos como papel e celulose, refino de petróleo, alimentos e bebidas, plástico, dentre outros. Não se visualizou, portanto, uma tentativa de mudança dos tipos de bens produzidos no Nordeste, a concentração destes investimentos eram basicamente no setor de média baixa e baixa intensidade tecnológica.

Com valores mais expressivos, destacaram-se os projetos de investimentos em infraestrutura. Sem negar sua importância, a crítica que foi realizada se voltou a constatação da elevada magnitude dos investimentos, porém, eles apresentaram uma baixa capacidade em influenciar a cadeia produtiva nordestina, além do baixo teor tecnológico e baixa qualificação da mão de obra empregada. A importância dos investimentos em indústria de alto poder germinativo se configura, com Furtado já assinalou, em seus efeitos “encadeadores”, na lógica do conhecimento que está por trás, e na incorporação de capitais, que sempre se faz necessária. Ou seja, nas mudanças das relações e proporções internas do sistema econômico, que se concretizam na forma de distribuição e utilização da renda.

O desbalanceamento legal da PNDR e de seus instrumentos financeiros e institucionais incitou questionamentos sobre a prioridade desta política, assim como a preocupação com a questão regional no longo prazo, tendo em vista que por ser amparada por um decreto a PNDR está à mercê de alterações ou destituição pelo Poder Executivo. Além disso, o desbalanceamento legal também revelou a tessitura que a política regional possui frente a seus instrumentos, que são mais “robustos”.

Por fim, debateu-se sobre a dispersão da questão social no regional, ou melhor, sobre o protagonismo da política social visando também à redução das desigualdades regionais. Apesar da concentração da pobreza na região Nordeste, verificou-se que a PNDR não pode perder sua singular expressividade frente às políticas públicas, sendo de fundamental importância a coordenação e articulação com as mesmas, através de sua transversalidade. Nesse sentido, corroborou-se a importância de um órgão com uma instância supraministerial para a coordenação deste processo, tendo em vista as dificuldades que o Ministério da Integração apresentou.

Ao passo da compreensão de todos estes elementos, visualiza-se que muitos desafios estão a ser superados na economia nordestina. Sendo de fundamental importância uma explícita e real intenção do governo em levar a cabo as políticas de desenvolvimento regional, dentro de um contexto de uma política de desenvolvimento nacional atrelada a uma política industrial séria.

A partir das discussões proporcionadas pelo estudo, sugerem-se ainda proposições para futuras investigações, através do aprofundamento da questão institucional na PNDR. Com vista a uma melhor qualificação a este debate, suscita-se explorar a importância das instituições para a promoção do desenvolvimento econômico.

Embora suas limitações, acredita-se que este trabalho se configura de real relevância não só pela ampliação ao debate das questões regionais brasileiras, como também por proporcionar uma análise crítica contextualizada da atuação do Governo Federal. Não se limitando ao debate localista, mas a um ambiente mais abrangente, o qual influencia e afeta diretamente o projeto de desenvolvimento nacional e regional.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. O Elogio da Diversidade Regional Brasileira. In: BENJAMIM, Cesar; ELIAS, Luiz Antônio (org.). **Brasil: Crise e Destino - entrevistas com pensadores contemporâneos**. 1ed. Editora Expressão Popular: São Paulo. 2000.

_____. **Nordeste, Nordestes: que Nordeste?** Recife: Fundaj, 2002. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.doc>>. Acesso em 15 de setembro de 2013.

_____. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

BARBOSA, R.N.C. **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional: da “letra da lei” ao sentido do texto**. Revista Políticas Públicas. São Luís, v.16, n.1, p. 37-50, jan./jun, 2012.

BAUMANN, Renato. Integração Regional e Desenvolvimento Econômico Com Referência a Celso Furtado. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando José Cardim de. **Seminário Celso Furtado e o Século XXI**. UFRJ: Rio de Janeiro, 2005.

BIELSCHOSKY, Ricardo. **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal**. Editora Record, Rio de Janeiro, 2000.

