

**DIRETRIZES PARA UM PLANO DE AÇÃO DO BNB (1991-95)
UMA ESTRATÉGIA PARA ACELERAR
O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

GUSTAVO MAIA GOMES

Resumo: Objetiva definir critérios que guiem a ação do BNB no período de 1991 a 1995. Defende a aceleração do crescimento econômico como critério fundamental da ação desenvolvimentista do BNB. Faz uma revisão do desenvolvimento recente da economia nordestina, enfocando especialmente as relações entre política regional, crescimento econômico e resultados sociais obtidos. Estabelece os princípios básicos que devem reger os procedimentos operacionais. Discute esses procedimentos partindo de estratégias macroeconômicas até o nível mais específico de avaliação de projetos.

Palavras-chave: BNB - Nordeste - Crescimento Econômico

1. INTRODUÇÃO

Este documento contém propostas para a montagem do plano de ação do Banco do Nordeste do Brasil no quinquênio 1991-1995. Nessa qualidade, encaminha sugestões a respeito de como deveria o Banco, enquanto órgão de desenvolvimento, orientar suas atividades, de modo a contribuir com máxima eficiência para a **aceleração do crescimento** econômico regional.

As estratégias sugeridas derivam de uma visão tanto teórica, do processo de desenvolvimento, quanto empírica, das grandes tendências da economia nordestina, a partir da qual se procurou definir o papel do BNB. Essa característica, mais do que qualquer outra, confere unidade às propostas feitas, reduzindo a probabilidade de que elas se apresentem como um conjunto de recomendações *ad hoc*, dissociadas entre si, incoerentes, quando vistas em conjunto.

A tentativa pode até ter falhado, mas desde o começo do processo, ora concluído, a ambição dos que dele participaram sempre foi muito além de simplesmente produzir um receituário de procedimentos sugeridos ao Banco, receituário esse apresentado como uma espécie de verdade revelada. Ao

contrário, o propósito que orientou o esforço nesta pesquisa foi o de delinear uma **filosofia de ação** para o Banco do Nordeste.

Uma filosofia compatível com os tempos atuais e com a prática do Banco, ao longo de sua história, que seja doravante sua fonte maior de inspiração.

Sob a visão crítica em que se desenvolve este trabalho, não é verdade que o Nordeste seja um sorvedouro de recursos públicos, nem que a economia da Região esteja estagnada, nem que seja vítima de uma hipotética espoliação por São Paulo, nem que a política de desenvolvimento regional esteja sendo um fracasso, nem que o Nordeste tenha de ser uma região-problema. Não é verdade, tampouco, que a solução para as carências de sua população consista em instalar uma economia camponesa e atrasada nas áreas rurais e uma indústria de segunda classe "absorvedora de trabalho" nas áreas urbanas.

De acordo com o espírito das recomendações encaminhadas no presente documento, o Nordeste não precisa expor sua miséria para continuar pedindo favores; o que a Região precisa é desenvolver seu potencial econômico para, desta forma, atrair sistematicamente maiores investimentos. Se as sugestões encaminhadas a seguir forem aceitas, será nessa luta para aumentar persistentemente a viabilidade econômica do Nordeste que o BNB deverá engajar-se, de forma cada vez mais decidida.

A oportunidade para essa consolidação de posições começou a ser criada há quase dois anos quando, com a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) entendeu que as formas de atuação do Banco do Nordeste do Brasil teriam de sofrer significativas transformações, a fim de ajustar o BNB à nova realidade que se viria a instalar no Brasil, especialmente no que diz respeito à política de desenvolvimento regional.

Essa compreensão derivou do fato de que o conjunto de instrumentos criados ou reformulados pela nova Carta Magna tem ligações muito estreitas com o BNB e com os seus mecanismos de ação. Assim é que, em relação ao Nordeste, a Constituição inovou ao dispor sobre os Planos Regionais de Desenvolvimento (artigo 21, IX); sobre o Fundo de Financiamento do Nordeste, FNE (artigo 159); sobre a regionalização dos orçamentos públicos federais (artigo 165, parágrafos 1º e 7º) e sobre o fortalecimento das instituições regionais de crédito (artigos 163, VII e 192, parágrafo 2). Todos esses

dispositivos trazem implicações para o Banco do Nordeste, exigindo dele um correspondente esforço de adaptação.

Na qualidade de departamento de estudos econômicos do BNB, o Etene percebeu não apenas que a nova Constituição Federal trazia desafios, mas também que ela criava novas perspectivas para a Região. Assim é que, dentre os instrumentos criados, destaca-se o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, FNE, que já foi objeto de Lei Complementar (Lei 7.827, de 27/9/89), destinada a regulamentá-lo. A criação do FNE significou a reconquista, por parte do BNB, de uma fonte estável de recursos de longo prazo, com base nos quais o Banco já voltou a exercer funções de órgão financiador do desenvolvimento regional.

Para fazer face aos desafios e para capacitar-se ao melhor aproveitamento das novas oportunidades, contudo, o Banco precisava municiar-se de uma estratégia de ação, delineada a partir do conhecimento exaustivo e atualizado das grandes tendências, problemas e potencialidades da economia regional, nacional e, até mesmo, da economia mundial como um todo.

Em particular, era preciso reestudar em profundidade a economia nordestina, cotejar sua evolução recente com as mudanças ocorridas e esperadas no restante do Brasil e do mundo, a fim de descobrir as linhas de ação mais adequadas para a atuação financiadora do Banco. Era preciso repensar o Nordeste no contexto do mundo atual, para dotar o BNB de uma filosofia de ação capaz de orientá-lo para o eficiente cumprimento de suas novas atribuições. Foi dessa necessidade que nasceu o projeto de pesquisas **Diretrizes para o Plano de Ação do BNB, 1991-1995**.

Uma idéia-força, de que a economia nordestina deve crescer ainda mais rapidamente do que o vem fazendo há três décadas, guiou a elaboração do plano inicial de pesquisas, foi submetida a extensas discussões ao longo de todo um ano e se viu fortalecida pelo conjunto dos resultados obtidos nos estudos individuais. Essa idéia dá suporte a todas as recomendações feitas neste relatório para orientar a ação financiadora do BNB no período 1991-1995, ou seja, é preciso **acelerar o crescimento econômico nordestino**, nunca reduzi-lo ou descaracterizá-lo em nome de preconceitos anacrônicos.

De acordo com os pontos de vista aqui defendidos, a maior contribuição que o Banco pode dar ao povo nordestino é colocar seus recursos, da forma mais eficiente possível, a serviço da aceleração do crescimento econômico regional. Será através de mais crescimento - nunca de menos crescimento - que a Região se emancipará de sua miséria secular, da dependência

de políticas assistencialistas governamentais, de suas precárias condições de vida. Essa é a lição que o mundo nos dá - a de que não existe solução para as carências sociais fora do crescimento - e deveremos aplicá-la, cada vez mais resolutamente, em nosso próprio benefício.

Num sentido fundamental, o objetivo deste trabalho é contribuir para que referida lição seja transformada em procedimentos operacionais. Na tentativa de atingir esse objetivo, o presente documento está estruturado da seguinte forma: no capítulo 2, defende-se a tese de que a ação desenvolvimentista do BNB seja guiada mais por **critérios gerais**, que orientem, antes de tudo, a definição de seus programas de crédito. Ou seja, a idéia é montar estratégias partindo de critérios, e não simplesmente de programas muitas vezes incompatíveis.

O capítulo seguinte consiste em defender a **aceleração do crescimento** como o critério fundamental para orientar a ação desenvolvimentista do BNB. A escolha do crescimento como o objetivo básico não é arbitrária nem perde de vista a dimensão social que precisa também caracterizar a ação do Banco. Muito pelo contrário, o que se procura realçar é que o crescimento econômico constitui o único caminho através do qual poderão ser alcançadas melhorias permanentes e substanciais nas condições de vida da população nordestina.

À primeira vista, a tese não é nova, embora possa até parecer um pouco suspeita. De fato, declarações formais em favor do crescimento econômico aparecem em praticamente todos os planos de desenvolvimento do Nordeste, sem que sejam, entretanto, correspondidas pela enunciação de uma estratégia coerente e por uma prática realmente maximizadora da expansão do produto.

O que se defende aqui é uma opção radical do BNB em favor da **aceleração do crescimento** regional. Trata-se, portanto, de anunciar uma disposição favorável à expansão do produto sem impor restrições através da criação de programas que mais contribuem para congelar a miséria do que para erradicá-la.

Isso corresponde a contribuir para maximizar o crescimento econômico regional sem lhe impor adjetivos, na certeza de que a melhor maneira de alcançar o crescimento com a difusão de seus benefícios é persegui-lo de modo incondicional.

No capítulo 4, é feita uma revisão do desenvolvimento recente da economia nordestina, com ênfase especial nas relações entre a política regional, o crescimento econômico e os resultados sociais obtidos. De certa forma, esse capítulo complementa o anterior. Enquanto o capítulo 3 defende a ênfase no crescimento a partir de modelos teóricos e evidências empíricas internacionais, neste faz-se o mesmo, focalizando-se, contudo, a realidade nordestina.

Uma vez estabelecida em bases firmes a opção pela **aceleração do crescimento** como diretriz básica proposta para ação do BNB, o capítulo 5 procura iniciar o desdobramento daquela diretriz em procedimentos operacionais. Isso é feito, numa primeira instância, através do estabelecimento dos princípios básicos que devem reger as estratégias - para a infra-estrutura, a agropecuária, a indústria, os serviços e a tecnologia - principais áreas de atuação do Banco do Nordeste. Esses princípios combinam as conclusões dos diagnósticos do projeto "Diretrizes", com o objetivo central de orientar a ação do BNB para maximizar a taxa de crescimento econômico regional.

Finalmente, o capítulo 6 aprofunda a discussão dos procedimentos operacionais sugeridos para o BNB, partindo do nível macroeconômico das estratégias para o nível micro da avaliação de projetos. O que se tem em mente é que o enquadramento das solicitações de crédito em um dos programas representa uma primeira etapa de avaliação daquelas solicitações. No entanto, será preciso proceder a avaliações mais circunstanciadas das solicitações de crédito, compatibilizando os critérios gerais propostos para a ação do BNB.

2. PROGRAMAS DE CRÉDITO OU CRITÉRIOS PARA ORIENTAR A AÇÃO?

Uma instituição responsável pela promoção do desenvolvimento de uma determinada região ou país, que disponha de um certo volume de recursos financeiros, escassos em relação às demandas existentes ou potenciais, precisa definir uma estratégia para aplicá-los da melhor forma possível.

A maneira tradicionalmente adotada para enfrentar essa questão é a criação de **programas** específicos para a aplicação dos recursos. O **Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste, 1988-1990** e a programação para

1990 do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, por exemplo, contêm 25 desses programas, divididos em um grande número de subprogramas, através dos quais a Sudene e o BNB vêm procurando cumprir suas atribuições legais.

Em tese, os programas e subprogramas são criados com base em diagnósticos das necessidades e das potencialidades da região ou país, levando em conta os planos vigentes. Nesse sentido, as diversas linhas de ação formalizadas nos programas deveriam representar, na prática, os critérios escolhidos para orientar a aplicação de seus recursos. Quem se dispuser a examinar melhor os planos, entretanto (não apenas os da Sudene ou do BNB), vai verificar que existe uma variedade muito grande de programas para todos os gostos, refletindo critérios que, por vezes, se opõem uns aos outros.

Num típico plano regional de desenvolvimento, é possível encontrar programas para micros, pequenas, médias e grandes empresas. Da mesma forma, há planos típicos que incluem programas para a indústria, para a agricultura e para os serviços. Existem, ainda, planos de desenvolvimento com programas para as indústrias estagnadas, para as indústrias dinâmicas, para as lavouras tradicionais, assim como para os produtos agrícolas modernos. E sem que as razões para tudo isso pareçam claras.

Em síntese, quando um plano desse tipo é examinado em seu conjunto, a conclusão é quase sempre a mesma: o que um programa proíbe, o outro permite; os critérios de alocação negados por um programa são defendidos pelo programa seguinte, de modo que, no final, tudo é permitido.

Do ponto de vista da conveniência política, é até natural que isso ocorra, porquanto, desse modo, ninguém fica excluído da distribuição de benefícios.

Infelizmente, embora o critério do “tudo é permitido” facilite a viabilização política dos planos e das instituições que os produzem, cobra o alto preço de comprometer a eficiência e a eficácia que essas instituições poderiam ter, afetando a sua credibilidade.

Para tentar fugir a essa armadilha, o BNB deve seguir uma rota diferente da usual. Ou seja, no planejamento de sua ação desenvolvimentista para o próximo quinquênio, deve estabelecer critérios claros, coerentes e gerais, com base nos quais as ações propostas possam ser avaliadas e ordenadas de acordo com a sua contribuição esperada para o desenvolvimento da Região.

Mais ainda, evitando definir por antecipação públicos-meta, setores e subsetores, localização dos beneficiários etc., o Banco permite que muitas dessas escolhas sejam feitas espontaneamente pelos empresários, por certo capazes para descobrir onde melhor investir. Essa é a tendência dos novos tempos, nos quais o planejamento impositivo, à revelia do mercado, constitui uma excrescência, nunca uma característica a ser adotada.*

Em que, precisamente, consistem esses critérios que deveriam guiar a ação do Banco? Propor uma solução para esse problema constitui nada menos do que o objetivo do presente documento, de modo que nenhuma resposta decisiva deveria ser tentada a esta altura, antes da apresentação dos fundamentos das propostas a serem encaminhadas. Para fins didáticos, entretanto, parece útil, neste ponto, trabalhar com critérios hipotéticos e discorrer rapidamente sobre como a ação do Banco poderia ser orientada a partir desses critérios.

Imagine-se, por exemplo, que maximizar a contribuição do BNB na expansão do emprego do Nordeste fosse escolhido como o princípio orientador das ações do Banco. Nesse caso, no nível geral, dever-se-iam definir programas de crédito para os vários setores produtivos mais absorvedores de mão-de-obra. O enquadramento final num determinado programa teria de ser confirmado por uma avaliação microeconômica da desejabilidade dessa solicitação de crédito (projeto), desejabilidade essa que seria medida pela contribuição prevista do projeto à maximização do emprego regional.

A implementação dessa sistemática de procedimentos, como orientadora de todas as ações do Banco, daria à atuação deste coerência e unidade e não o impediria de financiar micros, pequenos ou grandes empresários, projetos no semi-árido ou fora dele, indústrias tradicionais ou dinâmicas.

Esse exercício é hipotético e extremamente simplificado, não parecendo necessário enfatizar que existe uma quantidade enorme de problemas ignorados pelo exemplo acima, associados à implementação correta da sistemática de planejamento a partir de critérios.

* A enunciação do princípio geral não significa, naturalmente, que se esteja preconizando a inobservância das leis. Por exemplo: é sabido que a lei que regulamentou o FNE estabelece, entre outras coisas, que 50% dos recursos do Fundo devem ser aplicados no semi-árido nordestino. Trata-se de uma imposição legal que, simplesmente, tem de ser cumprida, por mais que ela possa estar em dissintonia com os tempos atuais.

Enfim, com respeito à questão dos “critérios *versus* programas”, ressalte-se que a ênfase em critérios não elimina a conveniência de que programas de crédito sejam criados, ou continuem a existir. A única exigência é que a multiplicidade de programas não reflita a falta de critérios. Ou, de outra forma, é fundamental que não se estabeleçam programas com base em critérios que se cancelem mutuamente.

3. EM DEFESA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO REGIONAL COMO O OBJETIVO BÁSICO DA AÇÃO DO BNB

A defesa de que a atuação do BNB seja guiada por critérios explícitos e coerentes enseja a definição de uma filosofia de ação centrada numa tese bastante simples: **a aceleração sustentada do crescimento econômico regional, numa perspectiva de longo prazo, deve constituir o objetivo básico a nortear todas as intervenções do BNB na realidade nordestina.**

A tese é polêmica, sobretudo porque contraria muito o que se tem repetido, nos últimos anos, com respeito aos objetivos ótimos que deveriam guiar a ação não apenas do Banco, mas de todos os órgãos envolvidos com a política de desenvolvimento regional, ou seja: que devam orientar suas ações prioritariamente segundo o princípio de “distribuir seus recursos equitativamente entre os Estados, na proporção inversa da respectiva renda e direta da população”; ou de “dar prioridade ao semi-árido”; ou ainda de “voltar sua ação para o benefício direto do pequeno produtor rural ou urbano”.

Não se trata de reeditar a opção de “primeiro crescer, depois distribuir”. Trata-se, sim, de expressar em termos práticos o reconhecimento de que somente através da expansão rápida e sustentada do produto será possível superar a miséria dos nordestinos e reduzir as disparidades de renda entre os residentes nessa Região e os habitantes das outras partes do País.

A tese é polêmica, também, porque nos últimos anos surgiram tantas ressalvas à palavra crescimento que hoje pouco resta do entusiasmo de alguns anos atrás na batalha pela elevação dos níveis de renda “per capita” nos países ou regiões pobres. Nesse sentido, TODARO (1981, p. 115)⁽⁵¹⁾ afirma ter aumentado “a desilusão com respeito à luta sem tréguas pelo crescimento como principal objetivo econômico da sociedade”, e que “muitos países do Terceiro Mundo que haviam experimentado taxas relativamente

altas de crescimento econômico (...) nos anos sessenta começaram a perceber que tal crescimento havia trazido poucos benefícios significativos para seus pobres.”*

Essa percepção da realidade que hoje em dia se sabe ser inteiramente distorcida foi rapidamente adotada até na própria Região.

Não constitui preocupação do presente capítulo demonstrar a impropriedade dessas conclusões pessimistas sobre as relações entre crescimento econômico e objetivos sociais. Ressalte-se, contudo, que a ênfase no crescimento não equivale, nem de longe, à suposição de que o aumento persistente do produto interno bruto de um país ou região incorpore em si mesmo todas as mudanças legitimamente desejadas pela sociedade.

Esse reconhecimento, entretanto, de nenhuma forma abala a ênfase no crescimento como o objetivo fundamental da política regional, pois essa é uma escolha, antes de tudo, **estratégica**. O crescimento persistente e a taxas elevadas do produto e da renda viabilizam, a nível nacional ou regional, a melhoria persistente das demais dimensões do desenvolvimento. Evidências em favor dessa tese existem em abundância e serão apresentadas a seguir.

3.1 CORRELAÇÕES ENTRE DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO

Correlações importantes existem entre o nível de renda (ou produto) per capita, o crescimento econômico e as várias outras dimensões do desenvolvimento. Correlações são evidências empíricas que, como todas as demais, precisam ser adequadamente interpretadas para melhor compreensão da realidade. Essa seção propõe uma estrutura de pensamento que permite, exatamente, interpretar as correlações sugeridas acima.

Para iniciar a exposição seja

y um vetor cujos elementos são as estimativas de renda (ou produto) *per capita* de todos os países para os quais se disponha de informações sobre indicadores sociais selecionados, num determinado ano;

* Ou, nas palavras de CHENERY et al.⁽⁸⁾: “Está claro, agora, que mais de uma década de rápido crescimento nos países subdesenvolvidos tem sido de pouco ou nenhum benefício para talvez um terço de sua população. (...) Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que políticas de crescimento tiveram sucesso além das expectativas da Primeira Década de Desenvolvimento, a idéia mesma do crescimento agregado como um objetivo social tem sido cada vez mais posta em questão”.

S_i uma coleção de vetores ($i = 1, 2, \dots, n$) cujos elementos são indicadores sociais referentes aos mesmos países e ano representados no vetor y ;

y um vetor cujos elementos são as taxas médias anuais de crescimento para um período especificado do PIB “per capita” dos países em consideração;

y^* , S_i^* valores considerados “satisfatórios” para a renda (ou produto) *per capita* para o indicador social S_i . A fim de garantir uma correspondência empírica para esses valores, reduzindo o grau de subjetividade na definição dos níveis “satisfatórios” e não-satisfatórios para os mesmos, o limite inferior de Y^* será identificado com o PNB *per capita* da Espanha, o menor dos produtos *per capita* do grupo de países classificados pelo Banco Mundial como “países industriais com economias de mercado”. Com isso, será possível saber o número (n) de países com produtos maior ou igual ao produto da Espanha, em termos *per capita*. O limite inferior de S_i^* corresponderá, em cada caso, ao valor do indicador social S_i classificado como o n -ésimo melhor na amostra em consideração.*

y^* uma taxa média anual de crescimento elevada e que assim persista por longo período. A contrapartida empírica do limite inferior de y^* , para cada país, será dada pela menor das taxas que, se mantida por um período de tempo suficientemente longo, conseguiria elevar o produto *per capita* desse país aos níveis típicos das economias industriais de mercado.

* De acordo com o WORLD BANK (1988)⁽⁵³⁾, são 19 os Países industriais com economias de mercado: Espanha, Irlanda, Nova Zelândia, Itália, Reino Unido, Bélgica, Áustria, Países Baixos, França, Austrália, Alemanha Ocidental, Finlândia, Dinamarca, Japão, Suécia, Canadá, Noruega, Estados Unidos e Suíça. Como existe amplo consenso de que o produto *per capita* nesses países é mais do que satisfatório, foi utilizado o menor dos produtos *per capita* desse grupo de países (o da Espanha) para criar uma correspondência empírica para y^* . Em 1986, o PNB *per capita* da Espanha era de US\$ 4,860. Para 1986, portanto, $y^* \geq$ US\$ 4,860. Nesse mesmo ano, havia 26 países (dentro da amostra de 130 estudada no UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1990)⁽⁵²⁾, das Nações Unidas) com $y \leq$ US\$ 4,860. Ordenando os 130 países, de melhor para pior, de acordo com um indicador social S_i , o valor encontrado para o indicador colocado na 26ª posição, na ordem decrescente dos países classificados segundo a expectativa de vida ao nascer, foi ocupada por um país para o qual a expectativa de vida era de 74 anos. Portanto, para esse indicador, em 1986, $S_i \geq 74$.

Com vistas a facilitar a notação, cabe definir (somente nesta seção) os indicadores sociais de tal forma que valores mais altos desses indicadores sejam sempre preferíveis a valores mais baixos. Isso significa considerar a taxa de alfabetização e da esperança de vida ao nascer como indicadores sociais, mas também o **inverso** da taxa de mortalidade infantil, ou o **complemento a 100** da incidência da pobreza etc. Com esse esclarecimento, pode-se afirmar que as evidências empíricas internacionais mostram que

$$r(Y, S_i) \longrightarrow 1 \quad (1)$$

onde o símbolo $r(\)$ indica o coeficiente de correlação de ordem entre as variáveis dentro dos parênteses. A expressão (1) indica que a correlação de ordem entre os níveis de produto *per capita* e o indicador social S_i , nos vários países, é significativamente positiva e de magnitude elevada.*

Uma versão particular da relação (1), que interessa especialmente, aparece quando as amostras de países pobres e ricos, com suas respectivas rendas ou produtos *per capita* e indicadores sociais, são divididas em duas subamostras, definidas pelas condições $(Y > Y^*)$ e $(S_i > S_i^*, \text{ para } i = 1, 2, \dots, n)$.

$$Z_1 = (Y \geq Y^*), \Pr(S_i \geq S_i^*) \longrightarrow 1 \quad (2)$$

$$Z_2 = (S_i \geq S_i^*), \Pr(Y \geq Y^*) \longrightarrow 1 \quad (2')$$

onde Z_1 e Z_2 são os espaços amostrais considerados e $\Pr(\)$ indica a probabilidade de ocorrência do evento descrito entre parênteses.

As expressões (2) e (2') significam que: (a) considerado o conjunto de países com produto *per capita* maior ou igual a Y^* , a probabilidade de que seus indicadores sociais sejam maiores ou iguais que S_1^* tende a um. Em

* A tese defendida aqui é que, em termos estatísticos, a níveis mais elevados de produto *per capita* correspondem níveis mais elevados (melhores) para os indicadores sociais. Para testar empiricamente essa tese, o coeficiente que deve ser estimado é o de correlação de ordem. Não se está sugerindo que as relações entre crescimento do PIB *per capita* e indicadores sociais sejam tão diretas a ponto de produzirem relações de proporcionalidade (ou de linearidade) entre seus valores absolutos. Ou seja, não se está sugerindo que um PIB 10% maior deva ser correspondido por uma taxa de analfabetismo 10% menor, ou algo assim. Em outras palavras, não se deve esperar que os coeficientes de correlação linear entre Y e S_i sejam necessariamente altos (embora esse seja, freqüentemente, o caso). Como se argumenta na seção 3.4, abaixo, as relações entre crescimento e resultados sociais são demasiadamente complexas para poderem ser descritas por coeficientes lineares. Apesar disso, os coeficientes de correlação linear apresentados a seguir (ver, especialmente, a TABELA 3) são de magnitude elevada.

outras palavras, países com alto PNB *per capita* quase sempre são países que apresentam valores satisfatórios para os demais parâmetros do desenvolvimento; (b) considerando o conjunto dos países para os quais $S_i \geq S_i^*$, a probabilidade de que os PNBs *per capita* desses países sejam iguais ou maiores que Y^* tende a um. Ou seja: países com níveis satisfatórios para os demais parâmetros do desenvolvimento tendem a ser os mesmos países com altos produtos *per capita*.

A contrapartida das expressões (2) e (2') é que para os países com $Y < Y^*$, muito provavelmente $S_i < S_i^*$ e, em ordem inversa, para os países com $S_i < S_i^*$, a probabilidade de que $Y < Y^*$ é elevada.

A partir das constatações empíricas resumidas até este ponto - constatações essas que serão apresentadas em detalhe mais adiante - podemos afirmar que de uma forma geral quanto mais alto for o produto *per capita* de um país, melhor será sua situação social, e vice-versa. **Em consequência, é nos países ricos, e quase exclusivamente neles, onde com maior probabilidade as várias dimensões do desenvolvimento assumem as características que queremos trazer para o Nordeste.**

As expressões (1), (2) e (2') não esgotam, entretanto, o conhecimento sobre as relações entre crescimento econômico, nível de renda e indicadores sociais. As seguintes afirmações também são verdadeiras, seja por razões empíricas (expressão 3), ou lógicas (expressão 4):

$$r(gY, Y) \longrightarrow 0 \quad (3)$$

$$r(gY^*, Y^*) \longrightarrow 1 \quad (4)$$

A expressão (3) afirma que a correlação entre as taxas de crescimento econômico observadas para os vários países durante um período de tempo qualquer e os níveis de produtos *per capita* desses mesmos países é virtualmente nula. Num caso limite, a correlação entre taxas de crescimento em um ano e os PNBs estimados para esse mesmo ano deve ser muito pequena e estatisticamente não diferente de zero. O contrário ocorre, entretanto, com respeito à correlação entre taxas de crescimento **elevadas e persistentes** e níveis de produto *per capita*. No limite, a expressão (4) se torna verdadeira por definição.

Combinando (2) e (2') com (4), pode-se afirmar que

$$Z_3 = (gY \geq gY^*) , \Pr (S_i \geq S_i^*) \longrightarrow 1 \quad (5)$$

$$Z_4 = (S_i \geq S_i^*) , \Pr (gY \geq gY^*) \longrightarrow 1 \quad (5')$$

Ou seja: deduz-se que os países que sustentaram, por períodos suficientemente longos, taxas elevadas de crescimento do produto *per capita* tendem a apresentar valores elevados para os indicadores sociais em discussão - e vice-versa.

Na verdade, um pouco de reflexão mostra que, dada a forma como gY^* foi definido, as expressões (5) e (5') são logicamente equivalentes às expressões (2) e (2'). Apesar disto, é interessante trabalhar com (5) e (5'), pois elas põem em relevo a ligação entre taxas de crescimento observadas durante um certo período e o nível dos indicadores sociais no determinado momento. Em outras palavras: com base em (5) e (5') podemos afirmar que **países que crescem a taxas elevadas, por períodos longos, quase inevitavelmente se tornam países cujos indicadores sociais apresentam as características que gostaríamos de observar no Nordeste.**

O reverso das expressões (5) e (5'), em contraste, permite afirmar que países que fracassam em suas tentativas de sustentar o crescimento econômico a taxas elevadas por períodos longos de tempo são, muito provavelmente, os mesmos países para os quais os indicadores sociais exibem características indesejáveis.

É importante ter em mente que correlação não envolve causalção. A verificação empírica das relações (5) e (5') é compatível com as três possibilidades seguintes:

- (a) O crescimento econômico persistente produz (causa) características sociais desejáveis;
- (b) características sociais desejáveis produzem o crescimento econômico persistente;
- (c) fatores outros, não explicitados, produzem simultaneamente o crescimento econômico persistente e as características sociais desejáveis.

Na falta de outros indícios, qualquer uma das hipóteses mencionadas poderia ser sustentada como verdadeira. Em nenhum caso, contudo, se pode-

rá esquecer a associação (ida e volta) entre gY^* e S^* . Essa simples constatação está longe de ser trivial. Com base nela, é possível afirmar que o mundo praticamente não conhece qualquer outro caminho para a obtenção de melhorias sociais significativas e permanentes que não seja aquele que também leva ao crescimento econômico rápido e persistente.

3.2 SOBRE A EVIDÊNCIA EMPÍRICA I

A discussão da seção anterior pode agora ser retomada a partir de uma perspectiva empírica, com base em dados internacionais sobre as correlações entre nível de renda (ou produto) *per capita*, taxas de crescimento econômico e os indicadores sociais.

O **Relatório sobre o desenvolvimento humano, 1990**, publicado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)⁽⁵²⁾ apresenta estimativas empíricas de um “Índice de Desenvolvimento Humano” (IDH) que envolve não apenas variáveis econômicas, mas também algumas das mais importantes “dimensões sociais” do desenvolvimento, que servirão de base à elaboração da análise.*

O trabalho do PNUD⁽⁵²⁾ define o desenvolvimento humano como “um processo (propiciador) do alargamento das escolhas feitas pelas pessoas” e constrói IDHs (Índices de Desenvolvimento Humano) atualizados para 130 países. Esses Índices englobam, numa única medida para cada país, a expectativa de vida, em anos, E (), a taxa de alfabetização de adultos A () e o produto interno real *per capita* ajustado pelo poder de compra do dinheiro Y_{aju} .

Esse último indicador difere do PIB real *per capita* por levar em consideração o poder efetivo de compra (expresso em moeda local) da renda, ou produto, sobre os bens disponíveis em cada país. Para se ter uma idéia de quão diferentes podem ser as estimativas de Y (PIB *per capita*) e Y_{aju} , basta dizer que os valores desses dois indicadores estimados para o Brasil, em 1987, foram, respectivamente, US\$ 2,020 e US\$ 4,307.

Para combinar os três indicadores mencionados em um único, o PNUD inicialmente escolheu dois valores de referência, correspondentes a um valor

* As referências a seguir se baseiam no resumo feito pela revista inglesa *The Economist*⁽⁹⁾. A discussão do caso brasileiro (e nordestino) será feita no próximo capítulo.

“mínimo” e a um valor “desejável”. Os valores mínimos considerados foram os mais baixos efetivamente observados em 1987: 42 anos para a expectativa de vida (valor verificado no Afeganistão, na Somália e em Serra Leoa); 12% para a taxa de alfabetização de adultos (Somália) e US\$ 220/ano para o produto real *per capita* ajustado pelo poder de compra (Zaire). Os valores “desejáveis” foram fixados em 78 anos para a expectativa de vida (como no Japão), 100% para a taxa de alfabetização e US\$ 4,861/ano para o PIB real *per capita* ajustado. Esse último valor corresponde à linha oficial de pobreza (ajustada pelo poder de compra) para nove países industrializados.

Dispondo desses valores de referência para cada indicador, os técnicos do PNUD normalizaram os intervalos entre os extremos e puderam, assim, expressar os valores efetivamente observados para cada país (e para cada indicador) como um número puro, definido no intervalo fechado de zero a um. O indicador composto (o “Índice de Desenvolvimento Humano”, IDH) de cada país foi, então, estimado como uma média aritmética simples dos três números adimensionais referidos acima. Para refletir os “retornos decrescentes da conversão da renda em satisfação das necessidades humanas”, o PNUD usou os logaritmos das rendas, ao invés dos valores dessas variáveis expressos em dólares.

Estimados os IDHs para 130 países, foi possível ordená-los de acordo com esse critério. Os resultados constituem uma nítida evidência a favor da tese de que altos produtos *per capita*, gerados por muitos anos de elevado crescimento econômico, se associam fortemente a características sociais desejáveis, neste caso, especialmente, à esperança de vida e à taxa de alfabetização de adultos.

Considere-se, por exemplo, a relação dos 19 países com os mais altos IDHs. Em ordem decrescente, esses países são: Japão, Suécia, Suíça, Holanda, Canadá, Noruega, Austrália, França, Dinamarca, Reino Unido, Finlândia, Alemanha Ocidental, Nova Zelândia, Itália, Bélgica, Espanha, Irlanda, Áustria e Estados Unidos. Ou seja, exatamente a mesma lista dos “países industriais com economias de mercado” na classificação do Banco Mundial.

Para interpretar esse resultado, a partir das considerações feitas na seção anterior, o valor “satisfatório” mínimo do PIB *per capita* (Y^*) será igualado ao PIB *per capita* (ou o PNB *per capita*) da Espanha. Em 1987, havia 26 países (dentre os 130 pesquisados pelo PNUD) para os quais o PIB por habitante era superior a US\$ 4,860, ou seja, era superior ao PNB *per capita* da Espanha referente a 1986.

Portanto, para identificar o valor mínimo de S_i^* (no exemplo, $S_i = \text{IDH}$, deve-se simplesmente verificar que valor de IDH corresponde a 26ª posição na ordem decrescente. Esse valor é 0,920. Desta forma, $\text{IDH}^* = S_i^* \geq 0,920$.

Quanto às relações (2) e (2'), os dados revelam que para o grupo dos 26 países para os quais $Y \geq Y^*$, somente quatro (Arábia Saudita, Emirados Árabes, Kuwait e Singapura) apresentaram $S_i \leq S_i^*$. No sentido reverso, dos 26 países para os quais $\text{IDH} \geq 0,920$, somente quatro registraram $Y \leq Y^*$ (União Soviética, Tchecoslováquia, Chile e Grécia). Tanto no primeiro quanto no segundo exercícios, o grau de concordância (associação entre Y^* e S_i^*) foi de $22/26 = 85\%$.

A conclusão é clara: à luz dessa evidência, produtos *per capita* elevados constituem excelentes “previsores” de altos índices de desenvolvimento humano. E vice-versa altos índices de desenvolvimento humano constituem excelentes previsores para elevados produtos *per capita*. O diagrama de dispersão da FIGURA 1, que ordena os países segundo o PIB *per capita* (não ajustado) e segundo o IDH, oferece uma clara visão do ponto. O coeficiente de correlação de ordem de Spearman, calculado para os mesmos dados mostrados na FIGURA 2 foi de 0,93, um valor obviamente elevadíssimo.*

Nota: Os Índices de desenvolvimento humano são calculados combinando-se indicadores sociais (taxa de alfabetização e expectativa de vida ao nascer) e econômico (poder de compra da renda). Ver texto para maiores detalhes.

* Esse resultado é certamente influenciado pelo fato de que Y é um dos elementos que se combinam para formar o IDH, o que contribui para criar uma correlação entre essas duas variáveis. Várias características dos IDHs atenuam, entretanto, esse efeito: 1) não são os PIBs *per capita*, mas os PIBs *per capita* ajustados pelo poder de compra que entram no cálculo dos IDHs. Como o exemplo do Brasil mostrou, a diferença entre os dois valores pode ser muito grande; 2) Nenhum crédito é dado aos valores do PIB ajustado que excedam a US\$ 4,861. Treze países que ficaram fora da lista dos 19 primeiros em desenvolvimento humano tinham PIBs ajustados pelo poder de compra maior do que US\$ 4,861 *per capita*; 3) Não são nem mesmo os PIBs *per capita* ajustados, mas os seus logaritmos, que entram no cálculo dos IDHs. Isso amplia (relativamente) o efeito de baixos Y_{aju} e reduz (relativamente) o efeito de altos Y_{aju} , no que diz respeito a sua contribuição à formação dos IDHs. Dois exemplos para ilustrar o ponto: a) uma Y_{aju} de US\$ 1,033, que corresponderia a um valor normalizado de 0,18 na escala normal, alcança 0,50 na escala logarítmica; uma Y_{aju} de US\$ 2,540.5, que corresponderia a um valor normalizado de 0,5 na escala normal, entra com um valor de 0,79 na escala logarítmica. Por todas essas razões, a correlação entre os IDHs e os PIBs *per capita* (não ajustados) tem uma significativa contrapartida empírica. Isso é ainda mais verdadeiro para a correlação entre altos PIBs *per capita* e altos IDHs. Em qualquer caso, as evidências empíricas adicionais, apresentadas no restante desta seção, servem para dirimir as dúvidas remanescentes.

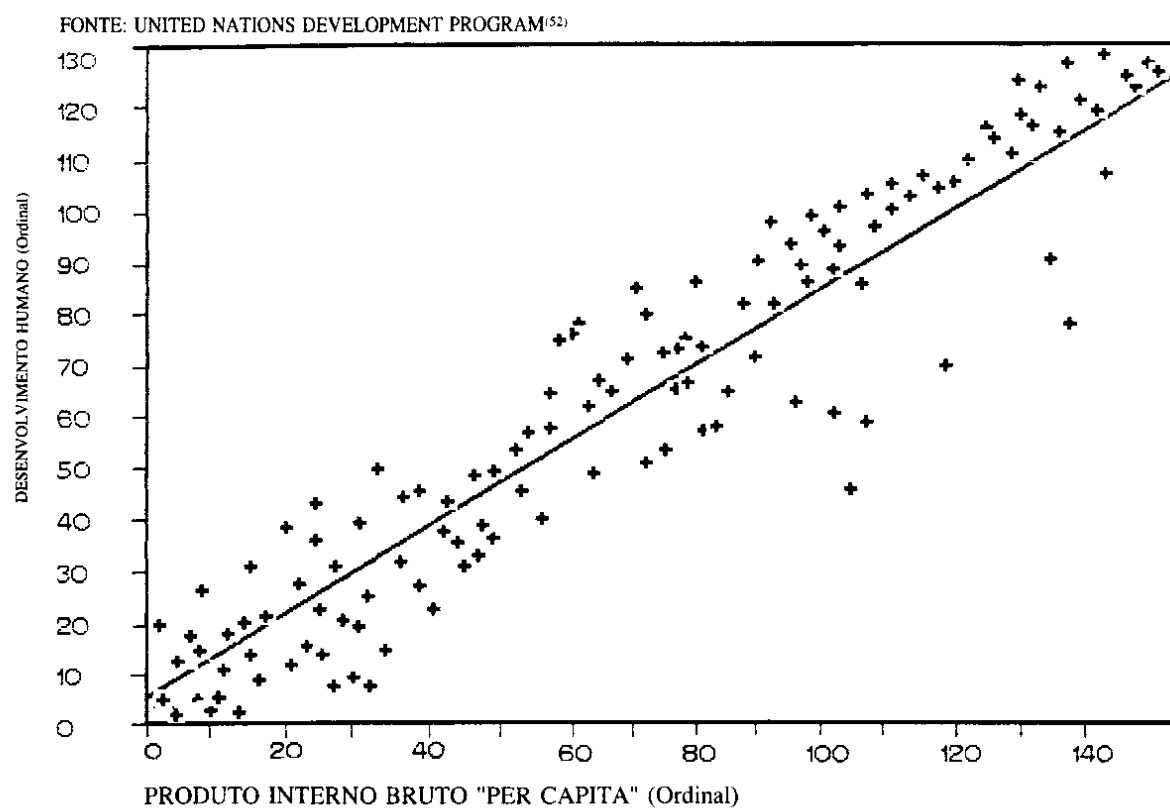


FIGURA 1

Índices de desenvolvimento humano e produto interno bruto "per capita" para 130 países - 1990

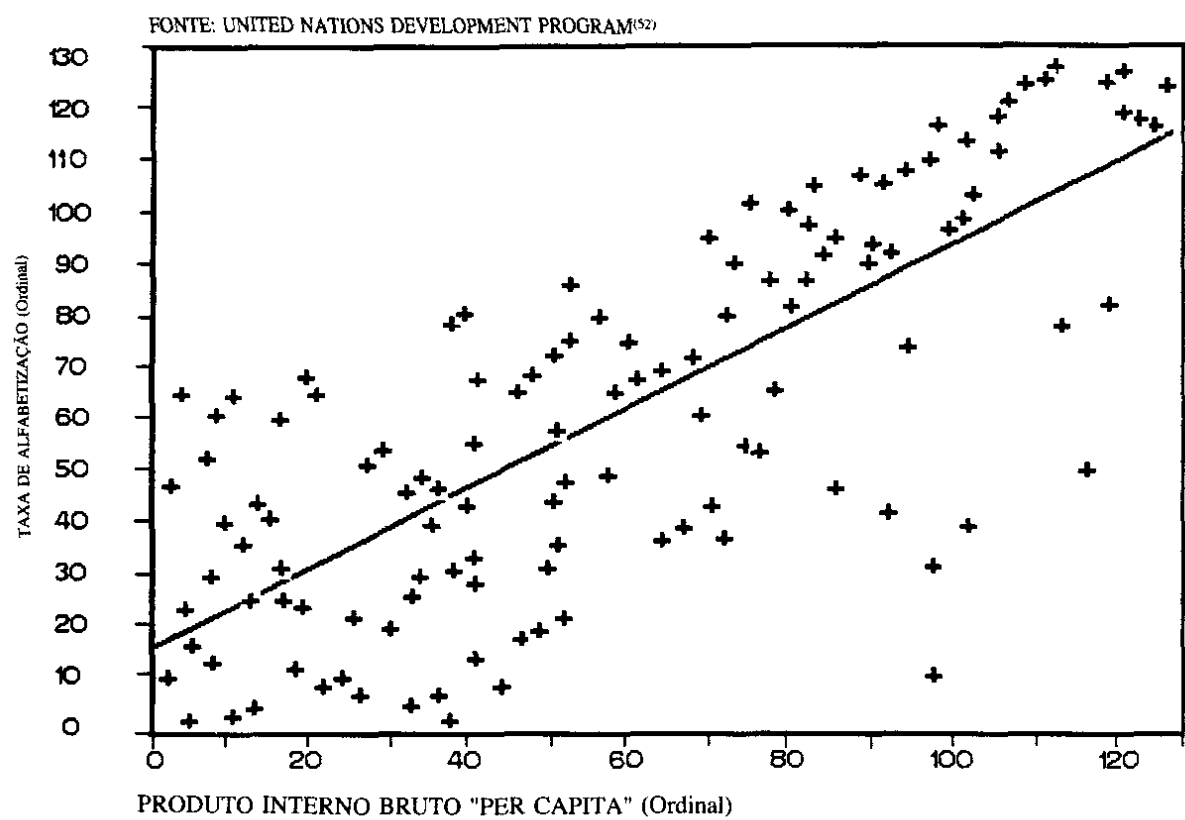


FIGURA 2

Taxa de analfabetismo e produto interno bruto "per capita" para os países do mundo - 1987

3.2.1 Educação, Expectativa de Vida, Mortalidade Infantil

Uma visão detalhada das correlações entre indicadores sociais (mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer e taxa de alfabetização de adultos) e produto *per capita* pode ser obtida a partir dos dados resumidos nas FIGURAS 2, 3 e 4 e na TABELA 1.* Os resultados sugerem que os países onde é maior o produto *per capita* são também aqueles onde são observados melhores indicadores sociais.

Observe-se que a ênfase da seção anterior foi no sentido de que valores “satisfatórios” para os indicadores sociais tendem fortemente a acontecer nos países onde o produto *per capita* é também “satisfatório”, no sentido já discutido, e vice-versa. A simples inspeção das figuras, ajudada pela leitura dos coeficientes de correlação ordinal de Spearman (TABELA 3), corrobora amplamente a tese. Além disso, como também revelam os dados da TABELA 1, a relação dos países com mais altos PNBs *per capita* tende a ser idêntica às listas dos países com melhores classificações em expectativa de vida (81% de concordância), em taxa de alfabetização (73% de concordância) e em mortalidade infantil (85% de concordância).**

* ROMÃO (1990,(40) p.51 ss) defende a adoção dos três indicadores acima, citando as recomendações do Unicef. Os argumentos de Romão baseiam-se, sobretudo, nos seguintes pontos: (1) Os indicadores citados têm relação direta com as necessidades básicas; (2) eles medem os resultados finais do desenvolvimento, e não os seus meios, ou seja: é melhor medir a mortalidade infantil do que o número de médicos por habitante; (3) os indicadores “refletem um quadro mais acurado da situação da maioria da população, no sentido de que os avanços conseguidos no campo da nutrição da população etc., para serem expressivos, têm de ter uma participação do conjunto da população”.

** Cabe mencionar algumas exceções a essa regra. Em primeiro lugar, considerem-se os países com alto PNB *per capita* mas com indicadores sociais insatisfatórios. Os mais notórios destes países são a Arábia Saudita, os Emirados Árabes e o Kuwait. Trata-se de países cujo alto produto *per capita* decorre basicamente da exportação de petróleo e não resulta de um processo de desenvolvimento no sentido relevante do termo. Não é de surpreender, portanto, que a associação entre altos PNBs e bons indicadores sociais não se verifique nesses casos. Em segundo lugar, há o caso dos países para os quais $Y < Y^*$, mas $S \geq S^*$. A imensa maioria desses países possuem PNBs *per capita* elevados, embora menores que o limite estabelecido para a definição de Y^* . Um subgrupo (União Soviética, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia) é formado por países ex-socialistas, relativamente ricos; outro grupo (Portugal, Uruguai, Grécia, Argentina e Chile) é composto por países com economia de mercado e também relativamente ricos.

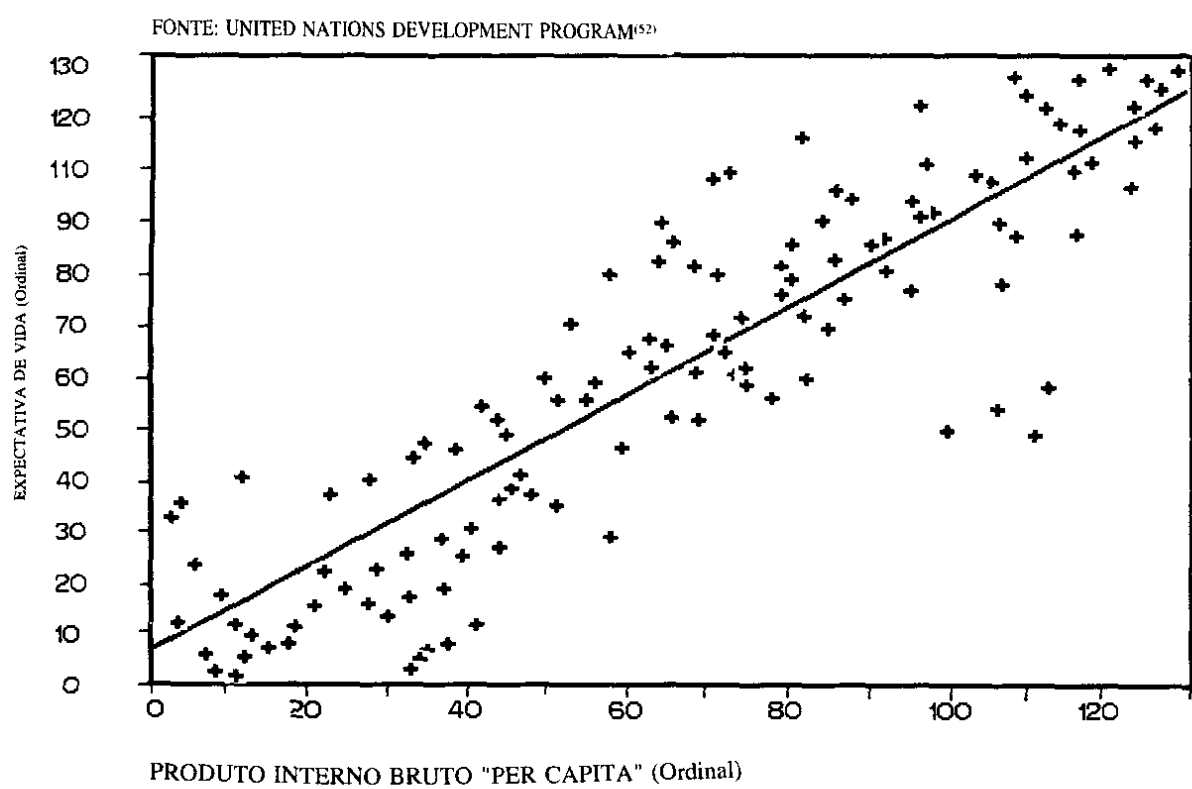


FIGURA 3
Expectativa de vida e produto interno bruto "per capita" para os países do mundo - 1987

FONTE: WORLD BANK⁽⁵³⁾

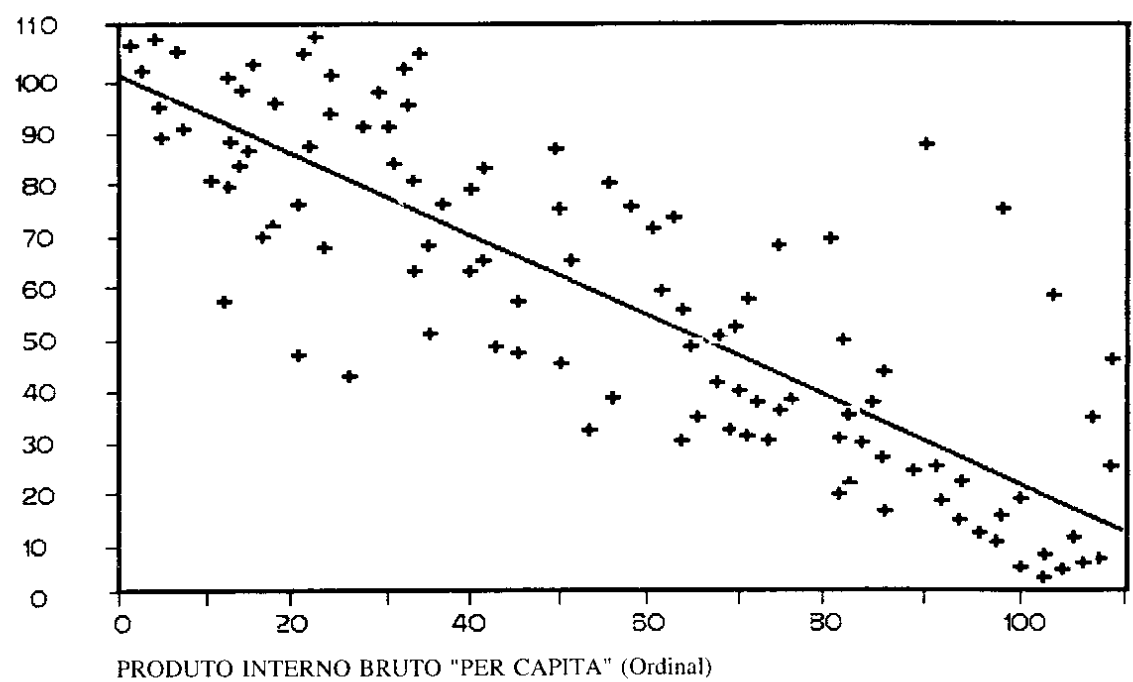


FIGURA 4

Taxa de mortalidade infantil e produto interno bruto "per capita" para os países do mundo - 1987

TABELA 1
Correlações entre as Classificações dos Países Segundo o Produto
“Per Capita” e Indicadores Sociais Selecionados

Países classificados pela ordem crescente de seus PNBs “per capita”, 1987		Posição do país na classificação segundo o indicador da coluna respectiva		
Ordem	País	Expectativa de vida ao nascer	Taxa de alfabetização de adultos	Taxa de mortalidade infantil (ordem invertida)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
105	Espanha	126	100*	118
106	Irlanda	105	115	118
107	Arábia Saudita	62*	40*	78*
108	Israel	121	102*	109
109	Nova Zelândia	110	122	115
110	Singapura	102*	82*	122
111	Hong Kong	120	86*	122
112	Itália	118	108	110
113	Grã-Bretanha	115	116	122
114	Austrália	117	118	122
115	Alemanha Oriental	106	114	n.d.
116	Bélgica	113	128	115
117	Holanda	127	123	126
118	Áustria	104*	121	115
119	França	116	124	126
120	Alemanha Ocid.	111	126	118
121	Finlândia	112	127	130
122	Kuwait	103*	56*	103*
123	Dinamarca	119	120	127
124	Canadá	128	125	126
125	Suécia	129	129	126
126	Japão	130	130	130
127	Emirados Árabes	93*	45*	98*
128	Noruega	124	117	126
129	Estados Unidos	122	107	115
130	Suíça	125	119	126
Percentagem de casos normais ($Y \geq Y^*$; $S_i > S_i^*$)		81%	73%	85%
casos anormais (tipo II) ($-Y < Y^*$; $S_i \geq S_i^*$)		Jamaica Cuba Portugal Uruguai Grécia	Trinidad-Tobago Argentina Chile Hungria Polônia Tchecoslováquia União Soviética	Grécia Costa Rica Portugal Polônia

FONTE: Dados brutos, - United Nations Development Program⁽⁵²⁾
 - WORLD BANK⁽⁵³⁾

* Indica classificações abaixo da 105ª, ou seja, casos em que ($Y \geq Y^*$, $S < S^*$).

TABELA 2
 Produto "Per Capita" e Distribuição de Renda em Países Seleccionados

Países com PNB "per capita" maior ou igual ao da Espanha, classificados segundo o respectivo PNB "per capita" (1970)*	Coeficiente de Gini da distribuição pessoal da renda e posição na classificação dos Ginis	
27º - Espanha	0,393	(13º/14º)
28º - Venezuela	0,622**	
29º - Hungria	0,251	(1º)
30º - Argentina	0,437**	
31º - Grécia	0,381	(11º)
32º - Japão	0,393	(13º/14º)
33º - Reino Unido	0,362	(7º/8º)
34º - Nova Zelândia	0,371	(9º)
35º - Finlândia	0,473**	
36º - Holanda	0,449**	
37º - França	0,518**	
38º - Noruega	0,362	(7º/8º)
39º - Austrália	0,318	(2º)
40º - Alemanha Ocidental	0,334	(4º)
41º - Dinamarca	0,386	(12º)
42º - Canadá	0,333	(3º)
43º - Suécia	0,406	(15º)
Percentagem dos casos normais ($Y \geq Y^*$; $S \geq S^*$)		
		71%
Casos anormais (países com $Y < Y^*$; $S \geq S^*$)	Vietnam do Sul, Sri Lanka, Coreia do Sul, Tailândia, Uganda	

FONTE: Dados Brutos: KAKWANI (1980)(23)

* Amostra de 43 países para os quais Kakwani (1980) dispôs de dados, simultaneamente, sobre PNB "per capita" e sobre coeficiente de Gini.