BNB. **Quadro Macroeconômico Brasil e Nordeste - 2000 a 2010**. 2012. Disponível em: <http://www.comercioexterior.ub.edu/correccion/11-12/NordesteBrasil/img/indicadores_macroeconomicos_brasil_nordeste%202000-2010.pdf>. Acesso em: 10 de Agosto de 2014.

BRASIL, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional I**. Brasília. 2003.

_____, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Bases para a recriação da SUDENE por uma política de desenvolvimento sustentável para o nordeste**. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. GTI – grupo de trabalho interministerial para a recriação da SUDENE. Brasília. 2003.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido**. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília. 2005.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades**. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília. 2006.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois Tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, 2010a.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE**. Relatório de Gestão. Exercício de 2010. Brasília. 2010b.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR**. Relatório de Gestão. Exercício de 2010. Brasília. 2010c.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE**. Relatório de Gestão. Exercício de 2010. Brasília. 2010d.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2011.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE**. Relatório de Gestão. Exercício de 2013. Brasília. 2013.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Metas e Bases para a Ação do Governo**. Brasília. 1970.

_____. SUDENE. **Boletim Demográfico: Censo 2010**. Recife, 2011.

CANO, W. **Furtado: A Questão Regional e a Agricultura Itinerante no Brasil**. Cadernos do Desenvolvimento, Vol. 5 (7), Outubro, 2010.

_____. **Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980**. Texto para discussão. IE/UNICAMP, n.193, Junho, 2011.

CANO, W; SILVA, A. L. G da. **Política Industrial no Governo Lula**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n.181, julho 2010.

CARDOZO, S.A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2010.

CARVALHO, C. P. de O. **Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento (2000/2008)**. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008, Salvador. Anais do XXXVI Congresso de Economia, v.1. Salvador: Anpec, 2008.

CARVALHO, F. F. de. **Da esperança à crise: a experiência das políticas regionais no Nordeste**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2001.

_____. **A Extinção da SUDENE: um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2006.

CEPAL. Estudo econômico da América Latina. 1949. In: BIELSCHOSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal**. Editora Record, Rio de Janeiro, 2000.

COSTA; A.M. et al. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. SADER, Emir (org.). São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO. Brasil, 2013.

DUARTE, A. O. **Crescimento econômico e especialização Produtiva do Nordeste do Brasil** – uma abordagem heterodoxa do período de 1960 a 1999. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2008.

FERREIRA, A. Da invenção criadora do GTDN à reinvenção do futuro na década perdida. In: ARAÚJO, Tânia Barcelar de. (Org). **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p.69-94.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro. Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L; PINTO, E.C. **Governo Lula: Contradições e Impasses da Política Econômica**. In: IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, 2004.

FONSECA. P.C.D. **Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na década de 1930**. Revista de Economia Política, v.23, n.1(89), jan-mar/2003, p.133-48.

FORMIGA, M. **Brasil e Nordeste: prontos para o futuro?** Cadernos do Desenvolvimento. vol. 5 (7), outubro, 2010.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Entre a vergonha e a catástrofe**. 4 ed. São Paulo, 15 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/periscopio04.pdf>> Acesso em: 25 de junho de 2014.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 2 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1968.

_____. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza v.28, n.4 p, 387-432. out/dez, 1997.

_____. **Uma política para o desenvolvimento do Nordeste**. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, v. 1, 1, p. 12-19, dez. 1981.

_____. **O Nordeste**: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. Revista de Economia e Política. v.4, n.3, jun-set, 1984.

_____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 2009.

_____. **Raízes do Subdesenvolvimento**. 2ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

_____. A Operação Nordeste. Rio de Janeiro: Iseb, 1959. In: AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Essencial Celso Furtado**. 1 ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. **Redução da Desigualdade da Renda no Governo Lula: análise comparativa**. 2010. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/reducao_da_desigualdade_da_renda_governo_lula_analise_comparativa_reinaldo_goncalves_20_junho.pdf> . Acesso em: 14 de Abril de 2014.