** Coeficiente de Gini não classificado entre os 17 melhores na amostra.

3.2.2 Pobreza e Distribuição de Renda

A forte correlação entre incidência de pobreza na população total e o nível de produto *per capita* constitui, talvez, a mais significativa indicação de que somente através do crescimento econômico é possível resolver os problemas sociais básicos. Na verdade, a correlação é tão forte que os estudos sobre a incidência da pobreza sequer se dão ao trabalho de incluir países desenvolvidos como objeto de investigação.

De fato, praticamente, todos os estudos internacionais de incidência de pobreza tratam apenas dos países subdesenvolvidos. Mesmo com essa limitação, trabalhando apenas com países de baixa renda, SEN (1980)⁽⁴³⁾ encontrou um coeficiente ordinal de correlação (Spearman) entre produto *per capita* e percentagem da população vivendo na pobreza de -0,89. A FIGURA 5 dá uma imagem desse resultado.

Ademais, as relações entre níveis de produto *per capita* e a distribuição da renda também são tais que, quanto mais alto o primeiro, melhor a segunda. Ou seja, quanto maior o produto *per capita* de um país, mais equitativa tende a ser sua distribuição de renda. Embora as magnitudes dos coeficientes de correlação não indiquem uma associação muito forte, essa associação existe, como se pode constatar dos resultados da TABELA 2 e das FIGURAS 6, 7 e 8.*

A TABELA 2 revela que, numa amostra de 43 países para os quais KAKWANI (1980)⁽²³⁾ dispôs, simultaneamente, de dados sobre distribuição de renda (coeficiente de Gini) e sobre PNB *per capita*, correlação entre níveis elevados de produto e adequada distribuição de renda atingia 71%, pelo critério que vem sendo utilizado neste capítulo.**

* No estudo de KAKWANI⁽²³⁾, numa amostra de 33 países, o coeficiente de Spearman foi de -0,64 (Estimativa nossa, GMG).

A incidência tipicamente muito reduzida da pobreza nos países de elevado produto *per capita* torna desnecessário fazer comparações entre pares de (Y , S ; Y^* , S^*), nesse caso.

Os coeficientes de correlação, apesar de terem o sinal correto e serem, em geral, significantes a 1%, apresentam valores menores do que os relatados nessa seção.

** Dados sobre distribuição de renda são notoriamente problemáticos, sobretudo em países de baixa renda, de modo que as comparações devem ser feitas com cuidado. Em linha com o que foi sugerido, primeiro, por KUZNETZ, o estudo de KAKWANI⁽²³⁾ revela vários casos de países muito pobres com distribuição de renda bastante equitativa, como o Paquistão, o (então) Vietnã do Sul, Sri Lanka e Uganda. De uma forma geral, entretanto, a distribuição de renda nos países desenvolvidos é mais equilibrada do que a mesma distribuição nos países pobres.

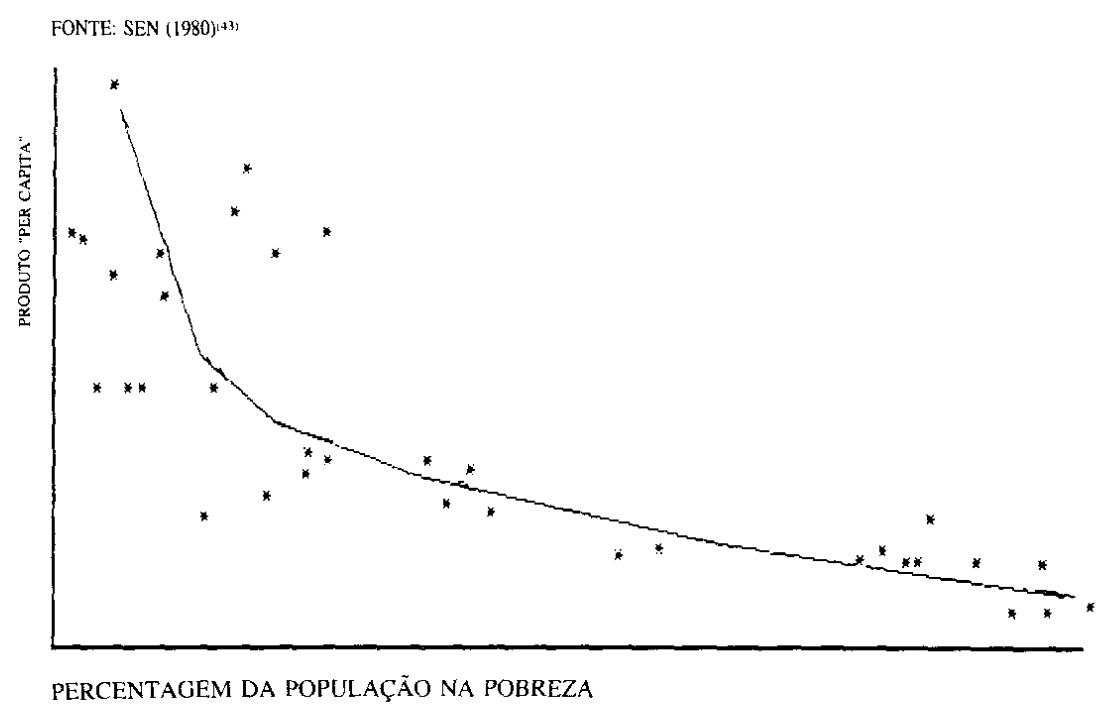


FIGURA 5

Produto nacional "per capita" e percentagem da população em condições de pobreza para uma amostra de países

TABELA 3

Quadro de correlações entre produto *per capita* e indicadores sociais para os países do mundo

Indicador de produto "per capita"	Taxa de alfabetização de adultos	Expectativa de vida ao nascer	Taxa de mortalidade infantil	Porcentagem da população na pobreza	Coefficiente de Gini da distribuição	Participação na renda dos 40% mais pobres	Participação na renda dos 10% mais ricos	Índice de desenvolvimento humano	Índice com posto de qualidade de vida
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
A. PNB "per capita" 1975	0,78	0,88	-0,82*					0,93	
B. PNB "per capita" 1975				-0,89					
C. PIB "per capita" (1980) ajustado pelo poder de compra	0,65	0,75	-0,65						0,73
D. PIB "per capita" 1970				-0,64	-0,42	0,31**	-0,51		

FONTE: Dados Brutos: WORLD BANK (1981-88)(53)
 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1990)(52)
 SEN (1980)(43), KAKWANI (1980)(23), NEWMAN, THOMSON (1989)(36).

NOTAS: Coeficientes de Spearman para linhas A e B; coeficientes de correlação simples para linhas C e D
 * PIB de 1986; ** Significante a 5% (Todos os demais significantes a 1%).

FONTE: KAKWANI (1980)²³¹

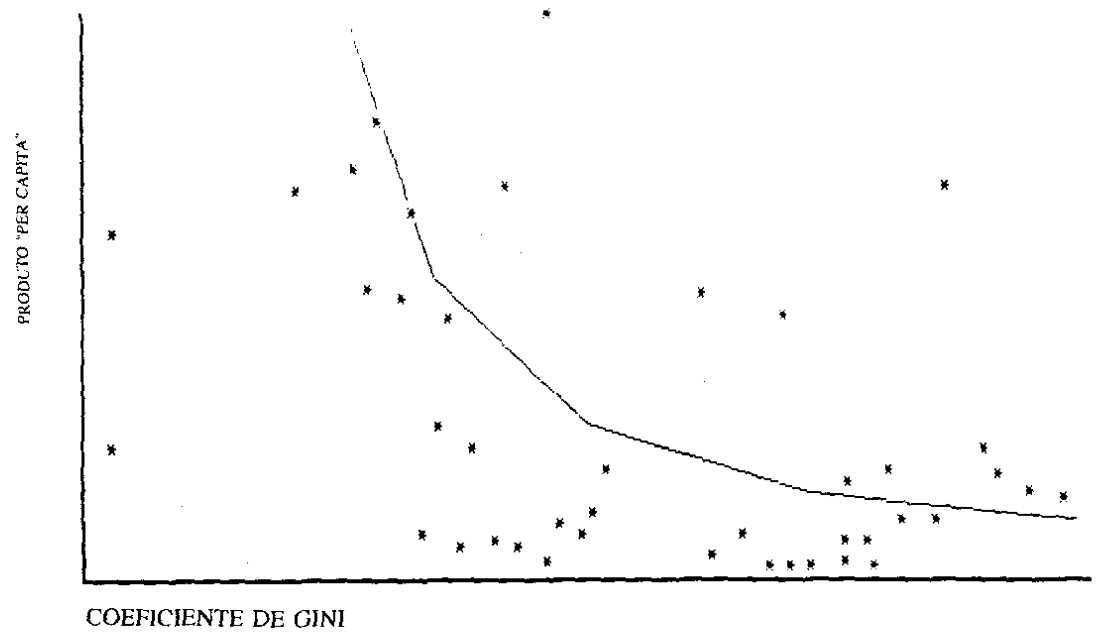


FIGURA 6

Produto "per capita" e coeficiente de gini para um amostra de países

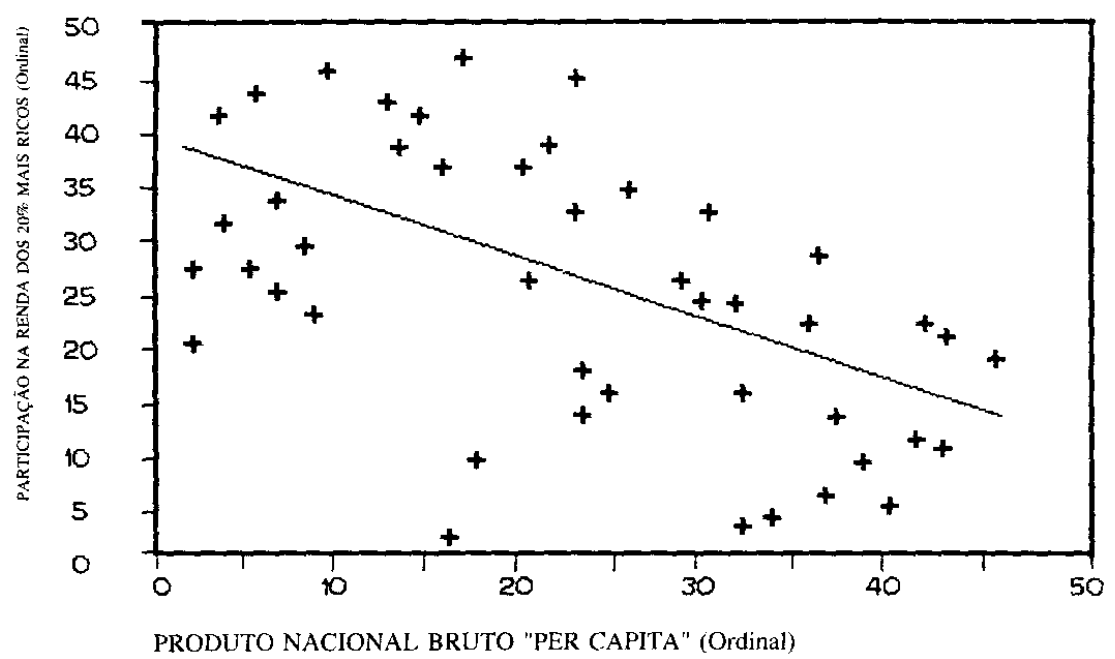
FONTE: KAKWANI (1980)⁽²³⁾

FIGURA 7

Produto "per capita" e participação na renda dos 20 por cento mais ricos numa amostra de países

FONTE: KAKWANI (1980)⁽²³⁾

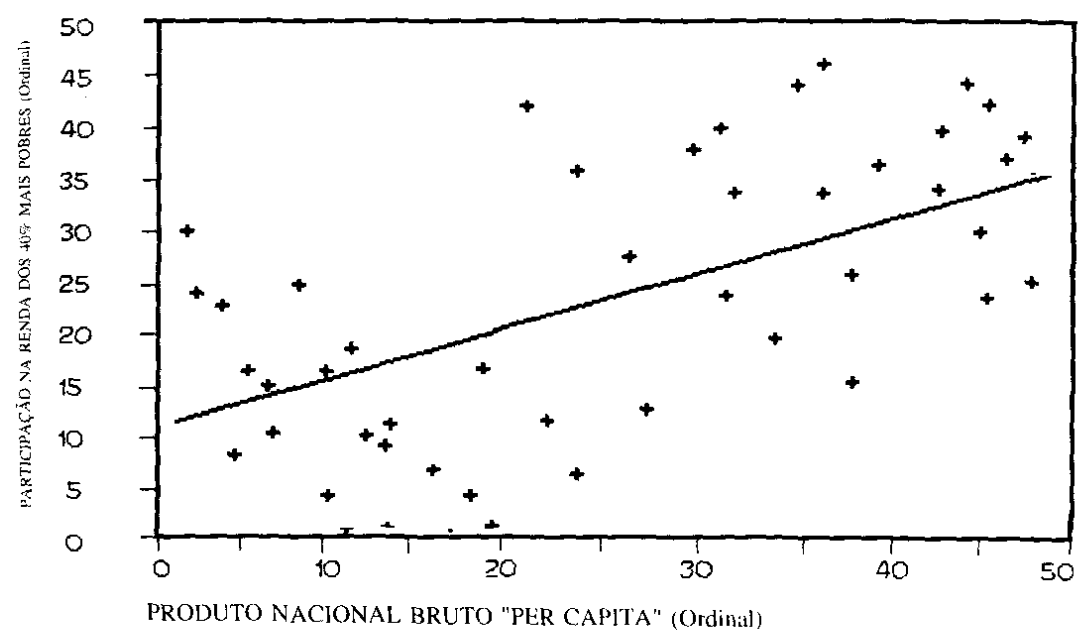


FIGURA 8

Produto "per capita" e participação na renda dos 40 por cento mais pobres numa amostra de países

A conclusão desta seção, cuja base empírica está resumida nas TABELAS 1 a 3 e nas figuras concernentes, pode ser exposta como segue: a correlação entre níveis de produto *per capita* e bem-estar da população (medido este último pelos indicadores sociais) é muito elevada, exceto no caso dos indicadores de distribuição. Para esses, a correlação é positiva, mas seu valor é reduzido pela existência de países de baixa renda com boa distribuição. Se a ênfase for dada aos países de alta renda (ou produto) *per capita*, a associação entre renda elevada e a presença dos indicadores sociais satisfatórios torna-se grande, também, no caso dos indicadores de distribuição. Em outras palavras: o produto *per capita* não é, por certo, a única dimensão relevante do desenvolvimento. Mas o mesmo processo que leva ao aumento persistente do produto *per capita* também tem levado à criação de uma sociedade equilibrada e, além de rica, justa.

3.3 SOBRE A EVIDÊNCIA EMPÍRICA II

As evidências antes relatadas deram conteúdo empírico a uma das teses da seção 3.1, de que a associação entre níveis elevados de produto e características sociais desejáveis é muito forte, para uma ampla amostra de países. A segunda das teses da seção 3.1, ou seja, a de que a associação entre taxas de crescimento elevadas e persistentes e produtos *per capita* elevados é, também, muito forte, será discutida a seguir.

Nesse sentido, há uma questão empírica que deve ser mencionada: a do período de crescimento necessário para que um país possa tornar-se "desenvolvido". As expectativas subjetivas variam largamente. Ao final da década de sessenta, uma década de crescimento para os países de baixa renda, sobreveio uma crise de descontentamento entre estudiosos e formuladores de política sobre os benefícios do crescimento, como foi ilustrado pelas citações de TODARO (1981) e CHENERY (1974)⁽⁸⁾, constantes da abertura deste capítulo. A expectativa, naturalmente, era de que dez anos de crescimento fossem suficientes para produzir benefícios superiores aos que de fato apareceram e foram apropriados.

Uma maneira de abordar essa questão consiste em tratar a expressão (4) da seção 3.1 como uma tautologia. Ou seja, ao invés de procurar um critério externo para definir o que seja gY^* (um crescimento elevado e sustentado por longo tempo do produto *per capita*) em termos empíricos, podemos isolar o grupo dos países que exibem valores elevados para o produto *per capita* - excluindo propositadamente as exceções como o Kuwait e os Emirados Árabes - e indagar sobre sua história de crescimento econômico.

A melhor referência para este ponto ainda são os estudos de Kuznetz. Pioneiro na quantificação do crescimento econômico em épocas passadas, Kuznetz produziu estimativas da expansão do produto nos países desenvolvidos abrangendo períodos de 250 anos. Alguns dos seus resultados merecem ser rapidamente referidos.

Por exemplo, o produto nacional *per capita* da Inglaterra e País de Gales cresceu durante 100 anos (1780 a 1881) a uma taxa média anual de 1,2%. Em outro período de 100 anos (1855-59 a 1957-59), o crescimento médio anual do produto inglês foi de 1,3%. Na França, em 105 anos estudados por Kuznetz (1841-50 e 1960-62), a taxa média anual de crescimento do PNB *per capita* foi de 1,7%; na Alemanha, a mesma taxa alcançou cerca de 1,5% ao ano, durante os 108 anos estudados pelo pesquisador americano (1851-55 a 1960-62); na Noruega, 91 anos de crescimento (1861-65 a 1960-62) a economia cresceu, em termos *per capita*, a uma velocidade de 2,5% ao ano. Nos Estados Unidos, Kuznetz estimou em 1,6% a taxa média anual de crescimento do PNB *per capita*, nos 122 anos que vão de 1839 a 1960-62; no Canadá, o produto por habitante cresceu 1,7% ao ano, nos 89 anos cobertos pelas estimativas de Kuznetz; no Japão foram 80 anos (1879-81 a 1959-61) de crescimento em termos *per capita*, a 2,4% ao ano (KUZNETZ, 1974, p. 44-45).(25)

Além do mais, quase todos esses países já vinham experimentando crescimento econômico **antes** de iniciado o período coberto pelas estimativas de Kuznetz - e continuaram a crescer **depois** do último ano para o qual o professor de Harvard dispôs de dados. O crescimento anterior ao período coberto por dados quantitativos é testemunhado pela própria expansão européia a partir do final do século XV, com o início do período do capitalismo mercantil (Kuznetz 1974, p. 10). O crescimento posterior a 1950-60 é verificável pelas estatísticas do Banco Mundial: de 1965 a 1986, o PNB *per capita* do Reino Unido cresceu, em média, 1,7% ao ano; o da França 2,8%; o da Alemanha Ocidental, 2,5%; o da Noruega, 3,4%; o da Suécia, 1,6%; o dos Estados Unidos, 1,6%; o do Canadá, 2,6% e o do Japão, 4,3% (WORLD BANK)(53).

Vale aqui salientar que todos esses países que vêm crescendo economicamente há 300 ou 400 anos também evoluíram em termos "sociais", produzindo níveis de bem-estar material cada vez mais elevados e mais difundidos entre toda a sua população. A ninguém ocorreria afirmar que foi o crescimento econômico em si que produziu as conquistas sociais daqueles

povos, mas tampouco poderia alguém imaginar que o progresso econômico e o progresso social ocorreram independentemente um do outro. Muito mais sentido faz imaginar uma estreita dependência entre os dois fenômenos, com o aumento da produção material alargando cada vez mais o horizonte das possibilidades abertas àqueles povos (inclusive possibilidades de democratização da educação, da cultura, da saúde pública) e com o progresso social ampliando, por sua vez, as possibilidades de ulterior crescimento econômico. **Portanto, historicamente tem-se verificado que nenhum país economicamente próspero - quer dizer, persistentemente próspero - falhou em produzir uma sociedade de bem-estar material para a imensa maioria de seus cidadãos.** De outro modo, países que não obtiveram crescimento econômico elevado e duradouro também não experimentaram uma evolução significativa no seu desenvolvimento econômico e social, conforme se observa na TABELA 4.

Outro resultado não seria de esperar dos séculos de estagnação, dos quais um diminuto resumo foi apresentado nas citações anteriores. Mas o que interessa fixar neste momento é a inevitável dependência entre desenvolvimento econômico e social. Não é à toa que os seis países mencionados nas citações acima exibem as características sociais apresentadas na TABELA 4 (em contraste com as características sociais dos países estudados por Kuznetz).

3.4 CRESCIMENTO E RESULTADOS SOCIAIS

O argumento desenvolvido e fundamentado empiricamente nas seções anteriores possui uma estrutura lógica bastante simples, que pode ser resumido como segue:

- Países com produtos *per capita* elevados, e somente eles, apresentam indicadores de bem-estar social altamente satisfatórios.
- Países que crescem economicamente a taxas elevadas por longos períodos, e somente eles, são os que se tornam países com altos produtos *per capita*.
- Logo, países que crescem economicamente por longos períodos, e somente eles, são os que apresentam indicadores de bem-estar social satisfatórios.

Ou de outro modo:

- Países com produtos *per capita* baixos apresentam indicadores insatisfatórios de bem-estar social.
- Países com produtos *per capita* reduzidos são os que não crescem (cresceram) a taxas elevadas por períodos longos.
- Logo, países que não crescem a taxas elevadas por períodos longos apresentam indicadores insatisfatórios de bem-estar social.

TABELA 4
Indicadores Sociais em Países Seleccionados

Países subdesenvolvidos (Grupo Papelasis et alii, 1961)	Expectativa de vida ao nascer (em anos)	Taxa de alfabetização de adultos (porcentagem)	Mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)
Congo	49	63	77
Uganda	52	58	108
Brasil	65	78	67
México	69	90	50
Indonésia	57	74	96
Turquia	65	74	84
Países desenvolvidos (Grupo Kuznetz, 1974)			
França	76	99	8
Alemanha Ocidental	75	99	10
Noruega	77	99	8
Suécia	77	99	6
Estados Unidos	76	96	11
Reino Unido	76	99	9
Canadá	77	99	8
Japão	78	99	6

FONTE: - WORLD BANK⁽⁵³⁾

- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM⁽⁵²⁾

Uma leitura cuidadosa de ambas as versões do argumento revela que ele se refere apenas ao longo prazo. Nada do que foi dito neste capítulo, portanto, implica a existência de uma relação constante, linear entre a velocidade do crescimento econômico e a rapidez com que os indicadores sociais se transformam numa direção desejável. Na verdade, os coeficientes de correlação de ordem entre as taxas médias anuais de crescimento do produto *per capita* num período de 25 anos (1960-85) e a velocidade de melhoria dos indicadores sociais no mesmo período apresentavam valores baixos, embora de sinal correto, como mostra a TABELA 5, a seguir.*

TABELA 5

Coeficientes de Correlação de Ordem entre Taxas de Crescimento Econômico (1960-85) e Ganhos Proporcionais nos Indicadores Sociais*

Expectativa de Vida ao Nascer	Taxa de Alfabetização de Adultos	Mortalidade Infantil (redução)
0,34**	0,10	0,41**

FONTE: Dados Brutos: WORLD BANK(53).

* As amostras variam um pouco de caso a caso, mas são todas maiores do que 100 países.

** Significante a 1%.

Esses baixos coeficientes não comprometem em nada o argumento em defesa do crescimento econômico. Isso porque a essência desse argumento, tal como apresentada acima, tem a ver com resultados finais e pouco relacionados com o que acontece ao longo do processo. Em outras palavras: o

* Foram estimados coeficientes de Spearman de correlação ordinal entre as taxas médias anuais de crescimento do PNB *per capita* e as taxas de variação dos indicadores sociais básicos: expectativa de vida ao nascer, taxa de alfabetização de adultos e mortalidade infantil. As taxas de variação dos indicadores foram calculadas levando em conta a existência de limites teóricos ou empíricos para cada indicador (100% para a taxa de alfabetização; 80 anos para a expectativa de vida; cinco por mil para a taxa de mortalidade infantil) de modo a calcular o ganho relativo feito por cada país em cada indicador como uma proporção entre o progresso absoluto alcançado e a defasagem teórica do país no respectivo indicador, no início do período sob estudo. Por exemplo: se a taxa de alfabetização do país Z, em 1960, era de 60% e em 1985 havia passado a 80%, então o ganho desse país nesse indicador será calculado como $(80 - 60)/(100 - 60)$. Ver SEN (1980)(43) ROMÃO (1990)(40).

Nordeste precisa crescer economicamente pois não há outra maneira de se tornar uma região rica. E a riqueza é necessária para se construir uma sociedade equilibrada.

É importante compreender melhor o que acontece "ao longo do processo", ao final do qual o produto "per capita" e os indicadores sociais assumem valores satisfatórios. Isso é necessário para completar nossa defesa do crescimento econômico como o objetivo orientador da política regional.

Em outros termos, é preciso mostrar que (1º) correlações tão fortes como as indicadas na seção 3.2 são inteiramente compatíveis com os resultados bem mais modestos da TABELA 5; e (2º) a fraca, mas positiva, associação entre a velocidade do crescimento e a velocidade das melhorias sociais não reduz a importância da argumentação em favor do crescimento como o objetivo básico da ação do BNB.

3.4.1 "Vários Fatores Operando"

Existem, pelo menos, duas razões fundamentais que ajudam a explicar por que a correlação entre taxas de crescimento e taxas de melhoria dos indicadores sociais é relativamente baixa, não obstante a forte correlação existente entre níveis de produto e de bem-estar social. O tema básico a ser desenvolvido neste ponto é que vários fatores, além do crescimento econômico, atuam sobre os indicadores sociais. Dependendo de quão fortes sejam outros fatores, num determinado momento a correlação entre a variação dos indicadores sociais e o crescimento econômico pode aparecer fraca. A longo prazo, entretanto, os "outros fatores" se tornam dependentes do crescimento econômico. É por isso que, a longo prazo, a correlação entre crescimento e melhorias sociais aparece tão forte.

Uma interessante discussão a respeito é feita por HIRSCHMANN (1988)⁽¹⁹⁾. No seu artigo, o professor americano está particularmente interessado em interpretar por que a redução do crescimento econômico da América Latina, na década de oitenta, não implicou um declínio dos indicadores sociais como as taxas de alfabetização e de mortalidade infantil. A hipótese que ele levanta é que o processo de obtenção de melhorias nos indicadores sociais implica mudanças nos hábitos da população, no estoque de capital, na qualificação das pessoas, dificilmente reversíveis no curto prazo.

Por exemplo: uma vez aprendidos, hábitos de higiene que implicam redução nas taxas de mortalidade infantil não são esquecidos apenas porque a renda da família se reduziu devido à crise econômica; escolas construídas na fase de prosperidade podem continuar a ser usadas, e até a expandir sua taxa de utilização, durante os anos de crise etc. No longo prazo, entretanto, ganhos adicionais persistentes nos indicadores sociais irão depender de mais crescimento econômico, ou seja, de melhor treinamento de professores etc., coisas que dificilmente se podem materializar sem que a produção esteja se expandindo.*

As idéias de HIRSCHMANN⁽¹⁹⁾, SEN⁽⁴³⁾ e outros, combinadas com as colocações feitas neste capítulo, podem servir como ponto de partida para uma discussão mais sistemática sobre as relações de curto prazo entre crescimento e melhoria nos indicadores sociais do tipo relacionado na TABELA 5. O diagrama de blocos da FIGURA 9 será utilizado para organizar esse pensamento.

O diagrama enfatiza algumas das idéias centrais já discutidas e introduz outras. As setas G e H, por exemplo, ilustram o ponto de que a criação de uma sociedade com características econômicas e sociais satisfatórias (Y^* , S^*), ou seja, uma sociedade com alto escore em "desenvolvimento humano", para usar a terminologia das Nações Unidas, implica a ocorrência simultânea, em algum período prolongado da história de cada país, de crescimento econômico e de melhorias sociais. Também é ilustrada na figura a idéia de que o crescimento persistente e as melhorias sociais terminarão por produzir a sociedade com as características desejáveis (Y^* , S^*).

As setas A e B representam a idéia de que o crescimento é favoravelmente influenciado pela política de crescimento (onde o BNB pode ter, no contexto da política regional, um papel destacado). Também a política de crescimento é favoravelmente influenciada pela expansão do produto (com mais recursos, o Estado e as empresas podem investir mais). A seta E ressalta o fato de que o crescimento econômico, se não for seguido por uma piora demasiada na distribuição de renda, alarga as possibilidades de consumo dos

* Num contexto diferente, SEN (1983, p. 753)⁽⁴³⁾ levantou o que é, essencialmente, o mesmo ponto. Disse ele: "se o governo de um país pobre em desenvolvimento deseja elevar o nível de saúde e a expectativa de vida, então seria muito tolo de sua parte tentar alcançar isto através da elevação da renda "per capita", ao invés de atacar diretamente esses objetivos através da política pública e da mudança social, como a China e Sri Lanka fizeram".

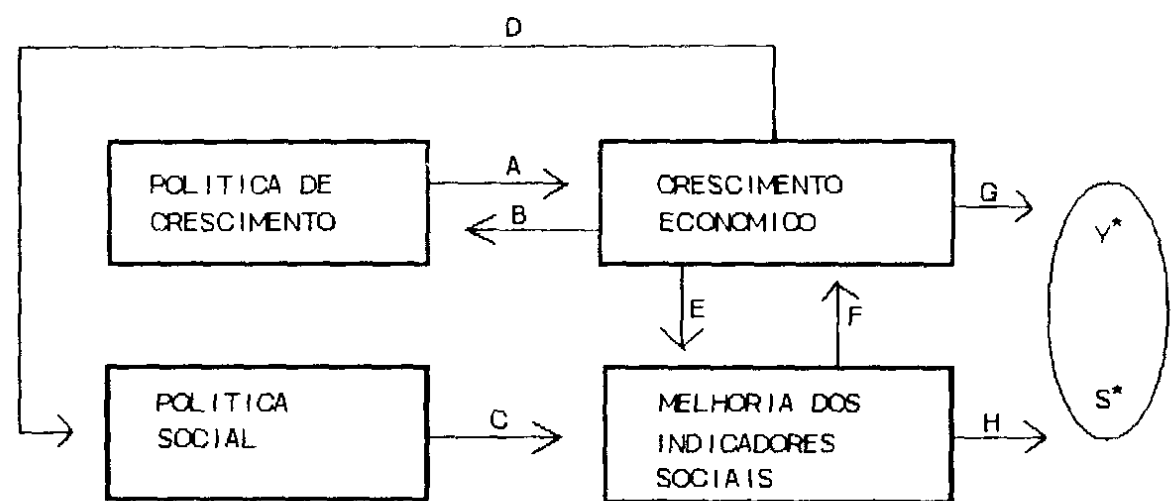


FIGURA 9
Representação teórica das relações entre crescimento econômico e mudanças nos indicadores sociais

membros da sociedade, tornando factível a redução da pobreza, a melhoria das condições de saúde e a difusão de benefícios outros, antes restritos às camadas mais ricas. A seta F põe em realce que melhorias sociais (como o aumento da taxa de alfabetização, a ampliação da rede de esgotos, a erradicação de endemias etc.) exercem um efeito favorável sobre o crescimento econômico.*

A seta C expressa a idéia de que melhorias sociais ocorrem também como resultados de políticas sociais explícitas. Na verdade, a importância relativa dos efeitos da seta E e da seta C sobre a melhoria dos indicadores sociais depende de uma conjugação de fatores que inclui: (1) o ritmo de crescimento econômico; (2) a interação entre este crescimento e a situação prevalecente na economia; (3) a intensidade da política social; e (4) o tipo de indicador através do qual se esteja medindo, em cada caso, o ritmo de "melhoria social".

A simples enunciação das condições (1) a (4) já permite intuir algumas das principais razões por que as correlações observadas empiricamente entre a velocidade do crescimento (gY) e a velocidade das melhorias sociais (gS) são baixas em alguns casos. É que correlações elevadas somente se devem esperar para alguns tipos de indicadores quando os países comparados exibirem condições (2) e (3) muito próximas entre si. Como os estudos empíricos feitos não procuram "controlar" seus experimentos na direção sugerida, terminam por correlacionar as taxas de crescimento com as melhorias sociais decorrentes de várias causas, além do crescimento econômico concomitante. Não surpreende, portanto, que as correlações encontradas sejam tipicamente positivas, mas de magnitude reduzida, próximas entre si.

Alguns comentários sobre os itens (1) a (4) ajudam a esclarecer este aspecto. (1º) Tudo o mais constante, o crescimento econômico (gY) implica aumento do emprego, dos salários, da renda e, portanto, inevitavelmente, melhorias sociais. (2º) É evidente, contudo, que as condições prevalecentes

* O diagrama especifica as inter-relações sugeridas pela teoria sem predeterminar a relevância empírica de cada uma delas. Num estudo recente, NEWMANN, THOMSON (1989)⁽³⁶⁾ fizeram um teste empírico das relações de interdependência e causalidade entre crescimento e melhorias sociais e concluíram que há evidências internacionais em favor do efeito indicado pela seta (melhorias sociais causando o crescimento econômico subsequente). O efeito contrário (seta E) não lhes pareceu empiricamente relevante. Ou seja, Newmann e Thomson não encontraram evidências em favor do crescimento como causa das melhorias sociais, muito embora reconheçam a forte associação existente entre os níveis de produto "per capita" e os níveis dos indicadores sociais. Alguns dos coeficientes de correlação estimados por Newmann e Thomson já foram relatados na TABELA 3.

na economia influenciarão os resultados obtidos. Por exemplo, se há excedente de mão-de-obra, o impacto do crescimento sobre os salários será pequeno. (3º) Em duas sociedades com igual taxa de crescimento, a taxa de alfabetização de adultos crescerá mais rapidamente naquela em que o governo investir mais, e eficientemente, em educação. (4º) A intensidade da relação entre crescimento e melhoria social depende do indicador considerado em cada caso.

Na verdade, o crescimento, desde que não neutralizado por excessiva piora na distribuição da renda, amplia as possibilidades de **consumo privado** das pessoas. Desta forma, o crescimento tende a se refletir fortemente na melhoria dos padrões alimentícios, das condições de habitação e de outros itens de consumo básico das famílias. Exceto na medida que o governo lance mão das suas novas possibilidades de ação criadas pelo crescimento econômico (a seta D, FIGURA 9), a simples expansão do produto não implica melhoria das condições de saúde pública, de alfabetização etc.

A curto prazo, a baixa correlação entre crescimento e melhoria social pode ser explicada por uma combinação das razões já sugeridas (além de outras, a serem discutidas na próxima subseção). No médio e longo prazos, a dependência da política social ao crescimento econômico explica a alta correlação entre **taxas de crescimento elevadas e sustentadas por longos períodos** e os **níveis dos indicadores sociais** (Seta D, na Figura 9). Neste ponto, o argumento é simples: sem que a produção se expanda contínua e persistentemente o governo não tem como financiar a manutenção e ampliação de suas ações sociais. Ou seja, muito embora um grande progresso social possa ser conseguido durante um curto período, simplesmente realocando verbas nos orçamentos públicos, a longo prazo o de que se necessita é a expansão das receitas e esta é uma função do crescimento econômico.

A longo prazo, portanto, o grau de eficácia da política social depende diretamente do crescimento. É por isso que só se cria uma sociedade com indicadores sociais satisfatórios quando, ao mesmo tempo, se criar uma sociedade economicamente rica, viabilizando-se, simultaneamente, a aceleração do crescimento econômico.

Por essa razão, uma política social bem concebida e implementada deve maximizar sua contribuição ao crescimento econômico futuro do país ou da região. Em outras palavras: também pela via da "política social", o objetivo da **aceleração do crescimento** se impõe como um princípio que deveria regular todo o esforço governamental aplicado ao Nordeste.

3.4.2 Não-Linearidades e a Dinâmica da Transformação

Outra classe de razões que pode exercer um papel na explicação das baixas correlações (no curto prazo) entre crescimento e melhoria dos indicadores sociais diz respeito à existência de relações não-lineares entre o crescimento e a evolução no tempo dos indicadores sociais. A FIGURA 10 ilustra bem essa questão.

Do ponto de vista teórico, desde logo, um fenômeno como o representado na FIGURA 10 poderia constituir parte da explicação para as baixas correlações observadas entre o crescimento econômico e as mudanças nos indicadores sociais.

Mais ainda, o reconhecimento desse fenômeno abre até mesmo a possibilidade de se rejeitar o crescimento como opção desejável. Isso porque, se o fenômeno da não-linearidade for muito generalizado ou se verificar para o caso dos indicadores mais importantes, pode ocorrer que a redução temporária de bem-estar resultante do declínio de S_i seja percebida pela sociedade como envolvendo um custo maior do que o valor presente dos benefícios esperados com o crescimento.*

Do ponto de vista empírico, entretanto, há ampla evidência de que o fenômeno da "não-linearidade" (do tipo descrito) não se verifica para o caso dos indicadores sociais em geral. Ao contrário, as estatísticas de todos os países do mundo mostram que indicadores como expectativa de vida, mortalidade infantil e taxa de alfabetização, além de outros, estão melhorando em todo o mundo, embora nem sempre em proporção direta à velocidade do crescimento econômico.

É claro que, para outros indicadores (assim como para grupos específicos de pessoas, ou de famílias), a situação pode ser diferente. Na verdade,

* Apesar de a discussão, neste momento, se cingir às relações entre crescimento e variação nos indicadores sociais, deve-se mencionar que esse problema de não-linearidade é especialmente importante no caso das relações entre os aspectos propriamente econômicos do desenvolvimento. Exemplos são a tendência à concentração espacial da indústria, muito maior nas fases iniciais da industrialização e o alto custo do investimento, por unidade de emprego criado, nos projetos estruturadores de grande porte. A implementação, numa determinada fase do desenvolvimento, de alguns desses projetos (como os do Pólo Petroquímico de Camaçari, no Nordeste) pode elevar tremendamente o custo médio de criação do emprego industrial na Região, reduzindo a velocidade de expansão desse emprego, em relação a uma estratégia alternativa de investimento. A médio e longo prazos, entretanto, o processo começa a se inverter, à medida que novos projetos, de menor porte e induzidos pelos primeiros, vão sendo implementados (o que já acontece em Camaçari).

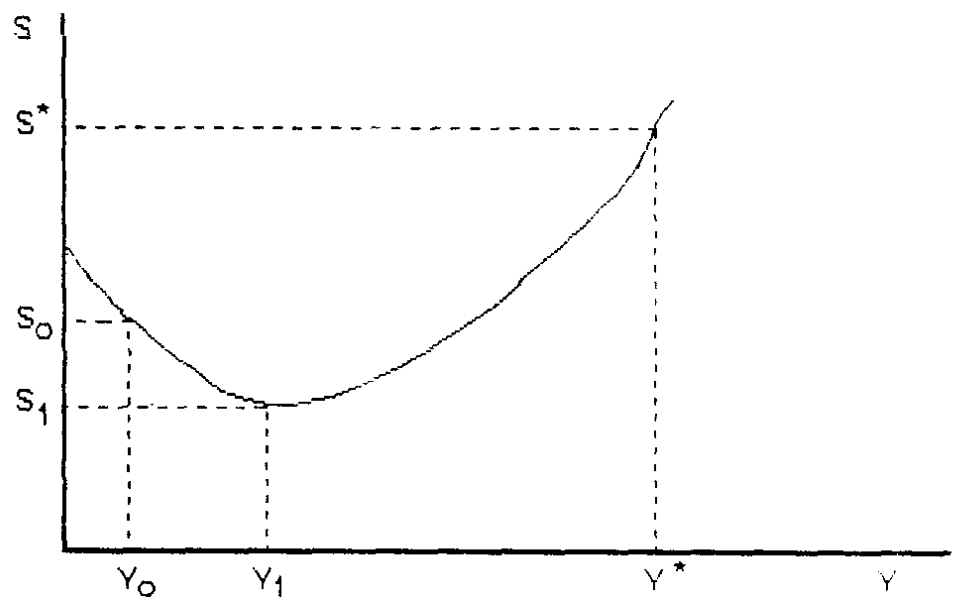


FIGURA 10

Exemplo de uma relação não-linear entre produto e um indicador social

tem havido uma longa discussão acerca dos efeitos do crescimento sobre a distribuição de renda, discussão que pode muito bem ser interpretada no contexto da FIGURA 10. Ou seja, o crescimento, segundo alguns autores, produz maior concentração e que, portanto, talvez não se deva perseguir com tanto entusiasmo a expansão do produto. Mais uma vez, entretanto, essa hipótese não encontra confirmação empírica, de modo que não vale como argumento anticrescimento, embora possa explicar, em casos particulares, por que as correlações entre a taxa de expansão do produto e a velocidade das melhorias sociais nem sempre apareçam altas.*

3.5 CRESCIMENTO, REDUÇÃO DA POBREZA E CONCLUSÕES

Em todos os casos, as evidências teóricas e empíricas discutidas neste capítulo mostram que, apesar de a correlação entre a taxa de crescimento e a rapidez com que variam os indicadores sociais nem sempre aparecer alta, sem a manutenção do crescimento por longos períodos e a taxas elevadas, a melhoria dos indicadores sociais ou não existe ou não se sustenta.

Em face dessa constatação, na pior das hipóteses, para os defensores do crescimento econômico deve-se fazer política de crescimento independente de política social. O argumento central deste capítulo é que o BNB tem de participar da política de crescimento (porque se trata de um banco, e, como tal, tem de se preocupar com o retorno de suas aplicações), deixando para o governo propriamente dito a tarefa de fazer política social a fundo perdido. Nessa linha de argumentação, conseqüentemente, o Banco tem de se preocupar em maximizar sua contribuição ao crescimento econômico regional simplesmente porque, na divisão de tarefas entre os vários órgãos governamentais, não pode caber a uma instituição de crédito a responsabilidade primordial de fazer política social.

* A tese de que haveria uma relação perversa entre o crescimento e os indicadores sociais relativos à distribuição da renda chegou a ser defendida com ares de seriedade (não apenas no Brasil) numa época em que se dava por garantido que o mundo subdesenvolvido estava, por assim dizer, "condenado" a continuar crescendo economicamente. Essa confiança permitia aos economistas assumirem posições antagônicas em relação à expansão do produto. Na época, especialmente nos anos imediatamente anteriores à "década perdida" da América Latina, o "crescimento concentrador" que se dizia ocorrer foi bastante denunciado. Entretanto, *no que diz respeito à experiência internacional*, FIELDS (1989, p. 167 e ss.)⁽¹¹⁾ argumenta que: (1) sobre a hipótese 1 (a de que existiria uma tendência sistemática para a desigualdade aumentar com o crescimento econômico), "a evidência internacional não mostra qualquer tendência para a desigualdade aumentar ou diminuir com o crescimento econômico". Sobre a hipótese 2 (a de que a desigualdade teria maior probabilidade de aumentar quanto mais rápido fosse o crescimento), "os resultados não dão sustentação à tese de que a desigualdade tem maior probabilidade de crescer quanto mais rápido seja o crescimento econômico". Outras hipóteses examinadas por Fields produzem resultados semelhantes.

Entretanto, este não constitui o argumento mais importante a justificar uma recomendada opção do BNB pelo crescimento regional. De fato, além da fundamental dependência da própria política social ao crescimento, como discutida anteriormente, as relações de "curto prazo" entre o crescimento econômico e o mais importante indicador social para uma região como o Nordeste - a incidência da pobreza na população total - são extremamente claras: **o crescimento reduz a incidência da pobreza**; mais crescimento reduz a pobreza mais rapidamente; a falta de crescimento aumenta a pobreza; quanto mais acentuada a falta de crescimento, mais rapidamente se eleva o número de pobres na população total. Evidências a respeito dessas afirmações para o Nordeste e o Brasil são abundantes e serão discutidas no próximo capítulo.

Chegamos, portanto, à seguinte premissa, na defesa do crescimento econômico como objetivo básico orientador das ações do BNB. A opção pelo crescimento justifica-se porque a longo prazo não existe outro caminho para a obtenção do bem-estar social na Região. A ênfase no crescimento não exclui a necessidade nem a desejabilidade de políticas sociais explícitas - mas é importante ter em mente que somente o crescimento do produto abre ao governo possibilidades sustentadas de financiar e implementar as políticas sociais necessárias em cada caso.

Não se pode, portanto, permitir que essas políticas sejam feitas em detrimento do crescimento. Se isso acontecer, a viabilidade de uma melhoria social persistente será comprometida. Finalmente, a defesa do crescimento impõe-se por uma razão muito importante para o Nordeste. No curto e no longo prazos o crescimento reduz a pobreza, a falta de crescimento a aumenta; menos crescimento reduz a pobreza mais lentamente ou não consegue impedir que ela se eleve.

4. POLÍTICA REGIONAL, CRESCIMENTO ECONÔMICO E RESULTADOS SOCIAIS

Entre os que pensam e conduzem a política regional de desenvolvimento, está longe de ser unânime a concordância em que o crescimento econômico nordestino deveria ser maximizado, como uma questão de princípio. Afinal, argumentam os críticos, crescimento houve; o que não houve foram significativas melhorias nas condições de vida da maioria da população, nestas três últimas décadas. No capítulo anterior defendeu-se a tese do crescimento com base em evidências internacionais. No presente capítulo, o argumento será fundamentado no caso brasileiro e, particularmente, no nordestino.

Muito embora as duas questões sejam conceitualmente distintas, o contexto em que se têm discutido os méritos potenciais do crescimento nordestino é o mesmo no qual se vem debatendo a validade da própria política regional. Não é aconselhável tratar a questão dos méritos potenciais do crescimento independente do caráter e dos efeitos da política regional de desenvolvimento. Desde 1960, o Nordeste brasileiro vem registrando importantes transformações e crescendo economicamente a taxas mais rápidas que as estimadas para o Brasil como um todo. Também vem sendo submetido a uma política de desenvolvimento muito abrangente em suas intenções, embora nem sempre em seus recursos.

A associação entre o crescimento e a política regional tem sido feita considerando as características da evolução econômica e social do Nordeste como **resultados** da política adotada. Dessa forma, os que consideram positivos os efeitos do desenvolvimento nordestino tendem a avaliar favoravelmente, e de forma simultânea, tanto o crescimento quanto a política regional; já os que estão insatisfeitos com esse desenvolvimento assumem uma postura crítica ou antagônica com respeito ao crescimento econômico e à intervenção governamental na Região.

A associação entre crescimento e política regional envolve o risco de se defender a política por méritos que ela não possui, assim como a probabilidade de se condenar o crescimento por problemas que ele não causou.

Separar conceitualmente essas coisas é necessário, pois há uma diferença entre defender o crescimento como princípio básico orientador da ação do BNB e defender a política governamental aplicada ao Nordeste nas três últimas décadas. Não é verdade que essa política tenha sempre empregado seus recursos numa linha coerentemente voltada para maximizar a taxa de expansão do produto regional, nem é impossível que os problemas do Nordeste sejam muito mais devidos à insuficiência (na duração e na intensidade) do crescimento experimentado do que ao seu "estilo".

Para um órgão como o BNB, o que está em jogo é muito mais do que uma simples disputa intelectual. A questão se apresenta muito mais ampla, chegando a ter repercussões até mesmo com relação à sobrevivência ou extinção das instituições regionais de desenvolvimento. Isso porque, 38 anos depois da criação do BNB e 30 anos após a fundação da Sudene, e a despeito do significativo crescimento econômico experimentado pela região nesse período, o Nordeste brasileiro continua a ser visto como uma região-proble-

ma, marcada por níveis extremamente elevados de pobreza, sujeita a crises de produção agrícola devidas às secas, exportadora de mão-de-obra e depositária de metade dos analfabetos brasileiros.

A persistência de desequilíbrios regionais dessa magnitude, ao gerar desconfiança com relação aos méritos do crescimento e da política regional, traz consigo um indisfarçável desconforto para os órgãos de desenvolvimento que há várias décadas se acham engajados numa batalha árdua para reduzir a distância econômica e social entre as diversas regiões brasileiras.

Nesse contexto, constata-se que toda a política de desenvolvimento regional implementada no Nordeste se encontra submetida a forte desconfiança, a ponto de o governo federal haver decretado a suspensão temporária, a partir de 1991, dos incentivos fiscais que vêm sendo canalizados para a Região (FINOR).

Como é visto com mais detalhe a seguir, existem aparentemente razões de sobra para a manifestação dessas dúvidas. Sua relevância para o tema central desse documento é mais do que óbvia. No momento em que o BNB procura definir sua estratégia para os anos à frente, constitui uma obrigação avaliar os erros e acertos da orientação até então seguida, especialmente na medida que a política induziu o crescimento regional.

De certa forma, portanto, a experiência dos últimos 30 anos constitui um teste da capacidade de o crescimento econômico conduzir a sociedade nordestina às transformações que a libertem das suas deficiências mais notórias, abrindo horizontes para uma efetiva melhoria no bem-estar social de sua população.

4.1 DESEMPENHO ECONÔMICO DO NORDESTE, 1960-1989*

O documento que deu origem à Sudene e ao sistema de planejamento regional do qual faz parte o BNB definia as principais dificuldades relacionadas com a economia nordestina. A primeira delas foi assim enunciada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste:

* Essa seção se baseia parcialmente no trabalho do BANCO DO NORDESTE DO BRASIL⁽⁵⁾, com a colaboração do autor do presente documento.

A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na presente etapa do desenvolvimento econômico nacional. (GTDN, 1967. Edição original, 1959).

O segundo mais importante problema a marcar a situação regional era que

O ritmo de crescimento da economia nordestina, nos últimos decênios, vem sendo substancialmente inferior ao da economia do Centro-Sul. (GTDN, 1967). (16)

Decorridas três décadas deste diagnóstico, as contas nacionais e regionais comprovam que o "ritmo de crescimento da economia nordestina", nos últimos decênios, vem sendo substancialmente **superior** ao da economia brasileira. À luz dessa constatação, e tendo em vista que a população do Nordeste vem crescendo menos rapidamente que a do Brasil, a "disparidade de níveis de renda" existente entre o Nordeste e o restante do País também tem diminuído significativamente.

É também importante notar que o melhor desempenho da economia nordestina, relativamente à economia brasileira como um todo, tem-se verificado de forma persistente, desde 1960. De fato, nos diversos subperíodos em que pode dividir a história econômica brasileira nessas três últimas décadas, foi somente durante a fase do "milagre econômico" (1968/73) que a economia do País como um todo cresceu mais rapidamente que a do Nordeste (TABELA 6). O significado do desempenho econômico da Região é ainda mais expressivo levando-se em conta que durante a maior parte dos anos 1960-1989 a economia brasileira também experimentou crescimento elevado.

O mais rápido crescimento econômico do Nordeste fez com que o produto interno bruto da região passasse de 13,8% do PIB brasileiro, em 1960, para 15,9% em 1989 (TABELA 7). A renda "per capita" dos nordestinos, que em 1960 correspondia a 43,5% da renda média nacional, elevou-se a 55,2% dessa mesma renda, em 1988.

Os dados elaborados pela FGV/IBGE confirmam a mesma tendência, para o período 1970-80. Uma terceira fonte independente revela idêntico processo. Utilizando dados do IBGE (censos demográficos e pesquisas na-

TABELA 6
BRASIL
NORDESTE
Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Interno Bruto Real em Períodos Seleccionados (%)*

Períodos	Taxas médias anuais de crescimento do PIB (%)	
	Brasil	Nordeste
Ajustamento econômico, 1960/67	4,4	5,2
Milagre econômico, 1968/73	11,3	7,7
Choques do petróleo, 1974/80	7,5	9,8
Crise econômica, 1981/83	-0,8	5,5
Falsa recuperação, 1984/86	7,9	10,2
Pós-Plano Cruzado, 1987/89	2,4	2,4
1960-89	6,0	6,4

* Taxas calculadas como médias das taxas observadas nos vários anos. Diferem, portanto, das taxas estimadas pelo ajustamento por mínimos quadrados de funções exponenciais de produto real nos vários anos.

TABELA 7
Produto Interno Bruto do Nordeste em Relação ao do Brasil em Anos
Selecionados, Segundo Diferentes Fontes

Anos	Produto Interno Bruto (NE/BR em %)			Produto “per capita” (NE/BR em %)	
	SUDENE	FGV/IBGE	SUDENE	FGV/IBGE (Contas Na- cionais)	IBGE ¹ (Censos e PNADs)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1960	13,8	—	43,5 ¹	—	57,3
1970	—	11,7	—	38,8	55,6
1975	—	11,3	—	38,1	—
1980	—	12,0	—	40,9	56,7
1988	—	—	55,2 ²	—	61,4
1989	15,9	—	—	—	—

FONTE: SUDENE, FGV, IBGE

Referências: Col (1) Sudene, 1990, pág. 95 (valor para 1989 estimado a partir da base de 1987, constante desse documento).

Col (2) Andrade, 1989.

Col (3) Sudene, 1990.

Col (4) Andrade, 1989.

Col (5) Romão, 1990.

1 Renda “per capita” do Nordeste/Renda “per capita” do Brasil.

2 Renda “per capita” do Nordeste/Renda “per capita” do Brasil em 1987.

cionais por amostra de domicílios), o professor Maurício Romão, do PIMES-UFPE, mostrou que a renda média dos brasileiros, em 1960, era 57,3%, passando para 61,4% dessa renda, em 1988.*

Não é apenas em relação ao produto interno bruto brasileiro que se pode demonstrar o bom desempenho da economia nordestina nos últimos três decênios. Em franco contraste com a situação diagnosticada pelo GTDN, o que se tem observado na região é um elevado dinamismo econômico que se revela em comparações internacionais. Por exemplo, entre 1965 e 1985, cerca de 36 países classificados como de "baixa renda" pelo Banco Mundial, ou seja, países em situação econômica não muito diferente da do Nordeste, tiveram crescimento anual da renda "per capita" de apenas 2,9% no mesmo período em que o PIB por habitante do Nordeste se expandia a taxas médias anuais superiores a 4,5%.