_____. **Governo Lula e o nacional desenvolvimentista às avessas.** Revista Sociedade Brasileira de Economia Política, São Paulo, nº 31, p. 5-30, fevereiro, 2012.

_____. **Balanco Crítico da Economia Brasileira nos Governos do Partido dos Trabalhadores.** 2013a. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/r_goncalves_balanco_critico_12_05_2013.pdf>. Acesso em: 14 de Abril de 2014.

_____. **Brasil Negativado, Brasil Invertebrado:** legado dos governos do PT. 2013b. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/r_goncalves_brasil_negativado_28_02_2013.pdf>. Acesso em: 14 de Abril de 2014.

GUIMARÃES NETO, L. **Questão Regional no Brasil:** Reflexões sobre Processos Recentes. Cadernos de Estudos Sociais. v.6, n.1, 1990.

_____. **Trajatória Econômica de uma Região Periférica.** Estudos Avançados/USP. Instituto de Estudos Avançados, v.11, n.29. São Paulo: IEA, 2002.

GUIMEIRO, R. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. In: **Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social.** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). 2013.

IBGE. **Pesquisa Industrial Mensal.** 2010a. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/indust/default.asp>>. Acesso em: 15 de Setembro de 2014.

_____. **Contas Regionais.** 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_xls_1995_2012.shtm>. Acesso em: 15 de Setembro de 2014.

_____. **Pesquisa Anual do Comércio.** 2012a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/comercioeservico/pac/2012/default.shtm>>. Acesso em: 15 de Setembro de 2014.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.** 2012b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default.shtm>>. Acesso em: 15 de Setembro de 2014.

IEDI. **Indústria e Política Industrial no Brasil e em Outros Países.** São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4e29efc37b032090.pdf>>. Acesso em 07 de Setembro de 2014

IPEADATA. **Séries Históricas**. 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 15 de Setembro de 2014.

ISMAEL, R. **Celso Furtado e o Nordeste como uma Invenção Virtuosa da Política**. XXV Simpósio Nacional de História (ANPUH). Fortaleza, 2009.

LEITE, U.B. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil. In: **Reunión de Expertos Sobre: Población Territorio Y Desarrollo Sostenible**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, 2011.

LEMONS, M. B. et al. **Perspectiva do Investimento na Dimensão Regional**. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2009.

LIMA, J.P.R. et al. **Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez, 2010.

MATOS, E.N; MACEDO, F.C; **O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no desenvolvimento regional brasileiro**. Ensaio FEE. v.29, n2, 2008.

MENDES,C.C; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v.7, n.10, p.43-82, jan-jun.2012.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90**. Tese (Doutorado)– Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2005.

MOREIRA, H. **O ideal de criação da SUDENE continua vivo...** Jornal do Economista, CORECON-PE. Edição especial (Analisados os 40 anos de criação da SUDENE), Recife, fevereiro de 2000, p.4.

OLIVA, A. M. **As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2010.aspx>> Acesso em: 15 de Setembro de 2013.

PELLEGRINO, A. C. G. T. **O Nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2003.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais. In: BIELSCHOSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal**. Editora Record: Rio de Janeiro, 2000.

RODRIK, D. Depois do neoliberalismo, o quê?. In: CASTRO, A. C.(org.). **Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo**. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002.

ROSTOW, W.W. Politics and the Stages of Growth. United States of America. Cambridge University Press, 1971.

SANTOS, F.L *et al.* **Diretrizes De Desenvolvimento Para O Nordeste: As Ideias de Furtado Frente ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**. XVII Encontro Regional de Economia e o Fórum BNB de Desenvolvimento: Fortaleza, 2012.

SENRA, K. V. **Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos períodos Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988), e Pós-Constituição Federal de 1988 (1998-2009)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia, Brasília, 2009.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Brasileira Contemporânea de Getúlio a Lula**. 2ed. Editora Atlas. São Paulo, 2008.

TAVARES, H. M. **Desenvolvimento e Dinâmica Regional em Celso Furtado**. Revista Políticas Públicas. São Luís, v.16, n.1, p. 99-110, jan./jun. 2012.