Nos mesmos 20 anos estudados pelo Banco Mundial, o PIB das economias industriais de mercados cresceu 2,4% médios ao ano, bem menos que os valores alcançados pelo Nordeste. Também na América Latina, nenhum país atingiu taxas de crescimento de seu produto interno, de 1965 a 1985, tão altas quanto as da região Nordeste do Brasil. Na verdade, a economia Nordeste cresceu mais do que a do Japão, naquele período.**

Do ponto de vista setorial, os dados da Tabela 8 revelam, claramente, que um aspecto importante do desenvolvimento recente do Nordeste é a expansão acelerada do seu setor terciário. De 1960 a 1989, o produto do terciário se expandiu a uma taxa média anual de 8,2% muito acima dos 7,0% da indústria e dos 3,1% da agropecuária. Embora se trate de um setor cujo crescimento é predominantemente induzido pela expansão da renda regional, o terciário nordestino apresentou dinamismo incomum.***

* Como a precariedade do Censo Demográfico de 1960 é conhecida, cabe registrar que a renda dos nordestinos estimada a partir do Censo Demográfico de 1970 correspondia a 55,6% da renda média dos brasileiros, proporção que se havia elevado para os já citados 61,4% (dados da PNAD) em 1988. (ROMÃO 1990,(40) TABELA 5).

** De 1965 a 1985, o PIB nordestino cresceu a uma taxa anual de aproximadamente 6,2%, enquanto o PIB do Japão se expandia, no mesmo período, a 4,7% ao ano. Dados internacionais: Banco Mundial, WORLD BANK, 1987 e 1988.(53)

*** Predominantemente, mas não inteiramente induzido pela expansão da renda regional. Dentro do terciário, com efeito, há subsetores capazes de liderar autonomamente a expansão da renda, como aqueles ligados à atividade governamental ou os voltados para a exportação. A maior contribuição ao crescimento do terciário foi dada pelo setor financeiro, seguindo um padrão igual ao verificado no Brasil como um todo, como reflexo da aceleração da inflação ocorrida a partir dos meados dos anos 70.

TABELA 8
BRASIL NORDESTE

Taxas de Crescimento dos Produtos Setoriais, Participações no PIB Nordestino e Contribuições dos PIBs Setoriais ao Crescimento do Produto Nordestino.

Setor	Taxas Anuais	Participação		Contribuição
	de Crescimento	no PIB-NE		do Setor ao
	Ajustadas	(%)		Crescimento do
	1960/89*	1965/89		PIB NE 1960/89**
Agropecuária	3,1	29,0	13,4	14,0
Indústria	7,0	23,1	29,4	25,0
Serviços	8,2	47,9	57,2	61,0

FONTE: Dados Brutos - SUDENE, DPG/PSE, Grupos de Contas Regionais.

* Calculado pelo ajustamento de função exponencial.

** Contribuição calculada com base no produto (normalizado) da taxa de crescimento setorial (1960-89) pela participação do setor no PIB-NE, em 1965.

Tampouco do ponto de vista espacial, o processo de crescimento econômico do Nordeste vem-se dando de forma equilibrada. Na decomposição do crescimento econômico nordestino, por estados, a TABELA 9 mostra um predomínio da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, cuja contribuição conjunta explica 66% do crescimento do PIB nordestino no período 1970-87. Em termos de dinamismo, entretanto, os estados com melhor desempenho foram o Maranhão, o Rio Grande do Norte e Alagoas, o que aponta para uma desconcentração espacial do PIB nordestino.

Ainda com relação ao desenvolvimento regional, é bastante visível a concentração de atividades econômicas em pólos. O Pólo Petroquímico de Camaçari, o Pólo Irrigado de Petrolina/Juazeiro e a Zona dos Cerrados, no Oeste baiano, têm revelado grande dinamismo.

O temor de que eles se perpetuem como "enclaves" no Nordeste parece inteiramente sem fundamento, haja vista que Petrolina e Juazeiro são atualmente pólos de atração de migrantes, revelando a capacidade de irradiação local do aumento da renda associado à irrigação.*

De forma semelhante, o Pólo Petroquímico de Camaçari tem sido uma fonte de dinamismo para a indústria baiana, já que é composto atualmente de cinquenta e três indústrias em operação, doze em implantação e sete com projetos aprovados. Como Rômulo de Almeida enfatizou em tantas ocasiões, a polêmica sobre os supostamente reduzidos efeitos de difusão local dos benefícios das atividades modernas no Nordeste resulta, em grande parte, de um mal-entendido, ou seja, da tentativa de avaliar os efeitos de processos em andamento com base em noções e conceitos estáticos.

A ligação entre o comportamento agregado da economia nordestina e a sua política de desenvolvimento é significativa, embora não se justifique atribuir todas as características da evolução sócio-econômica do Nordeste, nos últimos 30 anos, à atuação de instituições regionais, como a Sudene e o BNB. Há indícios fortes de que o crescimento econômico nordestino tem ocorrido como resultado da política regional, incluindo-se, entre outros, os seguintes:

* As taxas anuais de crescimento populacional, no período 1985-88, foram estimadas em 3,2% para a microrregião Sertões do São Francisco (PE) e em 4,4% para a microrregião Corredeiras do São Francisco (BA) onde se localizam, respectivamente, os municípios de Petrolina e Juazeiro. Em ambos os casos, são taxas muito maiores que as médias dos estados de Pernambuco e da Bahia. Ver MOURA et al. (1989)(35)

TABELA 9
BRASIL
NORDESTE

Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB dos Estados e Contribuição
de cada Estado para o Crescimento do PIB Regional
1970-87

Estados	Taxa média anual de crescimento do PIB ¹ (%)	Part. ajustada no PIB regional em %		Contribuição Percentual do estado do crescimento do PIB regional ²
		70	80	
Maranhão	9,6	6,5	9,5	8,7
Piauí	7,8	3,3	3,5	3,6
Ceará	7,4	11,1	12,1	11,5
Rio G. do Norte	8,5	4,8	5,9	5,7
Paraíba	4,9	7,0	4,7	4,8
Pernambuco	6,2	21,3	17,6	18,5
Alagoas	9,0	5,3	7,0	6,7
Sergipe	8,5	3,3	4,5	4,4
Bahia	7,0	37,0	35,2	36,1

FONTE: Dados brutos - SUDENE DPG/PSE/Grupo de Contas Regionais.

1 Calculada comparando-se o PIB médio de 1970/72 e médio de 1985/87.

2 A contribuição percentual mostrada na tabela é calculada, basicamente, como um produto da participação do Estado no PIB nordestino (como base) pela respectiva taxa de crescimento no período total. Alguns ajustamentos de compatibilização são feitos.

(1) *A reversão de tendências após 1960, ou seja, após a criação da Sudene, quando o Nordeste passou a crescer mais rapidamente que o resto do Brasil.*

(2) *A evidência de que os incentivos fiscais têm respondido por mais de um terço do investimento feito pelos projetos aprovados pela Sudene. Esse dado torna-se mais significativo considerando que a maior parte do crescimento industrial nordestino tem decorrido da implantação de projetos incentivados (SUDENE 1990, p. 80).(46)*

(3) *As próprias respostas dos investidores, notadamente os de outras regiões, apontam os incentivos fiscais como os principais fatores que explicam sua decisão de investir no Nordeste (MAGALHÃES, 1983, p.66).(28)*

Há, de fato, poucas dúvidas de que o crescimento da economia nordestina no período recente deve muito à política regional. As evidências relatadas nesta seção comprovam a tese de que os dois principais problemas identificados em 1959 pelo relatório do GTDN - problemas cuja solução viria constituir o objetivo mais importante da política de desenvolvimento regional a partir dos anos sessenta - **estão sendo resolvidos.**

4.2 A VISÃO PESSIMISTA

Se há razões para otimismo, não faltam motivos também para manifestações de pessimismo com respeito ao desenvolvimento regional.* Manifestações que podem ser encontradas até mesmo em documentos oficiais, como SUDENE(47). No primeiro, está escrito:

A modernização conservadora, no dizer crítico de vários pesquisadores, transformou o Nordeste, integrou a Região no processo nacional de crescimento sem, contudo, equacionar os graves problemas que

* Uma vez que o dinamismo da economia regional tem sido indiscutível - e, ainda, levando em conta que a polêmica sobre preservação ambiental tem sido travada muito mais em relação à Amazônia do que ao Nordeste - o espaço para avaliações pessimistas da política (e do desenvolvimento) regional no Nordeste se estreitou consideravelmente. Dessa forma, a quase totalidade das críticas à política regional se concentra sobre os alegadamente reduzidos benefícios sociais gerados pelo crescimento econômico do Nordeste (crescimento esse, por sua vez, atribuído à política). É por isso que a avaliação dos méritos presentes ou potenciais do crescimento econômico no Nordeste termina se confundindo um pouco com as avaliações da política regional, o que pode induzir a erros, pela seguinte razão: nem a política regional tem sido irrestritamente favorecedora do crescimento, nem todo o crescimento ocorrido se deve à política.

afetam historicamente a Região (...): a desigualdade de crescimento a nível de renda (sic), a fragilidade econômica e social, as instabilidades climáticas, o baixo nível de acumulação de capital, o desemprego e o subemprego urbano. (SUDENE 1988, p. 27.)(47)

No segundo dos documentos oficiais mencionados acima, pode-se ler que:

Observado pelo seu ângulo social, o Nordeste revela-se como uma sociedade profundamente injusta, isto é, uma sociedade da maioria excluída dos frutos do crescimento econômico. Nesse campo, a Região contabiliza poucos avanços de monta. O quadro geral é de pobreza. (SUDENE 1990, p. 106.)(49)

Pobreza esta cuja avaliação é feita em outro documento da Sudene*, na seção intitulada "A Grande Dívida Social". Em síntese, diz o documento:

A problemática social do Nordeste apresenta duas características marcantes. A primeira refere-se à desvantajosa situação que desfruta a Região no contexto nacional, revelada por qualquer indicador que se tome (...). A segunda (...) é o problema da pobreza absoluta, através da qual se revela um outro tipo de fratura social: uma alarmante desigualdade no próprio interior da sociedade nordestina (SUDENE 1986).(48)

É oportuno registrar que muito poucos observadores contestam o dinamismo econômico do Nordeste. O pessimismo se refere tipicamente à alegada incapacidade de esse crescimento econômico promover alterações significativas no quadro social nordestino. Antônio Rocha Magalhães colocou desta forma o problema:

Na década de setenta, um elemento novo se adiciona à compreensão da problemática regional: o reconhecimento de que o simples crescimento econômico não conduz à redução da pobreza, pelo menos numa escala de tempo que possa beneficiar as gerações atuais. (MAGALHÃES, 1990.)(29)

Cinco anos atrás, GUIMARÃES NETO e SOUZA (1983)(18) já haviam sintetizado o argumento de uma forma clara:

* Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste, PDN Sudene, julho de 1986.

(...) A experiência nordestina das duas últimas décadas tem mostrado, com todas as letras, que o desenvolvimento capitalista em uma economia periférica pode ocorrer, inclusive aceleradamente, sem que uma melhoria substancial das condições de vida e de trabalho da população surja, paralelamente, com esta expansão a ritmo intenso.

Essas são avaliações do processo de transformação por que tem passado a economia e a sociedade nordestina nos últimos três decênios e, desta maneira, terminam por ser avaliações mais gerais da política regional de desenvolvimento e da própria desejabilidade do crescimento econômico. Fatos como os relatados acima constituem as razões principais para avaliações negativas da política de desenvolvimento regional. Na verdade, embora estivesse examinando experiências também extensivas ao Nordeste, foi, certamente, a partir de evidências como as resumidas acima que A.R. Magalhães escreveu:

A análise dos sucessos e insucessos específicos (...) não deve esconder o fato de que, no atacado, o conjunto das políticas regionais foi um fracasso. (MAGALHÃES 1990).(29)

Outras avaliações recentes, do mesmo teor, podem ser citadas. Os governadores do Rio Grande do Norte e do Ceará, por exemplo, assinaram conjuntamente um documento, no final de 1989, no qual afirmam que:

Após um século de medidas voltadas para combater os efeitos das secas e quatro décadas de políticas desenvolvimentistas, o Nordeste permanece subdesenvolvido (...) O que houve de errado nas políticas de desenvolvimento do Nordeste? (...) Porque nós, nordestinos, permitimos que a situação de pobreza da região chegasse a níveis tão graves? (MELO, JEREISSATI, 1989).(32)

O questionamento da política, quando feito da perspectiva adotada dos estudos citados, termina por se tornar, como ficou claro, um questionamento dos méritos do próprio crescimento econômico como objetivo da política regional. A aparente lógica com que as conclusões pessimistas são retiradas dos fatos pode, entretanto, ocultar mais coisas que as que revela. Em particular, as conclusões relativas aos efeitos sociais do crescimento merecem muito mais discussão do que têm recebido. Um perigo grave se apresenta aqui: que em nome de inferências indevidas, se continue desviando grande parte do esforço governamental aplicado na região da única trilha que pode levar à superação de seus problemas sociais, a trilha do crescimento econômico acelerado.

4.3 O QUE FAZER? AS RESPOSTAS "POPULISTAS"*

4.3.1 Populismo Agrícola

Muito embora os pessimistas estejam unidos na sua denúncia dos problemas irresolvidos do Nordeste - fonte legítima de preocupação também para um órgão de desenvolvimento regional, como o BNB - eles revelam menos unidade em apontar saídas para os males medidos e refletidos.

Provavelmente, a resposta mais articulada às inquietações com respeito ao desenvolvimento nordestino tenha sido aquela trazida ao Brasil pelos técnicos e pelos recursos financeiros do Banco Mundial. Trata-se, apenas, de uma estratégia de desenvolvimento agrícola. Mas ela se insere muito bem no contexto da seção anterior, ou seja, no contexto, de um lado, do reconhecimento de que os problemas do Nordeste permanecem graves e, de outro, da insatisfação com os efeitos sociais do crescimento econômico "sem adjetivos". Na sua versão atual, essa resposta aos problemas nordestinos é exemplificada em programas como o PAPP.**

Uma característica importante desses programas (e de outros que os precederam) é que sua concepção está "concentrada na problemática específica do pequeno produtor" (MIRANDA 1990, p. 5)(33).*** No âmbito do Projeto Nordeste - cuja concepção original envolvia vários outros programas, dos quais apenas o PAPP veio a ser implementado - a prioridade ao pequeno produtor rural decorreu de duas razões básicas:

* O termo "populista" utilizado aqui pretende apenas sugerir a semelhança entre a concepção de desenvolvimento agrícola implícita nas propostas a serem discutidas abaixo e as idéias dos populistas russos do final do século XIX, início do século XX. A defesa, por parte desses pensadores e políticos da pequena propriedade camponesa, contra o avanço do capitalismo (representado pela grande propriedade) foi criticada por Lenin, que via o progresso da sociedade russa (inclusive na direção da futura revolução proletária) como passando pela expansão do assalariamento no campo. Ver LENIN (1960)(26). Para uma revisão da polêmica, FERREIRA (1984).(10)

** O PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural), que recebe recursos e supervisão técnica do Banco Mundial.

*** "O objetivo geral do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor é erradicar a pobreza absoluta através do aumento da produção e da produtividade do pequeno produtor rural", citação tirada do documento "Projeto Nordeste - Concepção Básica", apud MIRANDA 1990, p.5(33), que constitui a principal fonte de informações para as considerações aqui apresentadas.

1) *O reconhecimento de que 96% da população rural nordestina é constituída por pequenos produtores que vivem na pobreza;*

2) *O fato de que os pequenos estabelecimentos agrícolas com área de até 100ha produzem mais de 75% da produção regional de arroz, feijão, mandioca, além de serem responsáveis por bem mais de 80% do emprego rural. (MIRANDA, 1990)(33)*

Tendo isso em vista, as "atividades essenciais do programa" são todas voltadas exclusivamente para os pequenos produtores. Elas envolvem, na descrição de MIRANDA (1990, p.9)(33)

- **A ação fundiária**, para garantir ao pequeno produtor rural o acesso à posse e uso da terra.
- **O desenvolvimento dos recursos hídricos**,...
- **O crédito** para (...) investimento e custeio ...
- **A geração de tecnologia**, para reorientar o processo de geração, adaptação e difusão de tecnologias adequadas à pequena unidade de produção.
- **A extensão rural**, para dar apoio aos pequenos produtores rurais e suas associações ...
- **A comercialização**, para propiciar à população os meios para aquisição de insumos e escoamento da produção.
- **O apoio às pequenas comunidades rurais** ...

Os resultados esperados do PAPP incluem a criação direta, em 15 anos, de seis milhões de empregos estáveis. Além disso, "há referência à diminuição do ritmo de migração rural-urbana, à criação de uma classe média no meio rural e à auto-suficiência do Nordeste na produção de alimentos". Naturalmente, também se esperam "resultados indiretos (...) para a solução dos graves problemas sociais do País". (MIRANDA 1990, p. 10.)(33)

A partir dos elementos reunidos acima, algumas observações, pertinentes para a argumentação desse capítulo, podem ser feitas. Note-se que não se procurará fazer, no que se segue, qualquer avaliação do PAPP - e, ainda menos de programas que com ele guardam semelhanças, como o Padre

Cícero e o São Vicente.* A idéia é, apenas, a de caracterizar o PAPP como representativo de um determinado tipo de resposta que diverge, filosoficamente, daquela que está sendo recomendada pelo BNB.**

Em primeiro lugar, deveria ser dito que o PAPP é um dos programas mais bem adaptados ao objetivo de reduzir o complexo de culpa de certos intelectuais, políticos e burocratas internacionais, com relação à pobreza dos nordestinos do campo. Um programa só para os pobres, com promessas de crédito, ação fundiária, assistência técnica etc.

Será, entretanto, que essa é a forma mais eficaz de tentar reduzir a pobreza? Trata-se de uma questão interessante cuja resposta, à primeira vista, não pode deixar de ser positiva. À "segunda vista", a resposta ainda é positiva, se bem que condicionada a que o Banco Mundial continue remetendo suas parcelas. Ainda que, num caso extremo, o retorno econômico dessas aplicações seja zero, não deixará de ser verdade que a situação particular das famílias temporariamente beneficiadas com os recursos transferidos estará melhor do que antes.

Ninguém garante, entretanto, que a fonte de recursos não venha a secar. Assim como ninguém assegura que, uma vez isso tendo ocorrido, a situação das famílias beneficiadas não reverta para o quadro anterior ao programa. A suspeita de que aludida reversão seja a regra nesses casos, decorre, antes de tudo, de uma constatação simples: um programa tipo PAPP tenderá a avaliar seu próprio grau de sucesso muito mais na base de conceitos como "número de pequenos produtores atendidos pelo crédito" do que a partir de estatísticas do tipo "expansão da produção agrícola na área de atuação do programa".

Em outras palavras, o PAPP não é um programa voltado precipuamente para estimular o crescimento da produção. É um programa voltado para

* A discussão sobre o desenvolvimento agrícola recente do Nordeste, feita no capítulo 5, chega um pouco mais perto de tentar uma avaliação dos chamados programas voltados para o pequeno produtor (dos quais o PAPP é um exemplo) enquanto alternativas para a política agrícola regional.

** Não se exclui a possibilidade, na versão defendida nesse trabalho, de que programas do tipo PAPP, desde que não pretendam oferecer um modelo de desenvolvimento agrícola para o Nordeste, tenham um papel a cumprir no âmbito da política regional. Na verdade, programas "voltados para o pequeno produtor", na acepção discutida acima, são programas assistencialistas, que deveriam ser avaliados sob esse prisma. Idealmente, dever-se-ia orientar esses programas de modo a que o cumprimento de seus propósitos assistencialistas fosse feito sem implicar um desestímulo ao crescimento do produto agrícola e, até mesmo, viesse a contribuir positivamente para esse crescimento.

beneficiar o pequeno produtor **enquanto** pequeno produtor. Onde isso puder ser conciliado com a expansão da produção, ótimo; onde isso conflitar com a expansão da produção, pior para essa. Acontece que, sem a expansão da produção, as melhores intenções da política não conseguem outra coisa além de praticar assistencialismo. Isso, certamente, não é o mesmo que contribuir com eficácia para "erradicar a pobreza".

É verdade que, do ponto de vista lógico, a "prioridade ao pequeno produtor" apenas implica que as ações do programa (exceto por acaso) **não serão** aquelas que levariam à maximização da produção. Não existe base lógica, contudo, a partir da premissa acima, para concluir que as ações do programa não contribuiriam significativamente para o aumento da produção agrícola.

Não há base lógica, mas existem boas razões empíricas para desconfiar de que este seja mesmo o caso. A pequena produção tradicional (aquela realizada pelo público-meta dos programas tipo PAPP) tem sofrido significativo declínio no Nordeste, pelo menos nos últimos 15 anos. Culturas típicas dos pequenos produtores têm ocupado maiores áreas, a cada ano, mas sua produção tem declinado, em termos absolutos (FRANÇA, 1990), ou seja, sua produtividade tem-se reduzido drasticamente. O típico pequeno produtor rural nordestino cultiva produtos em declínio.*

De uma perspectiva mais abrangente, pode-se perceber que programas tipo PAPP exercem um papel fundamentalmente de consolidar e expandir as formas de produção que tipificam a miséria rural no Nordeste: a pequena produção familiar de milho, feijão e mandioca. Ora, é pelo menos concebível que, em muitos casos, a melhor coisa que poderia acontecer a um pequeno produtor rural miserável seria a sua transformação (a oportunidade surgindo) em um trabalhador assalariado com maior renda. Programas como o PAPP, ao restringirem seu público-meta aos pequenos produtores tradicionais exercem, na verdade, um efeito retardador da penetração de relações capitalistas no campo. Nesse sentido, eles efetivamente congelam a miséria (talvez um

* Ao mesmo tempo, outros produtos e segmentos da agricultura nordestina têm apresentado notável expansão, nos 15 últimos anos. Veja a discussão mais aprofundada desse ponto no capítulo 5, adiante.

pouco melhorada) bloqueando a mudança que poderia trazer uma contribuição permanente à melhoria das condições de vida dos pobres do campo.*

Dessa forma, a generalização do "modelo PAPP" de desenvolvimento agrícola seria, muito provavelmente, desastrosa para o Nordeste. Isso porque a concepção do programa envolveria a "campeonização" completa da agricultura nordestina, com as famílias produzindo para sua subsistência.

A imagem de uma agricultura nordestina produtora, basicamente, de alimentos para autoconsumo (com poucos excedentes para comercialização) em pequenas propriedades, e que utiliza intensivamente mão-de-obra familiar e técnicas pouco sofisticadas pode até parecer agradável diante do quadro de miséria hoje prevalente. É claro que isso criaria um obstáculo quase intransponível à mudança subsequente. Imagine-se agora como ficaria esse Nordeste rural diante da agricultura do Sudeste e do Centro-Oeste: dinâmica, exportadora, empresarial, mecanizada. As disparidades relativas seriam ainda maiores do que as de hoje.

Existem, naturalmente, outras propostas de política agrícola circulando no Nordeste. As que gravitam em torno da reforma agrária passam por períodos de maior e menor voga, sem deixar, jamais, de serem defendidas por um conjunto significativo de estudiosos. Principalmente por razões de espaço, essas propostas deixam de ser discutidas aqui em maior detalhe.** Um comentário parece, entretanto, indispensável, com respeito ao fato de que se pode conceber a reforma agrária tanto como uma proposta populista, no sentido desta seção, quanto como parte de uma estratégia produtivista com preocupação social, a exemplo daquela que forma o pano de fundo do presente trabalho.

Enquanto proposta populista, a reforma agrária padece da miopia de considerar a produção e a distribuição (de renda e de riqueza) como independentes uma da outra. Nessa visão - que relembra John Stuart Mill, um economista clássico inglês seguidas vezes ridicularizado por Marx - a reforma agrária é tratada primordialmente como uma proposta distributivista. Pouca atenção seria dada às repercussões que um hipotético retalhamento das propriedades poderia ter sobre a produção agrícola presente e futura.

* A semelhança maior entre as proposições de política agrícola do Banco Mundial e as posições dos populistas russos do século XIX aparece exatamente nesse ponto.

** Ver, entretanto, a interessante discussão a respeito, contida em SAMPAIO (1988), (41)

Um cenário provável de emergir, caso este tipo de proposta tivesse aplicação generalizada, seria a multiplicação de pequenas propriedades familiares no campo, produzindo alimentos para sua própria subsistência, em condições de baixíssima produtividade. Muito embora a situação individual das famílias que se tornassem proprietárias melhorasse de imediato (para estagnar num nível um pouco melhor que o atual, logo depois), o caminho para a difusão de uma agricultura moderna, eficiente, geradora de alta renda, empresarial, dinâmica, estaria seriamente bloqueado. Os mesmos comentários feitos acima, com respeito a generalização do modelo Banco Mundial-PAPP poderiam, então, ser repetidos.

Ocorre que a reforma agrária também tem sido, ocasionalmente, concebida como parte de uma estratégia que privilegia considerações produtivistas, sem deixar de levar em conta o lado distributivo. Na avaliação de SAMPAIO (1988, p. 129)⁽⁴¹⁾ a reforma agrária proposta no início do Governo Sarney orientava-se nesse sentido, ou seja, o "de privilegiar ações que tenham impacto positivo na expansão da produção, na elevação da produtividade e no aumento da equidade setorial". Apenas, porém, sob um critério empírico, Sampaio avalia que é na fronteira agrícola (e não, por exemplo, nas zonas antigas de produção do Nordeste rural) onde as condições acima podem mais provavelmente ser combinadas.

4.3.2 Populismo Industrial

Há propostas "populistas" (generalizando o sentido do termo) também para a indústria nordestina, muito embora - um tanto quanto paradoxalmente - se pense muito mais sobre a agricultura do que sobre a indústria no Nordeste. Como consequência disto, é difícil eleger propostas para a indústria realmente representativas do pensamento que se considera a si próprio "de esquerda".

Em todo caso, as queixas básicas sobre a industrialização nordestina tendem a se concentrar na alegada baixa criação de empregos associada à instalação das novas fábricas. Subsidiariamente, também se têm feito ressalvas à reduzida integração local da nova indústria, à alta intensidade de capital dos novos investimentos, ao tamanho médio das empresas incentivadas pelo Finor e à propriedade predominantemente extra-regional da nova indústria.

Uma proposta de política de industrialização para o Nordeste que procura responder a algumas das preocupações acima foi apresentada por BARBEIRO, PISTONESI (1985)⁽⁶⁾.

BARBEIRO e PISTONESI (1985, p. 135)⁽⁶⁾ dedicam sua atenção, inicialmente, a assinalar "as insuficiências do padrão de industrialização adotado no Nordeste para contribuir na solução dos problemas do desemprego, subemprego e pobreza extrema e, de um modo geral, para impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas na região".

Eles reconhecem que, não obstante ser verdade que "a eliminação do desemprego e do subemprego e a extinção das condições de pobreza, constituem, sem dúvida alguma, objetivos da política de desenvolvimento regional, o processo de industrialização pode contribuir apenas em parte para que esses objetivos sejam atingidos". Apesar disso, sua proposta de "política industrial do Nordeste" enfoca, basicamente, a questão do emprego.

Quatro tópicos são privilegiados, no trabalho mencionado:

- Aspectos setoriais, tanto no que se refere à criação direta de emprego como à difusão funcional e espacial dos efeitos de indução.
- Problemas relacionados com a escolha de técnicas e com a viabilidade de alternativas.
- Dimensão das unidades, o papel da pequena e média empresa e a origem dos capitais.
- Problemas específicos de emprego, relacionando-o com as dimensões anteriores, e do subemprego e sua vinculação com o setor informal (BARBEIRO e PISTONESI, 1988, p. 136).⁽⁶⁾

Na continuação, os autores procuram mostrar como (e por que) a política de incentivos à industrialização do Nordeste deveria ser reformulada para induzir - explorando os quatro aspectos mencionados acima - uma maior absorção de trabalho. Com respeito à composição setorial dos investimentos, após observar serem mudanças nessa composição uma maneira de alterar a relação capital-trabalho agregada (para a indústria), BARBEIRO e PISTONESI (p. 136)⁽⁶⁾ acrescentam:

"Isso significaria, portanto, orientar a política industrial para a promoção de setores e produtos com menor intensidade de capital, que gerem maior ocupação e se integrem em maior medida com o aparelho produtivo regional existente. Essas características, por sua vez, podem favorecer uma maior participação das empresas de porte médio e pequeno, dos capitais de origem local e uma maior descentralização no espaço regional."

Naturalmente, além de induzir uma composição setorial do investimento viesada no sentido dos produtos mais utilizadores de trabalho, a política industrial recomendada por Barbeiro e Pistonesi estimularia também a escolha de técnicas intensivas em trabalho (p. 140ss). Atenção maior deveria ser dada às pequenas e médias empresas, "em especial se se considera que esse tipo de unidades utiliza geralmente técnicas mais intensivas em mão-de-obra e que, pela menor dimensão dos capitais exigidos, favorece a participação de capitais de origem regional" (BARBEIRO e PISTONESI, p. 144).(6)*

Finalmente, ao generalizar sua proposta para incluir as "diretrizes de uma política de emprego", Barbeiro e Pistonesi vão apoiar-se em SCHUMACHER (1978)(42). Nas palavras dos primeiros:

Parte dos aspectos mencionados até agora é resumida por Schumacher (1978), ao sugerir diretrizes básicas nas políticas de desenvolvimento regional:

- 1 - Os postos de trabalho devem ser criados em áreas onde as pessoas estão vivendo, e não em áreas metropolitanas (...)
- 2 - Esses postos de trabalho devem ser de baixo custo para que possam atingir um número considerável, sem exigir grandes quantidades de capital e de importações difíceis de obter.
- 3 - Os métodos de produção devem ser relativamente simples e não exigir qualificações de pessoal e complexidade organizativa e administrativa.
- 4 - A produção deve basear-se principalmente em materiais locais e ser orientada para o abastecimento da região (BARBEIRO e PISTONESI 1988, p.151)(6)**

* Qual é mesmo o problema com a "origem regional" ou extra-regional dos capitais investidos no Nordeste? Numa conjuntura histórica em que as economias nacionais de todo o mundo sentem a necessidade de se abrirem mais, de se integrarem mais umas com as outras, de atraírem mais investimentos estrangeiros, essa desconfiança "nordestina" com o capital de São Paulo traz à mente a imagem de uma Albânia stalinista, parada no tempo, olhando para trás.

** Não é possível fugir à tentação de citar trechos do comentário de Cristovam Buarque (1988, p. 163 e ss) a esse trabalho, inclusive para testemunhar quanto ao seu grau de representatividade entre os aqui designados (sem intenções pejorativas) populistas. Buarque diz, logo de saída: "para mim, fica um tanto difícil debater o texto, devido à identidade de pensamentos que sinto ..." E mais: "estou de acordo que a política de desenvolvimento do Nordeste não levou aos resultados que se esperava e não posso deixar de concordar com as proposições de reorientação da indústria para setores de bens de consumo de massa, com nova política de seleção de tecnologias mais intensivas em mão-de-obra; incentivos especiais à pequena e média indústria..."

O primeiro ponto a discutir na proposta de Barbeiro-Pistonesi-Buarque diz respeito à sua classificação feita aqui como "populista". A razão básica é que a proposta esboçada acima marcha nitidamente contra a história, ao discriminar contra as grandes empresas que são as principais responsáveis pelo dinamismo econômico e tecnológico da indústria nos países avançados.

Não é que não exista pequena empresa nos países industrializados, nem que não haja ramos industriais dinâmicos (naqueles países) intensivamente empregadores. A existência dessas oportunidades de produção eficiente e competitiva, por parte das pequenas e médias empresas, tornaria irracional uma política de industrialização que virtualmente **impedisse** o desenvolvimento das grandes empresas.

Ainda mais irracional seria uma política estruturada de forma que discriminasse contra investimentos não realizados por pequenas e médias empresas, não intensivos em trabalho, não voltados para o consumo de massa na própria região etc. O trabalho de BARBEIRO, PISTONESI (1988)(6), que veicula a proposta de uma nova política industrial para o Nordeste, tem, precisamente, esse espírito. É nesse sentido que ele apresenta uma visão populista.

A proposta é populista também porque, em seu espírito, ela dá primazia à geração de empregos sobre a expansão do produto. Essa seria uma idéia louvável, se não fosse irrealista. Acontece, porém, que o que cria empregos é a expansão da produção, de modo que tratar do primeiro objetivo descuidando do segundo poderia (a exemplo do PAPP) até gerar alguns benefícios temporários e limitados para umas poucas famílias, mas apenas enquanto o Banco Mundial (ou, no caso o governo federal, via Finor) continuasse disposto a aplicar na Região um dinheiro sem retorno. Não parece que seja uma estratégia sábia para resolver os problemas do povo nordestino.

Para finalizar, veja-se o problema sob um outro ângulo. Que "bens industriais" poderiam ser produzidos no Nordeste para atender a todas as condições de Barbeiro-Pistonesi-Buarque? Ou seja, que tipos de bens industriais são, simultaneamente, bens de consumo de massa; utilizadores de tecnologias trabalho-intensivas; fabricados por pequenas e médias empresas cujos empregos, de criação barata, sejam oferecidos no ambiente rural ou de pequenas cidades? Que tipos de bens, em adição a todas as condições acima, são também produzidos com métodos simples, que não exijam trabalhadores qualificados, sejam utilizadores de materiais locais e destinados ao abastecimento da região?

Depois de ampla pesquisa, chegou-se à seguinte lista de bens industriais que poderiam ser produzidos no Nordeste, para atender às recomendações de Barbeiro-Pistonesi-Buarque: pentes, velas, sabões em barra, farinha de mandioca, papel higiênico popular, estopas, chapéus de palha, vassouras de piaçava, capachos e bonecos de barro tipo Vitalino.

Na divisão inter-regional de produção industrial que resultaria da aplicação da política de BARBEIRO et al., portanto, o Nordeste produziria esses bens, utilizando intensivamente sua população, enquanto a São Paulo caberia produzir automóveis, computadores, aviões, instrumentos óticos de precisão, satélites espaciais etc.

Uma vez completado o processo de "desenvolvimento" do Nordeste nas linhas sugeridas por BARBEIRO et al., as disparidades de renda e de condições de vida entre os nordestinos e os paulistas estariam, como se pode facilmente antecipar, muito maiores do que o são hoje.

4.4 O QUE FAZER? ACELERAR O CRESCIMENTO

As propostas populistas antes congelariam a miséria (talvez um pouco melhorada) do que a eliminariam. A resposta defendida aqui, como forma de superar os entraves ao desenvolvimento social, já foi anunciada e repetida várias vezes, ao longo deste trabalho: é preciso **acelerar o crescimento** econômico do Nordeste, nunca retardá-lo ou descaracterizá-lo em nome de visões distorcidas e diagnósticos errados.

O ponto de partida da defesa do crescimento como princípio orientador da política regional e da ação do BNB, em particular, é a insatisfação com a situação social de vastas camadas da população nordestina; é o reconhecimento de que não se pode tolerar os níveis de miséria, de analfabetismo e insalubridade que ainda prevalecem no Nordeste.

Na visão defendida aqui, os problemas sociais do Nordeste são, em grande parte, frutos da **falta de crescimento** no passado mais remoto e da **insuficiência do crescimento**, no passado mais recente. A solução para a pobreza dos nordestinos será obtida com mais crescimento, tanto mais rápido quanto maior for o retorno de expansão do produto na Região, maximizando o crescimento econômico e evitando a imposição de tantas restrições a esse objetivo.

4.4.1 A Situação Social do Nordeste e sua Evolução (1960-1990)

Há duas formas de interpretar os indicadores sociais, resumidos na TABELA 10, num contexto que permita comparações. Uma delas consiste em comparar as estimativas desses indicadores para o Nordeste, num determinado ano, com os valores correspondentes ao Sudeste e ao Brasil. A outra é atentar para sua evolução, particularmente a partir de 1960.

No primeiro caso, os resultados são preocupantes. Em 1980, data do último censo demográfico, a expectativa de vida ao nascer do nordestino era de 51,5 anos, a mais baixa em todo o Brasil, embora isso não possa ser aferido da TABELA 10. No Sudeste, essa mesma expectativa era de 63,6 anos; no Brasil como um todo, 60,1 anos. No mesmo ano (1980), a mortalidade infantil, considerando crianças de até um ano de idade, era de 121,4 por mil, no Nordeste, muito maior do que no Sudeste (74,5) e acima de qualquer outra região.

A taxa de alfabetização refletia situação equivalente, em 1985: apenas 53,1% da população maior de 5 anos sabia ler no Nordeste, contra 82,4% no Sudeste, 73,4% no Brasil como um todo. Outra vez o Nordeste estava em posição inferior à de qualquer das demais regiões brasileiras. (ROMÃO (1990)(40), Tabelas 22, 23, 24 e ABREU 1988.)(1)

O panorama é preocupante, mas não surpreendente. Afinal, todas as evidências internacionais revistas no capítulo 3 apontam para uma forte correlação entre o nível desses indicadores sociais e a renda *per capita* dos vários países. Como regra, é nos países ricos que os indicadores sociais são satisfatórios. O Nordeste é a mais pobre das regiões brasileiras e, portanto, não surpreende que sua situação social seja a pior dentre as regiões brasileiras.

A má situação social no Nordeste constitui um reflexo da **insuficiência** de seu crescimento econômico. Nesse sentido, a partir das evidências até aqui resumidas, conclui-se que, para superar suas deficiências sociais, o Nordeste precisa crescer por mais tempo e mais rapidamente.

Quando se analisam os indicadores sociais da Região, enfatizando sua evolução, particularmente a partir de 1960, observa-se um panorama bem diferente. A expectativa de vida passou, entre 1960 e 1980, de 43,5 para 51,5 anos; a mortalidade infantil declinou, no mesmo período, de 154,9 para 121,4 por mil; a taxa de alfabetização se elevou entre 1960 e 1985, de 34,2% para 53,1%.

TABELA 10
BRASIL
NORDESTE E SUDESTE
Evolução dos Indicadores Sociais Básicos
1960 - 1980

		Esperança de vida ao nascer	Mortalidade infantil até 1 ano (por mil nasci- dos vivos)	Taxa de alfabetização (5 anos e +) (%)
BRASIL	1960	52,4	118,1	53,2
	1970	52,7	116,0	60,3
	1980	60,1	87,9	73,4*
NORDESTE	1960	43,5	154,9	34,2
	1970	44,4	151,2	39,2
	1980	51,5	121,4	53,1*
SUDESTE	1960	57,0	86,9	61,0
	1970	56,9	87,2	71,6
	1980	63,6	61,8	82,4*

FONTE: IBGE, Censos Demográficos e Anuário Estatístico
Apud ABREU (1988)⁽¹⁾

* 1985

A experiência internacional sugere cautela, entretanto, quanto à associação desse progresso social ao crescimento econômico. Em praticamente todos os países do mundo em que o produto *per capita* tem crescido rapidamente e naqueles em que esse produto tem declinado, os indicadores sociais acima experimentaram melhorias. Acredita-se serem outros os fatores e não o crescimento do produto, ou, pelo menos, não exclusivamente o crescimento do produto, os responsáveis pela queda da mortalidade infantil, pelo aumento da expectativa de vida e da taxa de alfabetização.

Referindo-se ao Nordeste, essa experiência internacional parece fazer sentido, além de ser rica em lições, pois o fato é que a velocidade com que os indicadores sociais vêm melhorando na Região tem sido inferior à registrada para as demais regiões e para o País como um todo ROMÃO (1990)(40). Isso contrasta com o que vem ocorrendo com o PIB nordestino, que se tem expandido mais aceleradamente que o brasileiro. Ou seja, não existe nada parecido com uma relação de proporcionalidade entre o crescimento econômico e o progresso social, nem no Brasil, nem no mundo. A citação de SEN (1983)(43) pode ser bastante elucidativa dessa questão: "se o governo deseja elevar a taxa de alfabetização etc. seria tolo esperar que o mero crescimento do PIB fizesse isso - muito mais razoável seria atacar o problema diretamente, com políticas explícitas".

A baixa velocidade com que os indicadores sociais estão melhorando, no Nordeste, constitui, portanto, uma forte evidência de que o governo não tem implementado as políticas sociais necessárias à Região, o que não representa qualquer contraposição à defesa do crescimento econômico. Na verdade, o que a discussão teórica do capítulo 3 tentou mostrar, particularmente à discussão centrada na FIGURA 9, foi que o processo de melhoria social caminha, até certo ponto, e em períodos curtos de tempo, independentemente do crescimento, embora só a expansão sustentada do produto assegure a viabilidade a longo prazo de ganhos sociais significativos.

O que a evolução dos indicadores sociais básicos no Nordeste sugere, **em primeiro lugar**, é que há necessidade de políticas específicas muito mais vigorosas do que as até aqui implementadas para acelerar a melhoria dos indicadores sociais e, **em segundo lugar**, que se deve acelerar o crescimento econômico, de modo a alargar as condições de atuação das políticas sociais. Como sugerido pelo diagrama de blocos da FIGURA 9, o ideal seria que as políticas sociais devessem ser concebidas de modo a maximizar, simultaneamente, os ganhos sociais diretos e os indiretos, ou seja, aqueles que derivam do crescimento do produto.

4.4.2 O Problema do Emprego

Uma avaliação pormenorizada do que tem acontecido com o emprego, no Brasil e no Nordeste, nos últimos 30 anos, foi desenvolvida recentemente por GUIMARÃES NETO (1990).⁽¹⁷⁾

As principais conclusões do autor, para os anos 1960-80, são a seguir apresentadas:

"O exame sumário da evolução do emprego no Brasil, nas últimas décadas, revela que os anos 70 se caracterizaram por um dinamismo muito grande do mercado de trabalho, traduzido na capacidade de absorção da mão-de-obra pela atividade produtiva. De fato, se entre 1960 e 1970 a população economicamente ativa (PEA) expandiu-se 2,7% ao ano, entre 1970 e 1980 as informações censitárias revelam uma expansão à taxa de 3,9%."

Segundo o mesmo estudo, a situação no Nordeste não pareceu tão favorável:

"O Nordeste, não obstante ter registrado um crescimento do produto maior do que a economia brasileira, em seu conjunto, na década de 70, não foi capaz de absorver a população economicamente ativa na mesma intensidade que o país ou as demais regiões brasileiras, tanto na década de 60 como nos anos 70. Sua taxa anual de 2,3% no período 1960/80 é significativamente inferior às de todas as regiões e o país em seu conjunto (3,3% ao ano)." (GUIMARÃES NETO, 1990, seção 2.)⁽¹⁷⁾

Esse aparente paradoxo será discutido mais abaixo neste mesmo item, utilizando algumas das idéias desenvolvidas no capítulo anterior, além de outras considerações. No momento, cabe notar que os resultados que dão suporte às conclusões de Guimarães Neto, até aqui transcritas e resumidas na TABELA 11, mostram uma associação muito clara entre crescimento e expansão da PEA (que Guimarães Neto utiliza como um indicador da expansão do emprego). Mais do que isso, eles também mostram que, pelo menos ao nível de cada região tomada isoladamente, assim como do País como um todo,

TABELA 11
BRASIL
NORDESTE E SUDESTE
Evolução da População Economicamente Ativa
1960 - 70 - 80*

		BRASIL	NORDESTE	SUDESTE
(Em 1000 pessoas)	1960	22.750,1	7.076,5	10.130,8
	1970	29.557,3	8.353,8	13.207,3
	1980	43.235,7	11.158,5	20.175,7
(Em % da PEA Brasileira)	1960	100,0	29,9	42,8
	1970	100,0	28,3	44,7
	1980	100,0	24,8	44,8
(Taxa média anual de crescimento)	60/70	2,7	1,7	2,6
	70/80	3,9	2,9	4,3
	60/80	3,3	2,3	3,5

FONTE: IBGE, Censos Demográficos Apud GUIMARÃES NETO, (1990)⁽¹⁷⁾

* Utilizada como indicadora do emprego.

quanto mais rápido o crescimento, mais intensa a expansão da população economicamente ativa.*

Do ponto de vista intersetorial, Guimarães Neto observa que "a grande expansão do emprego, traduzida na evolução da população economicamente ativa nos anos 70, ocorreu principalmente nas atividades urbanas". Uma constatação ainda mais importante está registrada a seguir.

"Além dessa tendência setorial de expansão mais acelerada das oportunidades de emprego nas atividades industriais e terciárias, é importante destacar o processo generalizado (mas desigual) de assalariamento no mercado de trabalho brasileiro. Para o conjunto do País, partindo-se de 54,7% em 1970, alcança-se quase 70% em 1980 (66,85%), na participação dos empregados no total da PEA (GUIMARÃES NETO 1990, seção 2)."(17)

Na verdade, o contraste das "posições na ocupação" entre 1970 e 1980 revela outros aspectos importantes das transformações induzidas pelo crescimento no mercado de trabalho, como se documenta na TABELA 12.**

Muito embora a TABELA 12 reproduza apenas os resultados para o Brasil, o Nordeste e o Sudeste, todas as regiões estão representadas no trabalho de Guimarães Neto. Não apenas se processou um assalariamento no Brasil e nas regiões, na década de crescimento; a contrapartida desse processo foi um acentuado declínio proporcional nas posições na ocupação que tipificam precárias relações de trabalho, como os "autônomos" e os "sem remuneração".

Ou seja, a expansão do produto, feita em bases capitalistas, vai aos poucos eliminando as formas inferiores de ocupação. No Nordeste, por exemplo, os trabalhadores "sem remuneração" que montavam a 12,4% da PEA em 1970, haviam-se reduzido a 7,9% em 1980. A redução dos "autônomos" foi também notável. Já os "empregados" passaram de 39,3% para 52,5% da PEA total. Também os empregadores experimentaram aumento em sua participação na PEA do Nordeste, do Brasil e das demais regiões.

* A década de 70 foi de maior crescimento que a de 60 e isso é refletido na intensidade do crescimento do emprego nas regiões. A única exceção aparente a essa regra é a região Sul. É possível, entretanto, que não se trate de uma exceção, mas sim que a região Sul tenha mesmo crescido menos nos anos 70 do que nos anos 60.

** GUIMARÃES NETO (1990)⁽¹⁷⁾ não menciona dados para 1960, provavelmente devido ao censo de 1960 não ter investigado esses atributos.

TABELA 12
BRASIL
NORDESTE E SUDESTE
Evolução da PEA Segundo Posições na Ocupação, 1970-1980

		BRASIL	NORDESTE	SUDESTE
Empregados	1970	54,7	39,3	71,0
	1980	66,8	52,5	78,8
Autônomos	1970	33,9	47,4	22,4
	1980	25,0	37,9	16,0
Empregadores	1970	1,5	0,9	1,9
	1980	2,8	1,7	3,3
Não Remunerados	1970	9,9	12,4	4,7
	1980	5,4	7,9	1,9

FONTE: IBGE, Censos Demográficos *Apud* GUIMARÃES NETO (1990)⁽¹⁷⁾

Na década de oitenta, quando o crescimento praticamente cessou, o emprego formal **decreceu** no Brasil e no Sudeste, nos anos de recessão de 1980-83. No Nordeste, onde o crescimento médio do produto total foi positivo em 1980-83, o emprego formal expandiu-se naqueles anos.* Além disso, a recuperação do crescimento, após 1984 (até 1986), fez com que o emprego formal se expandisse fortemente no Brasil e nas regiões. Para o conjunto dos anos aqui considerados (1980-86), contudo, a taxa média de crescimento do produto tanto no Brasil quanto nas regiões, foi sensivelmente menor que a verificada na década anterior. Guimarães Neto observa:

"Esse comportamento do emprego 'formal' nos anos 80, reduzindo sua expansão em relação ao que se constatou para a década de 70 (...) implicou uma deterioração das condições de trabalho que pode ser detectada, em termos regionais, por alguns indicadores." (GUIMARÃES NETO 1990, seção 2.)⁽¹⁷⁾

E conclui:

"Finalmente, comparando-se as duas últimas décadas, o que fica patente é o contraste entre uma década de mudanças, a de 70, com um avanço no assalariamento em detrimento das demais relações de trabalho, e outra década, a de 80, na qual se assistiu à estagnação ou estabilidade das relações de trabalho, com indícios, sobretudo nos anos de crise, de retorno a formas precedentes, através de um processo que poderia ser denominado de 'informalização' das relações no mercado de trabalho." (GUIMARÃES NETO 1990, seção 2.)⁽¹⁷⁾

Para concluir, os resultados gerais no mercado de trabalho dão apoio à defesa do crescimento. A expansão do produto não somente tem induzido a uma significativa criação de empregos, no Brasil e nas regiões, como também tem acarretado importantes transformações desejáveis no mercado de trabalho, como a expansão do assalariamento, em detrimento de ocupações menos nobres como a dos "autônomos" e dos "sem remuneração".

Em contraste, a desaceleração do crescimento, na década de 80, levou a uma involução tanto quantitativa (nos anos de crise) quanto qualitativa no emprego. Em geral, a análise do mercado de trabalho nos últimos 30 anos reforça o argumento em favor do crescimento econômico como princípio básico da política regional.

* O impacto da recessão de 1981-83 foi menor no Nordeste do que no resto do País, conforme MAIA GOMES (1987).⁽³⁰⁾

Os resultados do nível de emprego no Nordeste, entre 1960-80, foram, porém, menos animadores do que os verificados no País como um todo, apesar do maior dinamismo regional. É importante observar, inicialmente, que em nenhum momento se identificou um efeito perverso do crescimento nordestino sobre o mercado de trabalho local.

De forma mais específica, poder-se-ia considerar que a resposta diferenciada do mercado de trabalho nordestino tem a ver: (1) com a existência acumulada em séculos de um elevado estoque de subemprego na Região, fato que reduziu a correlação entre o aumento absoluto da PEA, induzido pelo crescimento econômico, e o aumento percentual na mesma variável; (2) com algumas não-linearidades referidas no capítulo anterior.

Cabe ressaltar que nos anos iniciais da década de 60 houve uma importante reestruturação da indústria têxtil nordestina, com redução no emprego total do setor. Em parte devido a isso, a taxa média anual de crescimento do emprego na indústria de transformação do Nordeste foi de apenas 2,3%, de 1960 a 1970, tendo saltado para 7,4% na década seguinte.

4.4.3 Rendimento e Distribuição da Renda

Por definição, os rendimentos médios crescem quando a renda *per capita* de um país cresce. Mas não é por definição que as rendas médias da população pobre se elevam quando o país experimenta um processo de crescimento econômico. Na TABELA 13, verifica-se ter sido esse o caso do Brasil, do Nordeste e do Sudeste, de 1960 em diante.

Mais do que isso, os dados comprovam não apenas que o crescimento (de 1960 a 1980 e, depois, 1986 comparado a 1983) eleva os rendimentos médios dos 40% mais pobres, mas também que a falta de crescimento, ou o crescimento muito lento (1983 comparado a 1980; 1987/88 comparado a 1986) **deteriora** os rendimentos dos pobres. Na verdade, a recessão ou o crescimento lento reduzem os rendimentos dos 40% mais pobres muito mais rapidamente e com muito maior intensidade do que a expansão do produto eleva os rendimentos dessa mesma camada populacional.

Os indicadores de distribuição **relativa** da renda são resumidos na TABELA 14 para o Brasil, Nordeste e Sudeste. A velha polêmica sobre o "crescimento concentrador" deveria ser revista à luz dos resultados agora disponíveis para os anos de crise. Os números da TABELA 14 evidenciam que o Índice de Gini se agravou, no Brasil e nas suas regiões, tanto nas décadas de crescimento (1960-70 e 1970-80) quanto na recessão de 1981-83.

TABELA 13
BRASIL
NORDESTE E SUDESTE
Renda Real Média Mensal, em Salários Mínimos
de Poder Constante de Compra, dos 40%
mais Pobres da População (Anos Seleccionados)*

	1960	1970	1980	1983	1986	1987	1988
Brasil	0,51	0,53	0,78	0,49	0,81	0,57	0,58
Nordeste	0,38	0,38	0,52	0,32	0,55	0,35	0,50
Sudeste	0,62	0,70	1,03	0,68	0,99	0,72	0,72

FONTE: IBGE, Censos Demográficos de 1960, 1970 e 1980 e PNADs 1986, 1987 e 1988. Apud ROMÃO (1990)⁽⁴⁰⁾

* A renda real média mensal, em salários mínimos é calculada a preços de setembro de 1986 e refere-se ao conjunto de pessoas de 10 anos ou mais, com rendimentos positivos.

TABELA 14
BRASIL
NORDESTE E SUDESTE
Evolução do Coeficiente de Gini da Distribuição Pessoal
da Renda em Anos Seleccionados

	1960	1970	1980	1983	1986	1987	1988
Brasil	0,496	0,559	0,588	0,601	0,600	0,616	0,597
Nordeste	0,463	0,534	0,589	0,602	0,586	0,602	0,587
Sudeste	0,491	0,549	0,570	0,583	0,587	0,600	0,584

FONTE: IBGE, Censos Demográficos e PNADs *Apud* ROMÃO (1990).⁽⁴⁰⁾

Na verdade, o agravamento do Índice de Gini foi muito mais acentuado nos anos 60 - década que presenciou a crise econômica de 1961-64 - do que nos anos 70, período de crescimento elevado. Em três anos de recessão aberta (1981 a 1983), o Índice de Gini voltou a se agravar.

A experiência brasileira, do Nordeste e Sudeste, até o final da crise de 1981-83, indica que há fatores operando na economia e na sociedade brasileiras que têm levado a uma contínua concentração da renda. O papel do crescimento nesse processo não está bem definido, mas é possível que ele, mesmo na sua versão "concentradora" da década de setenta, tenha sido um fator de redução no grau de desigualdade. Essa interpretação é coerente com as evidências da TABELA 14, muito embora não possa ser "demonstrada" por aqueles dados.

A partir de 1986 (inclusive), um ano de forte crescimento do PIB *per capita*, nota-se certa desconcentração da distribuição da renda no Brasil como um todo e no Nordeste, excetuando-se o Sudeste. De 1986 para 1987, com a forte redução no crescimento econômico, os indicadores de concentração de renda voltaram a piorar. Paradoxalmente, a continuação do declínio da taxa de crescimento, de 1987 para 1988, ocorreu simultaneamente a uma desconcentração na distribuição da renda no Brasil e nas duas regiões (TABELA 14).

Dessa forma, uma interpretação adequada das variações do coeficiente de Gini, no Brasil e nas suas regiões, de 1960 a 1988, tem de levar em conta muitos outros fatores, além da taxa de crescimento econômico. Em geral, os dados são compatíveis com a tese de que o crescimento contribui para **desconcentrar** a renda. Mas eles também mostram que a taxa de crescimento do PIB não exerce sobre o coeficiente de Gini uma influência suficientemente forte para anular os impactos dos demais fatores que afetam as variações naquele coeficiente.

Em vista disto, não parece haver nenhuma relação sistemática entre crescimento e distribuição de renda. A distribuição tanto pode melhorar quanto piorar, com o crescimento; não há, também, qualquer indício de que o crescimento mais rápido tenha efeitos negativos mais fortes sobre a distribuição. À luz dessas constatações, torna-se inócua a tese do "crescimento concentrador". Outros fatores (como, por exemplo, a repressão política aos sindicatos) podem exercer influência negativa sobre a distribuição. O crescimento em si, entretanto, dificilmente contribui para concentração da renda.

Mesmo que o argumento do crescimento concentrador fosse consistente, do ponto de vista distributivo seria melhor que a economia crescesse. Para ver por quê, considerem-se duas situações hipotéticas. Na primeira, a economia está crescendo, mas o crescimento é concentrador: os ricos aumentam sua renda em 50%, os pobres somente em 30%. Na segunda situação, hipotética, a "recessão desconcentradora" faz decrescer a renda de pobres e ricos, só que os ricos perdem mais do que os pobres. O coeficiente de Gini melhora: os ricos perdem 50% de sua renda; os pobres, apenas perdem 30%. O impacto sobre o bem-estar é maior no caso dos pobres, que gastam suas rendas com bens de primeira necessidade, o que não acontece com os ricos, que ajustam apenas o seu consumo de bens supérfluos.

Ou seja, mesmo na hipótese improvável de que exista um "crescimento concentrador", é melhor ter crescimento do que não tê-lo. A experiência de quase todos os países ricos mostra que altos níveis de renda estão associados a melhor equidade distributiva.

Também por considerações distributivistas, se a preocupação for enxergar a realidade e não repetir *slogans*, a melhor estratégia para uma região como o Nordeste é maximizar o seu crescimento econômico e ir implementando, paralelamente, as políticas sociais "ótimas" (educação, saúde, saneamento), ou seja, aquelas que trazem benefícios sociais diretos e ainda facilitam o crescimento do produto econômico.

4.4.4 Crescimento e Redução da Pobreza

Grande parte da força do argumento formulado no final da subseção anterior repousa numa hipótese implícita segundo a qual o crescimento econômico traz benefícios diretos e imediatos às populações pobres. Deve-se reconhecer que a evidência apresentada a favor dessa hipótese não é bastante. É preciso buscar mais e melhores dados, com base nos quais se possa emitir juízos mais sólidos com respeito ao impacto benéfico do crescimento sobre a situação econômica das famílias pobres.

Há evidências mais fortes de que as camadas pobres da população se beneficiam amplamente do crescimento econômico e de que a falta de crescimento é desastrosa para a situação das famílias pobres.

TABELA 15
BRASIL
NORDESTE E SUDESTE
Percentagem das Pessoas Abaixo da Linha de Pobreza
(incidência da pobreza) em Anos Seleccionados.

	1960	1970	1980	1983	1986	1987	1988
Brasil	41,4	39,3	24,4	41,9	28,4	35,9	39,3
Nordeste	61,0	60,8	38,5	59,3	40,1	53,4	56,4
Sudeste	33,3	28,6	17,1	32,6	22,9	28,9	31,3

FONTE: (dados brutos): IBGE, Censos Demográficos e PNADs Apud ROMÃO (1990)⁽⁴⁰⁾

Os resultados da TABELA 15 são notadamente consistentes. Numa década de crescimento modesto (1960-70), a incidência da pobreza se reduziu no Brasil, no Nordeste e no Sudeste - embora desprezível, no Nordeste. Na década seguinte (1970-80), de elevado crescimento do produto, a redução da pobreza ocorre em grandes proporções: de 39,3% para 24,4%, no Brasil; de 60,8%, para 38,5%, no Nordeste; de 28,6% para 17,1%, no Sudeste.

Com a estagnação econômica, iniciada na década de 80, os ganhos obtidos em duas décadas de crescimento são quase totalmente eliminados em apenas três anos de recessão: A pobreza aumenta de 24,4% para 41,9%, no Brasil (mais do que havia sido registrado em 1960); de 38,5% para 59,3%, no Nordeste; de 17,1% para 32,6%, no Sudeste.*

Com a volta do crescimento, em 1984-86, a proporção de pobres na população total novamente se reduz bruscamente, quase retornando aos níveis de 1980. Na fase imediatamente seguinte, a redução (em 1987) e eliminação (em 1988) do crescimento do produto, acarretou aumento na incidência da pobreza, no Brasil, no Nordeste e no Sudeste: a estagnação dos anos 80 eliminou os ganhos que haviam sido obtidos em duas décadas de crescimento.

Os resultados de ROMÃO (1990)⁽⁴⁰⁾ são corroborados por estimativas independentes feitas por outros autores, como HOFFMANN (1989)⁽²¹⁾, HOFFMANN (1986)⁽²⁰⁾ e GUIMARÃES NETO (1990)⁽¹⁷⁾. A TABELA 16 construída a partir das estimativas de Guimarães Neto usando uma "linha de pobreza" diferente da arbitrada por Romão (1990), demonstra os mesmos resultados, já relatados nesta subseção. Guimarães Neto (1990) depõe da seguinte forma:

"Em síntese, o que as informações assinaladas sugerem é que, na fase de crescimento na década de 70, houve uma redução em termos absolutos das famílias pobres e em todas as regiões, tendência esta que foi

* Merece comentário a seguinte questão: de 1980 a 1983, enquanto o Brasil mergulhou na crise, o Nordeste, graças a políticas compensatórias "inconscientes" implementadas na Região, conseguia crescer, embora a taxas muito reduzidas (Maia Gomes 1987)⁽³⁰⁾. Em termos de PIB "per capita", entretanto, as estimativas revisadas da SUDENE (1990a, Tabela 2) mostram que o Nordeste não cresceu, de 1980 a 1983.

TABELA 16
BRASIL
NORDESTE E SUDESTE
Incidência da Pobreza na População Total,
em Anos Seleccionados (Em %)

	1970	1980	1983	1985
Brasil	42,2	21,9	26,5	22,2
Nordeste	68,2	43,9	45,5	39,6
Sudeste	27,1	11,5	18,1	15,1

FONTE: Dados Brutos: IBGE, Censos Demográficos e PNADs. Tabela construída a partir das estimativas de GUIMARÃES NETO (1990)⁽¹⁷⁾, Tabela 10 que, por sua vez, cita HOFFMANN (1986)⁽²⁰⁾ e HOFFMANN (1989).^{(21)*}

* Guimarães Neto segue o critério de Hoffmann e Kageyama (1984) que definem a "linha de pobreza" como equivalente a um salário mínimo vigente em agosto de 1980. Esse valor real é mantido constante para os demais anos.

*alterada nos anos 80, quando, com a crise do início dos anos 80, volta a crescer, também em todas as regiões, o número de famílias em situação de pobreza."**

Um último conjunto de resultados merece ser aqui referido: os obtidos por ROCHA (1989), do IPEA, que analisou as variações na incidência da pobreza, nos anos oitenta, nas nove regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE. A TABELA 17 resume os principais resultados de Rocha.

Os dados revelam que de 1981 para 1983 o produto caiu e a recessão provocou o aumento da pobreza em **todas** as regiões metropolitanas.**

Com a retomada do crescimento (1983/85 e 1985/86), o quadro se inverteu, a pobreza se reduziu em todas as regiões, com exceção do Rio de Janeiro (1983/85) e Belém (1985/86), provavelmente explicáveis por eventos localizados.

O Brasil não é diferente do resto do mundo, a esse respeito. O crescimento reduz a pobreza; a falta de crescimento a aumenta. Deixando de lado casos extremos, somente o crescimento econômico sustentado, persistente no tempo e a taxas elevadas consegue viabilizar a redução da pobreza e a sua eliminação final.

5. DIRETRIZES PARA AS ESTRATÉGIAS SETORIAIS

A compreensão mais aprofundada dos problemas do Nordeste leva à conclusão de que a pobreza de uma grande parcela da sua população somente será superada se a Região retomar o seu crescimento econômico auto-susten-

* Outro aspecto importante a considerar: a incidência da pobreza é quase duas vezes (segundo ROMÃO)⁽⁴⁰⁾ e mais de duas vezes (Guimarães Neto) maior no Nordeste do que no Sudeste. Nenhuma surpresa: o nível de renda "per capita" do Sudeste é cerca de duas vezes mais elevado que o do Nordeste. Mas como poderá o Nordeste duplicar a sua renda "per capita" sem crescer?

** Para não misturar dados do Censo Demográfico de 1980 com os da PNAD, Sônia Rocha estudou a variação da pobreza entre 1981 e 1983. Ocorre que 1981 já havia sido um ano de recessão, de modo que uma parte do efeito da cessação do crescimento sobre a pobreza nas regiões metropolitanas não foi detectada no exercício acima. Além disso, pode ter havido certa subestimação da pobreza em 1981, devido ao fato de a PNAD captar as rendas logo após o reajuste do salário mínimo (ROCHA 1989, p. 414) ⁽³⁹⁾. Outro ponto que mereceria atenção numa análise posterior diz respeito ao fato de a elevação da pobreza de 1981 a 1983, nas regiões metropolitanas do Nordeste, ter sido relativamente reduzida, em comparação às demais regiões. Isso pode estar relacionado à menor intensidade da crise no Nordeste e, em particular, ao fato de que 1982 foi um ano de elevado crescimento do PIB nordestino.

TABELA 17
BRASIL
REGIÕES METROPOLITANAS
Variação da Proporção dos Pobres em Anos Seleccionados.

Regiões Metropolitanas	1981/83	1983/85	1985/86
Belém	+ 6,7	- 13,8	+ 2,1
Fortaleza	+ 2,2	- 19,6	- 6,5
Recife	+ 1,0	- 9,1	- 7,6
Salvador	+ 0,7	- 4,3	- 2,0
Belo Horizonte	+ 12,8	- 8,0	- 9,7
Rio de Janeiro	+ 7,5	+ 2,1	- 13,6
São Paulo	+ 12,4	- 7,5	- 10,0
Curitiba	+ 12,2	- 5,3	- 13,8
Porto Alegre	+ 11,8	- 6,4	- 7,0

FONTE: Dados brutos: IBGE, PNADs *Apud* ROCHA (1989)⁽³⁹⁾, Tabela 12.3b.

tado. Esse crescimento deve ser reforçado por uma decisão de se atacarem, com políticas sociais vigorosas, as deficiências educacionais, habitacionais, de saúde pública e de saneamento que ainda se registram na Região. Ao Banco do Nordeste cabe participar desta luta, da forma mais eficiente e eficaz possível.

Neste capítulo inicia-se a tradução das diretrizes gerais em procedimentos operacionais, determinando as estratégias setoriais, recomendadas para balizar a ação do Banco nas áreas de infra-estrutura, agropecuária, indústria, serviços e no desenvolvimento tecnológico. Com base nessas estratégias, o Banco definirá os programas de crédito mais adequados ao desempenho de suas atribuições de banco regional de desenvolvimento, dirigindo adequadamente sua ação financiadora para o objetivo de acelerar o crescimento econômico regional.

Cabe ressaltar que a proposta para a estratégia do BNB é feita sem levar em conta instrumentos de política administrados por outros órgãos de desenvolvimento com atuação no Nordeste (caso da SUDENE, que administra o FINOR, por exemplo).

A situação ideal, entretanto, seria o planejamento conjunto das estratégias de todas as instituições regionais.*

5.1 INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL

Uma forma oportuna de o BNB atuar financiando a criação de infraestrutura econômica (estradas, portos, armazéns, energia elétrica etc.) e social (saneamento, habitação, escolas, hospitais etc.) seria através de repasse de recursos de instituições internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Parece haver consenso a respeito dos princípios gerais da ação do BNB enquanto agente financeiro de programas voltados para a infra-estrutura

* Essa situação ideal não se produziu, nem parece provável de vir a se produzir. Na verdade, ao definir sua estratégia de ação, o BNB não pôde, sequer, contar com uma versão mais modesta da "situação ideal". Ou seja, não pôde o BNB, sequer, definir sua estratégia a partir do conhecimento das estratégias dos demais órgãos. Apesar da profusão de planos que a agência emite regularmente, ninguém sabe ao certo quais são as prioridades, por exemplo, da Sudene, na administração do Finor.

econômica.* O Banco deverá orientar sua ação financiadora de modo a maximizar sua contribuição ao crescimento econômico regional, procurando eliminar estrangulamentos absolutos de infra-estrutura (como, por exemplo: um colapso no fornecimento de energia elétrica). Conseqüentemente, a oferta de infra-estrutura econômica deve procurar acompanhar o crescimento das necessidades, induzindo investimentos privados nas áreas identificadas como de alto potencial econômico.

A determinação das diretrizes para os programas de financiamento da infra-estrutura social deve estar condicionada pelo BNB a que as inversões sejam feitas de tal modo que não apenas ganhos sociais imediatos sejam obtidos, mas também que o crescimento econômico subsequente seja favorecido (Ver FIGURA 9 e discussão apresentada no capítulo 3.)

Para sair desse enunciado geral e chegar a recomendações mais específicas, é necessário conhecer a realidade social nordestina, com ênfase na parte de infra-estrutura. A Análise das perspectivas demográficas do Nordeste constituiu o pano de fundo dos estudos mencionados acima. Essa análise permitiu quantificar as mudanças recentes, projetando para o futuro as tendências prováveis na estrutura da população nordestina:

*** "Paralelamente à diminuição no ritmo de crescimento populacional da maioria desses espaços (estados e mesorregiões homogêneas do Nordeste), as perspectivas demográficas indicam intensificação relativa na tendência de modernização e litoralização da população nordestina, aumento na proporção relativa dos efetivos residentes a noroeste e sudoeste da Região, desruralização e perda de posição relativa dos contingentes populacionais localizados no interior do Nordeste, particularmente no semi-árido." (MOURA, LUBAMBO, 1990, p. 2.)(34)*

* A situação atual e as necessidades futuras de infra-estrutura econômica no Nordeste também foram pesquisadas no âmbito do projeto "Diretrizes para o Plano de Ação do BNB, 1991-95", com a elaboração do relatório final "Necessidades de Infra-estrutura Econômica do Nordeste", realizado por técnicos da FUNDAJ, sob a coordenação de Osmil Galindo. O conjunto desses estudos (a serem publicados pelo BNB) será aqui referido como GALINDO et al. (1990).⁽¹³⁾

** A Fundação Joaquim Nabuco elaborou um conjunto de pesquisas intitulado "Estudos sobre a Infra-Estrutura Social do Nordeste", como parte do projeto "Diretrizes para o Plano de Ação do BNB, 1991-95". Ao todo, foram elaborados seis relatórios: "As Perspectivas de Crescimento da População Nordestina até o Ano 2.000"; "As Condições de Saúde no Nordeste"; "A Situação Educacional no Nordeste"; "Os Programas de Nutrição no Nordeste"; "Saneamento e Habitação no Nordeste"; e um relatório de sumário e conclusões. O conjunto desses documentos está, presentemente, sendo revisto para publicação pelo BNB.

Conclusões e projeções desse tipo, especialmente quando trazidas a níveis microlocacionais, são indispensáveis para a definição de critérios ótimos na alocação do crédito à infra-estrutura, o qual deve ser dirigido preferencialmente: 1) para as áreas que estejam apresentando elevado dinamismo econômico, o que se reflete, entre outras coisas, no crescimento populacional; e, 2) para as áreas potencialmente dinâmicas, condição que pode ser detectada por outros indicadores a que se fará referência mais adiante.*

Com relação aos setores de saúde e educação, alguns comentários poderiam ser feitos, à luz das conclusões do estudo FUNDAJ-ETENE.

Esse estudo constatou que a região nordestina exibe os piores indicadores sociais em saúde e educação de todo o País. Verificou, também, que o problema maior no setor de saúde no Nordeste **não reside** na baixa disponibilidade de leitos por habitante, e que o problema educacional básico, nessa Região, já não pode ser equacionado em termos de escassez de vagas nas escolas.

Em parte, essa situação reflete tendências recentes:

"Verificou-se que, entre 1970 e 1986, o número de estabelecimentos prestadores de tais serviços (de saúde) - hospitais e unidades ambulatoriais - aumentou relativamente mais no Nordeste do que no Brasil."
(MOURA, LUBAMBO, 1990, p.4.)⁽³⁴⁾

* Note-se que a "perda de posição relativa... do semi-árido" (em termos demográficos) é um resultado confirmado pelo diagnóstico econômico. Essa perda de posição, aliada à avaliação genericamente pessimista do potencial econômico dessa sub-região nordestina, desaconselha qualquer "prioridade ao semi-árido" na alocação do crédito a sua infra-estrutura social ou econômica, ainda que, como provavelmente acontece, seja aí onde as carências de infra-estrutura apareçam mais acentuadas. Os recursos não são ilimitados e, portanto, é preciso alocá-los de modo a extrair deles o máximo de benefícios presentes e futuros. Destinar os escassos recursos captados pelo Nordeste para construir uma escola numa área em declínio (como o semi-árido) traz benefícios óbvios à população local, mas dificilmente evitará que a decadência prossiga em seu curso. Com o declínio, continuará a existir o êxodo das populações, e não é impossível que a escola termine por não ser plenamente utilizada. Já uma escola construída numa região dinâmica (ou potencialmente dinâmica) dentro do mesmo Nordeste, também traz benefícios óbvios para a população local e para aquela que esteja vindo ali residir, atraída pelas oportunidades econômicas. Com isso a inversão estará contribuindo para que sejam reduzidas as disparidades regionais. Além disso, a escola pode se constituir um elemento estratégico decisivo, sem o concurso do qual o dinamismo econômico da sub-região seria abortado. Ou seja, os benefícios da escola se multiplicam com o tempo, ao contrário do que aconteceria em se localizando a obra numa região sem potencial econômico. Naturalmente, essas observações valem para o caso da infra-estrutura econômica.

"A expansão das matrículas de primeiro grau no Nordeste foi relativamente significativa entre 1970 e 1988, tendo alcançado, nesse último ano, 8,3 milhões de pessoas matriculadas, ou seja, o equivalente a 80% da população em idade escolarizável." (MOURA, LUBAMBO, 1990, p. 7)(34)

Contudo, essas melhorias recentes estão longe de serem suficientes para a resolução dos problemas nordestinos em saúde e educação. Em particular,

"Há (...) que se considerar, de um lado, que não estão sendo levados em conta nesse dimensionamento os aspectos qualitativos pertinentes à prestação desses serviços de saúde - via de regra bastante precários nem a acessibilidade da população aos recursos..." (MOURA, LUBAMBO, 1990, p. 6)(34)

Enquanto na esfera educacional:

"Apesar de tal ampliação (das matrículas), o progresso pelo primeiro grau permanece bloqueado por razões ligadas à má qualidade de ensino, currículos, avaliação, recursos humanos, instalações físicas e pelas próprias condições sócio-econômicas das crianças." (MOURA, LUBAMBO, 1990, p. 7)(34)

Tendo em vista as deficiências de infra-estrutura social ainda prevalentes no Nordeste, particularmente em saúde e educação, há que se destinar recursos para novas construções nesses setores. Abre-se, portanto, um espaço adicional para a ação do BNB, o qual deve introduzir critérios que condicionem a concessão de créditos à melhoria na qualidade dos serviços oferecidos. Isso pode significar, por exemplo, que o Banco somente deva conceder recursos para a construção de novas escolas aos estados ou municípios que implementarem programas arrojados de aperfeiçoamento de professores e que se comprometam a manter, em níveis satisfatórios, a remuneração dos seus servidores ligados à educação.

Cabe ao BNB avaliar os benefícios potenciais totais esperados de cada aplicação possível dos recursos destinados à infra-estrutura e destine esses recursos para os projetos mais promissores.

5.2 AGRICULTURA

O diagnóstico da agropecuária nordestina em que se assentam as conclusões e recomendações feitas mais adiante se compõe de estudos realizados pelo ETENE no âmbito do projeto "Diretrizes para o Plano de Ação do BNB, 1991-95".* As conclusões deste conjunto de estudos apontam, entre outras coisas, para o reconhecimento de que a agricultura regional tradicional vem apresentando sinais de declínio, tanto em termos de produção quanto de produtividade. Apesar do desempenho insatisfatório dessas culturas tradicionais, entretanto, existem focos de modernidade na agricultura do Nordeste. Os referidos focos foram os principais responsáveis pelo crescimento positivo, apesar de modesto, do produto agrícola regional nas últimas décadas.

Das 13 principais culturas nordestinas, oito apresentaram crescimento negativo do produto, no período analisado, ou seja, de 1971/73 a 1986/88. Foram elas: a banana, a mandioca e o milho, no grupo alimentos; o fumo e o sisal, no grupo de produtos de exportação; o algodão, o coco-da-baía e a mamona, no grupo das matérias-primas. A cultura do feijão obteve um crescimento médio anual, naqueles anos, menor que 1%, o que indica que a agricultura tradicional vem experimentando um retrocesso, nas últimas décadas, em termos de produção.**

Com relação à produtividade, o quadro se torna ainda mais preocupante. A análise feita por Francisco Mavignier Cavalcante França em seu estudo "A Agricultura do Nordeste nas Duas Últimas Décadas" mostrou que, das 18 culturas pesquisadas, somente seis tiveram ganhos de produtividade, de 1971/73 a 1986/88; 11 culturas registraram perdas de rendimento e uma (o arroz) manteve-se estagnada.

Quando as culturas com a produtividade em declínio são relacionadas (banana, feijão, laranja, mandioca, milho, fumo, sisal, algodão, caju, coco-da-baía e mamona), obtém-se outro retrato pouco animador da agricultura

* Esse diagnóstico setorial é composto dos seguintes estudos: "A Estrutura do Produto Agrícola Regional", "A Agricultura do Nordeste nas Duas Últimas Décadas", "Desempenho Atual e Perspectivas da Pecuária Bovina no Nordeste", "Comercialização de Produtos Agrícolas", "Assistência Técnica e Extensão Rural no Nordeste", "Desenvolvimento Tecnológico e Agricultura Nordestina", "Recursos Naturais do Nordeste" e "A Ação do Governo Via Programas Especiais". Dentro do mesmo conjunto de estudos, foi escrito por Hermínio Souza o trabalho "Agricultura Irrigada no Nordeste: Situação Atual e Perspectivas" (SOUZA, 1990)⁽⁴⁵⁾. Todos esses trabalhos estão sendo revisados para publicação pelo BNB.

** A cana-de-açúcar, também um produto cultivado há séculos, na Região, experimentou sensível modernização, em alguns estados, nos anos recentes, o que justifica um tratamento à parte. A referência principal para esta seção é FRANÇA (1990).

nordestina. Com exceção da laranja, todos os produtos com produtividade em declínio podem ser classificados como cultivo tradicional, na Região.

Os efeitos danosos da perda de produtividade explicam, praticamente sozinhos, o declínio da produção da agricultura tradicional no Nordeste. De fato, enquanto nada menos de oito culturas vêm experimentando redução na produção, nas últimas décadas, somente três tiveram também decréscimo na área plantada: o milho (redução de pequena monta), o fumo e o algodão; este último devido aos prejuízos causados pela infestação do bicudo.

Como regra, portanto, a agricultura tradicional continua se expandindo, em termos de área plantada, em toda a Região. Mais terras e mais famílias se dedicam ao cultivo de produtos cujo rendimento econômico é continuamente decrescente. Não seria fácil encontrar uma receita mais eficiente para aprofundar a pobreza de tantos nordestinos do campo.

Apesar do quadro negativo apresentado, o produto agropecuário nordestino cresceu a uma taxa média anual de 3,1%, conforme TABELA 8, do capítulo 4, demonstrando que a agricultura na região conseguiu superar o retrocesso de seus segmentos tradicionais, desenvolvendo novos produtos, incorporando novas técnicas de produção, abrindo novas áreas.

No seu estudo, FRANÇA comprova esta tese ao mostrar que, de 1971/73 a 1986/88, cresceram, no Nordeste, as produções de arroz, feijão, laranja, cacau, soja, abacaxi, café, caju, cana-de-açúcar e tomate, dentre os 18 produtos pesquisados. Excluindo o feijão (cujo crescimento foi reduzido), a cana-de-açúcar e o cacau (produtos cultivados há longo tempo, mas que sofreram melhorias tecnológicas, nas últimas décadas), teremos uma lista com vários produtos novos, alguns deles cultivados em áreas irrigadas, com o emprego de técnicas modernas.

O quadro se torna mais claro quando se analisam os rendimentos de várias dessas culturas. Dos 18 produtos e nos 15 anos estudados por FRANÇA, experimentaram ganhos de produtividade o cacau, o abacaxi, o café, a cana-de-açúcar, o tomate e a soja. No caso desta, o período de referência é apenas a década de oitenta, pois o produto, até então, não era conhecido no Nordeste.

De uma forma geral, as conclusões que emergem do diagnóstico da agricultura nordestina nos últimos 15 anos são bastante claras. Há um amplo

setor tradicional nessa agricultura, cuja área plantada se encontra em expansão, mas produto e rendimentos têm declinado. Existe, também, um segmento não-tradicional, de produtos novos ou produzidos com novas técnicas, que tem registrado ganhos tanto de produção quanto de produtividade.

Antes de extrair as principais implicações estratégicas das conclusões ora relacionadas, é oportuno resumir os resultados do comportamento da agricultura nordestina do ponto de vista de áreas. Combinando dados relativos ao desempenho recente do produto agrícola à importância econômica e ao potencial produtivo de cada microrregião, FRANÇA chegou a uma classificação das microrregiões homogêneas do Nordeste em "**dinâmicas**", "**emergentes**", "**em expansão**", "**estacionárias**" e "**em contração**". Esquemáticamente, as áreas **em contração**, no Nordeste, se confundem basicamente com a região do semi-árido, ressalvadas algumas exceções notáveis, geralmente associadas a microclimas ou a zonas de irrigação, como Petrolina-Juazeiro. As áreas **estacionárias** estão, igualmente, quase todas localizadas no semi-árido nordestino. Cerca de 50% de toda a superfície nordestina classifica-se nessas duas categorias.

O exame do mapa elaborado mostra claramente que várias microrregiões "**em expansão**" se localizam também no semi-árido. Em termos de superfície total, essas microrregiões não chegam a ocupar 20% da área do semi-árido, mas a sua importância econômica tem crescido substancialmente, nos últimos anos, em termos relativos, o que poderia não significar grande coisa, tendo em vista o retrocesso ou a estagnação econômica das áreas circunvizinhas. As áreas **em expansão**, em geral, são aquelas onde produtos novos ou técnicas modernas estão sendo introduzidas.

As áreas **emergentes** do Nordeste se confundem, grosso modo, com a zona dos cerrados, no oeste baiano, sul piauiense e maranhense, a principal fronteira agrícola da Região. O arroz, a soja, o algodão herbáceo, o caju, além de outros produtos, têm sido cultivados na Região, em vários casos com a ajuda da irrigação.

Finalmente, as áreas **dinâmicas**, cuja característica, segundo a classificação adotada, é sua elevada participação no produto agrícola regional, localizam-se principalmente nas faixas costeiras do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco e do sul da Bahia, produzindo predominantemente cana-de-açúcar e cacau. Esses produtos, particularmente a cana-de-açúcar, beneficiaram-se recentemente de programas de apoio governamental.

Existe uma forte associação entre as áreas estagnadas e em contração, no Nordeste, e aquelas que se dedicam aos cultivos tradicionais, com técnicas superadas. Boa parte do semi-árido nordestino combina essas duas características. Com efeito, as potencialidades da agricultura de sequeiro, nessa área, são bastante restritas, mesmo com a utilização dos melhores métodos disponíveis.

Em relação às áreas emergentes, dinâmicas ou em expansão, estas têm apresentado bons resultados econômicos, exatamente porque nelas se vêm introduzindo produtos novos e/ou técnicas modernas de cultivo.

Em vários casos (como, por exemplo, o da soja), a própria introdução do cultivo no Nordeste tornou-se possível a partir do desenvolvimento de uma nova variedade adaptada à Região. No caso da cana-de-açúcar, há uma fronteira tecnológica, inclusive na forma de novas variedades, aberta para o Nordeste, pronta para ser implantada em maior escala na Região.

Com base na filosofia geral defendida neste trabalho e nos resultados dos estudos setoriais realizados, a definição da estratégia do Banco do Nordeste no setor agropecuário deveria priorizar os dois pontos seguintes:

- 1) O princípio de que o objetivo fundamental da política desenvolvimentista regional é o de contribuir para a redução da pobreza dos nordestinos.*
- 2) O reconhecimento de que a maior contribuição que o BNB pode dar à realização daquele objetivo consiste em direcionar os seus instrumentos de ação de tal modo que eles contribuam da forma o mais efetiva possível para a expansão da produção agrícola regional, conciliando, sempre que possível e na medida que isso não colida com a meta de crescimento do produto, essa expansão da produção com a geração de empregos e a modernização agrícola nos pequenos e médios estabelecimentos.*

Aceitos estes pontos, e tendo em vista a escassez de recursos com que o Banco opera, a estratégia agropecuária deverá ser concebida de forma a maximizar o retorno das operações de crédito que venham a ser feitas. Isso pressupõe, ao nível geral, em que se devem definir estratégias, que o Banco selecione áreas, produtos e tecnologias, condicionando a aprovação dos pedidos de crédito, numa primeira instância, ao enquadramento dos projetos nestes requisitos.

Recomenda-se, portanto, entre outras coisas, que o BNB defina um zoneamento agrícola, com base no diagnóstico do setor agropecuário e na identificação das potencialidades das várias áreas a partir de critérios edafoclimáticos. Recomenda-se também que condicione a concessão de créditos à localização das unidades produtivas em uma das zonas consideradas aptas a dar resposta agropecuária adequada.*

Considerações semelhantes devem ser observadas na escolha dos produtos a serem financiados, de modo que a ação creditícia do Banco se direcione para os produtos, nas suas respectivas áreas identificadas como favoráveis, que têm demonstrado dinamismo na economia nordestina. Ou seja, enquanto o critério de seleção de áreas deve dirigir a ação do Banco para microrregiões "dinâmicas", "emergentes" e "em expansão", de preferência, o critério de seleção de produtos privilegiará o financiamento de culturas com alto potencial de expansão da produção.

A ênfase nas considerações de eficiência naturalmente implicará uma preferência, por parte do BNB, no financiamento de culturas com produtos de alto valor por hectare plantado. A consequência esperada é que, sob a influência da ação creditícia do BNB, se acelere um processo de transformação da agricultura e da pecuária nordestinas, na direção de culturas mais nobres, localizadas em áreas de maior potencial e empregadoras de tecnologia avançada.

As culturas com alto poder de expansão e com maiores valores do produto por hectare plantado, em geral, são as principais absorvedoras de novas tecnologias. Constitui parte da estratégia agropecuária do Banco exigir que as técnicas mais avançadas disponíveis sejam utilizadas nos projetos financiados, induzindo a modernização tecnológica da agricultura e da agropecuária nordestinas.

A questão tecnológica merece um tratamento especial. É importante salientar que esta é uma área na qual o BNB deve operar de forma intensa e cada vez mais abrangente. No que tange à *interface* entre a estratégia agropecuária e as ações do BNB no campo do desenvolvimento tecnológico, vale dizer que nenhuma das considerações feitas acima elimina a possibilidade ou a desejabilidade de que novas pesquisas tecnológicas sejam realizadas com o patrocínio do Banco.

* MARQUES (1990)⁽³¹⁾ realizou estudo dentro do projeto "Diretrizes", combinando as informações edafoclimáticas com as conclusões da pesquisa sobre o comportamento recente da agropecuária nordestina.

Ocorre, contudo, que pesquisas tecnológicas demoram a produzir resultados, enquanto a implementação da estratégia agropecuária precisa ser feita imediatamente. É por isso que a definição dessa estratégia pressupõe um determinado nível de conhecimento tecnológico e procura tirar o melhor proveito das técnicas disponíveis. No tocante à alocação de recursos para a pesquisa tecnológica, os projetos a serem financiados devem ser aprovados com base no conhecimento especializado, o único que pode antecipar com alguma segurança quais os que apresentam maiores probabilidades de produzir retornos positivos.*

O que se está propondo, desse modo, é que o BNB, na sua ação desenvolvimentista voltada para a agropecuária, procure identificar e estimular o aproveitamento das melhores oportunidades de expansão da produção e da produtividade. Isso significa que o Banco deverá centrar sua atenção nas áreas, produtos e tecnologias mais eficientes, conciliando sempre que possível esses critérios com a geração de mais empregos e o financiamento aos pequenos proprietários.

A proposta de ação compatível com esta estratégia está delineada na versão preliminar do documento "Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: Proposta de Aplicação, Exercício de 1991": "na promoção de crescimento econômico auto-sustentado do semi-árido nordestino, os estudos do ETENE sugerem a concentração das ações em três atividades consideradas estratégicas: irrigação, agroindústria e exploração pecuária em áreas selecionadas e sob condições específicas" (Cap. A.5.1).

Segundo o mesmo documento: "No que diz respeito à irrigação, entende-se que esse será o caminho para a modernização não só do semi-árido, mas de toda a agricultura nordestina. (...) Nessa linha de pensamento, a nova proposição é bem enfática, ao definir um programa de ação específico para a agricultura irrigada, onde as várias atividades agrícolas desenvolvidas sob essa tecnologia tenham tratamentos diferenciados, no que se refere às bases e condições de financiamento."

* Um ponto deve ser esclarecido no que tange à compatibilização entre os princípios ora apresentados e as diretrizes estabelecidas na lei do FNE. Embora discutidas em capítulos anteriores, as diretrizes da Lei são compulsórias e terão, portanto, de prevalecer sempre que conflitem com o sugerido neste trabalho. Caberá ao BNB levar a sua ação o mais próximo da direção aqui definida.

Os estudos do BNB-ETENE levaram, também, ao reconhecimento de que a agroindústria se constitui "num dos segmentos mais estratégicos para o desenvolvimento econômico e social do sertão semi-árido. Isso porque a instalação de unidades agroindustriais traduz-se numa garantia de mercado para a produção agrícola regional, principalmente a irrigada, assegurando-se, assim, a viabilidade econômica dos investimentos que estão sendo realizados na irrigação do Nordeste". O documento do ETENE chama a atenção também para a "grande capacidade de ampliação de empregos no meio rural" associada ao desenvolvimento da agroindústria, o que reforça a desejabilidade da estratégia proposta.

5.3 INDÚSTRIA

Nos estudos de diagnóstico do setor industrial foram identificados segmentos dinâmicos e relativamente estagnados na indústria nordestina.* Em adição a isto, a montagem de uma matriz regionalizada de insumo-produto permitiu a identificação de setores-chave (sob vários critérios) e dos complexos industriais em formação, enquanto os estudos centrados na absorção de tecnologia permitiram localizar segmentos da indústria nordestina trabalhando a níveis adequados de competitividade, ao lado de outros segmentos tecnologicamente retardatários.

Em termos de desempenho, os estudos revelaram que a indústria nordestina cresceu significativamente nos últimos 30 anos: a taxa média anual de crescimento do produto industrial, no Nordeste, de 1960 a 1988, foi de 6,22%, um pouco maior do que a mesma taxa para a indústria brasileira como um todo. Tendo em vista a crise do setor secundário no Nordeste, antes da criação da Sudene, não há dúvida de que a Região respondeu de forma positiva à política de desenvolvimento centrada nos esquemas 34/18 e Finor.

O crescimento da indústria nordestina foi acompanhado por um processo de transformação estrutural. Para tomar apenas alguns indicadores dessa mudança, o segmento produtor de bens de consumo não-duráveis teve sua participação no produto industrial nordestino reduzida de 65,7%, em 1959, para 42,2%, em 1984. A produção de bens intermediários, em contraste,

* Esses estudos foram elaborados no âmbito do projeto "Diretrizes". São eles: "Análise Diferencial-Estrutural da Indústria Nordestina", "Complexos Industriais e Setores-Chave da Economia Regional", "Diagnóstico da Indústria Extrativa Mineral do Nordeste" e "Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento Industrial no Nordeste: Proposta de Ação para o BNB". Esses estudos estão em fase de revisão para publicação pelo Eanco do Nordeste.

passou de uma participação de 31,2% (1959) para 48,9% (1984); os bens de capital e de consumo duráveis, por seu turno, participavam com 3,1% do produto industrial nordestino em 1959 e com 8,9% desse mesmo produto, em 1984 (GOMES et al., 1990, p.24)⁽¹⁵⁾.

Essa tendência de redução relativa do segmento de consumo não durável, por um lado, e de aumento na participação dos segmentos de produtos intermediários e de capital e consumo duráveis já havia sido detectada anteriormente. Trata-se de um movimento que espelha a progressiva integração da indústria nordestina à indústria do País como um todo. Isso porque, como SOUZA (1988, p. 64)⁽⁴⁴⁾ comprovou empiricamente, os segmentos de bens de capital e consumo duráveis, que estão se tornando mais importantes relativamente no Nordeste, têm importantes ligações com a indústria do resto do País.

No outro extremo, o setor de bens de consumo não duráveis, que tem declinado, em termos de participação relativa, é o que mantém ligações mais fortes com a indústria da própria região. O setor de bens intermediários parece representar um meio termo, interligando-se fortemente tanto com a indústria regional quanto com a extra-regional.

Tanto o dinamismo da indústria nordestina quanto o padrão da referida mudança estrutural têm sido influenciados pela política de desenvolvimento regional, o que levanta algumas questões para a definição de uma estratégia de atuação do BNB no setor. Sobretudo porque não há dúvida de que a manutenção indefinida dos incentivos fiscais está ameaçada pela crise financeira do setor público.

Dessa forma, parece aconselhável descobrir maneiras de tornar a continuação do crescimento industrial no Nordeste auto-sustentado, o mais rápido possível. Esse pode ser o princípio mais importante, depois da maximização do crescimento industrial, a orientar a estratégia do BNB no setor secundário.

O que poderia estimular o aumento dos investimentos industriais no Nordeste, além dos incentivos fiscais? Em grau muito limitado, em primeiro lugar, as matérias-primas existentes, mas inexploradas na Região. Isso pode e deve constituir um dos elementos de uma estratégia de desenvolvimento industrial autônomo para o Nordeste, porém com efeitos limitados.

A abundância de mão-de-obra barata na Região também tende a se tornar um estímulo insuficiente para justificar investimentos nesta parte do País. À medida que os requisitos tecnológicos da nova indústria vão-se tornando mais sofisticados, o principal fator de atração de investimentos industriais deixa de ser a abundância de mão-de-obra desqualificada, para se tornar a disponibilidade de um contingente disciplinado de trabalhadores altamente especializados. Ou, pelo menos, de trabalhadores dotados de um nível mínimo de educação básica que os torne capazes de aprender a pôr em funcionamento indústrias modernas, cujos produtos são cada vez mais intensivos em tecnologia ("Knowledge intensive") e cada vez menos intensivos em trabalho, particularmente trabalho sem qualificação.

Ademais, o tamanho do mercado consumidor nordestino é reduzido, fato que o torna incapaz de viabilizar a sustentação do crescimento industrial na Região, sem o fluxo de incentivos fiscais.*

Essas considerações põem em evidência que o crescimento do Nordeste, particularmente a indústria, depende sobretudo da manutenção de esquemas especiais destinados a aumentar a atratividade de localização de investimentos. A estratégia de industrialização regional não pode ignorar este fato.

Duas conclusões podem ser sugeridas: A extinção dos incentivos regionais seria desastrosa para o Nordeste, o que impõe às lideranças regionais a obrigação de lutarem politicamente contra esta ameaça; a segunda é que, daqui para a frente, as instituições responsáveis pela promoção do desenvolvimento regional têm de correr contra o tempo, de modo a fazer com que a continuação do crescimento da indústria nordestina dependa cada vez menos da manutenção dos incentivos fiscais ou de qualquer outra política de transferência de recursos para a Região.

* SOUZA (1988)⁽⁴⁴⁾ detectou que os segmentos de bens de consumo não duráveis (que vêm perdendo posição relativa) são os mais articulados com a economia local e, em parte, por causa disso, aqueles com maiores coeficientes totais (diretos e indiretos) de criação de empregos na própria região. Sua perda de posição relativa tem, desta forma, impactos significativos sobre o emprego. Discutindo a questão do ponto de vista do emprego, o autor argumenta ser "imperativo que se divise meios e instrumentos de fomento às indústrias voltadas para o mercado local, objetivando mitigar sua vulnerabilidade à concorrência, no próprio mercado local, às importações do tipo competitivo". Existe uma forma de "fomentar" essas indústrias que compatibiliza os objetivos centrados no emprego, como quer Souza, com os centrados (numa primeira instância) na produção. Essa forma consiste em garantir a incorporação de novas tecnologias nos processos produtivos dessas indústrias. Ao melhorar as condições de competitividade do segmento, uma política desse tipo estaria, simultaneamente, atendendo objetivos de expansão do emprego e de aceleração do crescimento.

As considerações feitas acima estão propositadamente exageradas para fixar o ponto essencial, isto é, para os órgãos de desenvolvimento do Nordeste, a questão fundamental da nova política industrial é esta: como dirigir as intervenções desses órgãos de modo a aumentar o mais rapidamente possível o grau de autonomia (autonomia em relação a incentivos fiscais ou coisas do gênero) do crescimento industrial no Nordeste? A estratégia do Banco do Nordeste na área industrial, que buscará contribuir para a aceleração sustentada do crescimento do produto setorial, deverá ser balizada por esse princípio.

Um dos fatores que podem atrair para o Nordeste, independente dos incentivos, novos investimentos industriais, é a concentração espacial de investimentos (economias de aglomeração). O melhor exemplo regional disso é o Pólo Petroquímico de Camaçari que se tornou um poderoso fator de atração de novos investimentos industriais para a Bahia. A estratégia industrial ótima para o Nordeste (cuja execução o BNB é apenas um dos responsáveis) precisa tirar proveito dessa lição: Deve-se incentivar, pelas mesmas razões, a formação de novos pólos industriais e agroindustriais.

Isto significa reconhecer que, sob vários aspectos, o tamanho dos investimentos é importante e, em muitos casos, decisivo.

Os referidos investimentos serão intensivos em capital, concentrados em poucas áreas do Nordeste, empregadores diretos de um reduzido contingente de mão-de-obra. Mas serão, a despeito disto, altamente desejáveis, pois a sua multiplicação aumentará a probabilidade de que a indústria cresça continuamente, mesmo em face de uma futura extinção dos incentivos regionais. Cabe observar que os grandes blocos de investimento abrirão novos espaços para as micros, pequenas e médias empresas eficientes e mais empregadoras.

Considerações semelhantes se aplicam aos complexos industriais em formação (ou potencialmente em formação) no Nordeste. No estudo específico realizado para o ETENE, já utilizando os dados da matriz Nordeste de relações interindustriais, foram identificados seis complexos industriais na Região: o têxtil-calçados, o papel-gráfica-mobiliário, o agroindustrial, o da construção civil, o químico e o metal-mecânico.

O desenvolvimento dos complexos cria oportunidades de investimentos e esse fato justifica a definição de uma estratégia industrial para a região,

estimuladora da formação desses aglomerados de subsetores estreitamente interdependentes. Isso, naturalmente, tem limites, pois, a rigor, os complexos devem ser concebidos ao nível nacional e não regional. Em alguns casos, entretanto, fatores locais específicos podem garantir a viabilidade econômica de complexos regionais. Se esses pontos forem levados em consideração, a formação de complexos pode representar uma fonte de dinamismo para o setor industrial.

Mas não é apenas a existência de concentrações espaciais de investimentos ou de complexos que aumentará a atratividade do Nordeste como localização industrial. O desenvolvimento da capacidade empresarial local representa, igualmente, um fator importante, dentro de uma estratégia de industrialização da Região que esteja sintonizada com os novos tempos. Caberá à política industrial dirigir suas ações também neste sentido. Uma sugestão que se pode fazer é que o Banco apóie decididamente todos os projetos ligados à geração e difusão local de inovações tecnológicas, como aqueles vinculados a incubadoras, parques tecnológicos etc.

De forma semelhante, a existência de um contingente de mão-de-obra qualificada na Região pode constituir-se um poderoso fator de estímulo a que novos investimentos industriais venham a se localizar aqui. Apesar de essa condição ser pouco factível no curto prazo, o Banco poderá estimular projetos intensivos na utilização deste tipo de mão-de-obra. Estímulos paralelos à melhoria do sistema educacional na Região podem e devem ser contemplados, como parte da ação desenvolvimentista do BNB e dos demais órgãos regionais.

Vale mencionar uma vantagem comparativa da Região, com respeito ao aporte de capitais, baseada na sua localização geográfica, numa estratégia de progressiva abertura para o exterior. O Nordeste, desde que dotado de infra-estrutura de transporte portuário, pode-se diferenciar favoravelmente de outras regiões brasileiras e constituir-se uma localização preferencial para investimentos industriais voltados para a exportação. Do ponto de vista da estratégia industrial mais ampla, o reaparelhamento dos portos e das vias de transporte nordestinos deve ser contemplado.

É importante para o Nordeste sintonizar sua estratégia industrial com a política definida para o País como um todo. Nesse sentido, a nova política industrial anunciada pelo Governo Federal, balizada na elevação da eficiência produtiva através da abertura econômica, representa para a Região não apenas um desafio mas também uma oportunidade.

A indústria nordestina terá de se inserir nos programas nacionais de capacitação tecnológica, de qualidade e produtividade e de reestruturação, sob pena de sucumbir à competição não apenas internacional, mas também da indústria de outras regiões brasileiras que estarão modernizando-se e tornando-se mais eficientes.

O desafio é, também, uma oportunidade, pois se o Governo Federal deseja implementar vigorosamente sua política industrial, deverá oferecer condições ao engajamento de empresas locais nos seus programas.

Visando operacionalizar as recomendações ora delineadas, o BNB pode utilizar-se de vários instrumentos à sua disposição. No que tange à concessão do crédito, por exemplo, o Banco pode (e deve) incorporar à sua metodologia de avaliação de projetos considerações relativas à localização de futura unidade industrial, dando preferência a projetos a serem instalados em pólos com grande potencial de desenvolvimento.

A vinculação a um complexo industrial em formação também pode merecer pontos positivos na avaliação dos custos e benefícios de cada projeto. Além disso, o Banco pode oferecer assistência técnica, especialmente às pequenas e médias empresas que apresentarem projetos julgados promissores.

5.4 O SETOR SERVIÇOS E O PROBLEMA DO EMPREGO

Numa estratégia moderna de crescimento, a responsabilidade maior de criação de empregos deve recair sobre o setor de serviços. Essa é a principal razão pela qual medidas de estímulo ao setor terciário devem constituir parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste.

De certa forma, a atenção ao setor de serviços se impõe pelo fato deste ser o mais importante da economia nordestina, tanto em termos de tamanho, quanto de dinamismo. Em 1988, o terciário respondia por 60,8% do produto interno regional (43% da população economicamente ativa); de 1960 a 1988, a taxa de crescimento média anual do produto do setor serviços foi de 8,3% (maior do que os 6,6% do produto total).

Na verdade, a predominância do terciário não chega a ser uma característica peculiar à economia nordestina. Os dados para o Brasil e para a maioria das economias do mundo tendem a ser semelhantes. Apesar disto, no Nordeste, como no Brasil, o terciário é um setor pouco estudado.

Existe um preconceito contra o terciário que assume várias formas. No caso específico do Nordeste, é comum se atribuir o crescimento do setor, em primeiro lugar, a um processo de expansão do subemprego urbano. As populações migrantes do campo para as grandes cidades, não encontrando ocupação produtiva, passam a se dedicar ao comércio informal ou a formas semelhantes de atividades. Além disso, o grande peso do setor público como empregador e a expansão acelerada das atividades financeiras são citadas para explicar o peso relativo e as elevadas taxas de crescimento do terciário nordestino.*

Do ponto de vista de uma estratégia de intervenção no processo de desenvolvimento regional, entretanto, o argumento mais forte contra o terciário repousa na sua caracterização como um setor cujo crescimento seria "induzido" pela expansão dos demais setores. Sendo assim, não deveria o terciário ser privilegiado na alocação dos recursos para acelerar o desenvolvimento. A expansão das atividades terciárias não seria capaz de induzir o crescimento do produto nos demais setores.

Esse argumento não é inteiramente válido. Em recente publicação no **World Development Report**, PARK e CHAN (1989)⁽³⁷⁾ chamam a atenção para a importância quantitativa do setor serviços, sobretudo como empregador, em todas as etapas do desenvolvimento dos países, mas ressaltam que o papel do terciário vai mudando ao longo do processo de expansão da renda. Nas suas palavras:

"Nos primeiros estágios do desenvolvimento econômico, quando a agricultura domina tanto em termos de produto quanto de emprego, o emprego nos serviços tende a crescer mais rapidamente do que o emprego na indústria de transformação sobretudo devido à rápida migração rural-urbana." (PARK, CHAN, 1989, p.200)⁽³⁷⁾

Nesse estágio inicial, argumentam os autores, o setor industrial ainda está subdesenvolvido. Esse fato, aliado à baixa capacidade de expansão do emprego por parte da indústria de transformação, leva a que a maior parte dos novos imigrantes do campo termine por se ocupar no setor informal (comércio, serviços domésticos etc.). Entretanto,

* O setor terciário foi coberto, no projeto de pesquisas "Diretrizes para o Plano de Ação do BNB, 1991-95" pelos estudos: "O Setor Terciário no Nordeste"; "Comércio Inter e Intra-Regional"; "Comércio Exterior: Diagnóstico e Perspectivas"; "O Turismo e sua Importância para a Economia do Nordeste"; "O Setor Público no Nordeste"; e "Endividamento dos Estados e Municípios". Esses estudos serão publicados pelo BNB.

"na faixa intermediária de industrialização, onde uma rede de ligações interindustriais começa a se formar e o produto industrial se expande, o emprego no setor manufatureiro cresce rapidamente, embora não tão rapidamente quanto o próprio produto da indústria manufatureira". (PARK, CHAN, 1989, p. 200)(37)

Finalmente, quando a economia se aproxima do estágio de maturidade industrial, o setor de serviços novamente passa a dominar a expansão do produto e do emprego. Em sociedades pós-industriais, a participação da indústria no emprego e no produto chega, inclusive, a se reduzir em termos absolutos.

Até esse ponto, o argumento assume um caráter meramente descritivo. As lições importantes, para a definição de uma estratégia de desenvolvimento, começam a aparecer à medida que se explicitam as razões para o crescimento do setor serviços (em termos de emprego e produto) nas várias fases do crescimento econômico. A tese mais importante de Park e Chan é que a natureza e a extensão das ligações *linkages* entre a indústria de transformação e os serviços explica boa parte das transformações estruturais neste setor.

"Por exemplo: nas primeiras fases da industrialização, vários tipos de pequenos serviços no setor informal dominam a atividade de serviços, especialmente voltada para as necessidades dos grupos de baixa renda. À medida que a economia se industrializa, entretanto, a importância do setor informal na geração de empregos diminui constantemente. Ao mesmo tempo, o emprego no setor terciário se expande rapidamente estimulado pela demanda da indústria por serviços produtivos e pela demanda fiscal (induzida pela renda) por serviços pessoais e sociais." (PARK, CHAN, 1989, p. 200)(37).

Park e Chan concluem, neste contexto:

"A análise anterior parece indicar que, dada a limitada capacidade da indústria de transformação gerar emprego, o setor de serviços pode ter de suportar a responsabilidade maior na criação de empregos. Porém, num exame mais cuidadoso, pode ser argumentado não apenas que a capacidade de geração de emprego por parte da indústria tem sido subestimada, mas também que a capacidade do setor serviços de gerar e sustentar um alto nível de emprego depende criticamente das suas vitais ligações com a indústria de transformação." (PARK, CHAN, 1989, p. 201)(37).

Em outras palavras, existe um terciário que está fortemente associado ao subdesenvolvimento, dominado pelas atividades informais de baixa renda, caracterizando a pobreza generalizada da população.

A expansão rápida do emprego nesses serviços informais pode ser o reflexo da insuficiente velocidade do crescimento da indústria e da excessiva velocidade das migrações rurais-urbanas. Na verdade, qualquer estratégia de desenvolvimento que não se destine a preservar a miséria, mas a eliminá-la, deve prever o gradual desaparecimento desse setor informal a que se faz referência.

Não se trata de incluir na estratégia do desenvolvimento do Nordeste ações de "apoio ao setor informal", exceto à medida que considerações assistencialistas de curto prazo precisem ser incorporadas, em caráter transitório e emergencial, àquela estratégia.

Ocorre, entretanto, que nem toda expansão dos serviços deve ser atribuída ao crescimento do setor informal, ao crescimento do emprego público improdutivo, ou à expansão desmesurada das atividades financeiras. Existem importantes segmentos do terciário que são parte integrante de uma estrutura econômica desenvolvida. São esses segmentos que devem merecer especial atenção*. Ademais, mesmo que seja verdadeiro que o crescimento dos segmentos modernos do setor serviços é predominantemente **induzido** pela expansão anterior da indústria, isso não vale para todos os segmentos modernos, nem para todas as situações.

* PARK, CHAN (1989)⁽³⁷⁾ recorrem à classificação proposta por GERSHUNG, MILES (1983)⁽¹⁴⁾ para prosseguir com seu argumento. Essa classificação, em termos resumidos, é a seguinte:

1. Serviços Transacionados no Mercado

- (a) Serviços produtivos
 - (i) finanças, bancos, crédito, seguros, corretagem de imóveis.
 - (ii) serviços profissionais: de engenharia, de arquitetura, jurídicos.
 - (iii) outros serviços: limpeza, manutenção, segurança.
- (b) serviços de distribuição
 - (i) transporte e armazenamento
 - (ii) comunicações
 - (iii) comércio de atacado e varejo
- (c) Serviços pessoais
 - (i) serviços domésticos: lavanderias, barbearias etc.
 - (ii) hotel, restaurante
 - (iii) consertos
 - (iv) diversão e recreação

2. Serviços Não Transacionados no Mercado

- (a) Serviços sociais
 - (i) saúde, medicina, hospitais
 - (ii) educação
 - (iii) bem-estar
 - (iv) administração pública, justiça, serviços militares

O exemplo mais claro é o turismo, cuja capacidade de induzir o crescimento em outros setores da economia é significativa. Investimentos em hotéis, limpeza urbana, transportes, restaurantes, vias de acesso a locais especialmente atraentes etc. podem viabilizar a vinda de um maior número de turistas para a região, incrementando a demanda pelo produto (e, conseqüentemente, expandindo o emprego) de vários outros segmentos da economia regional.*

O estímulo ao turismo deve, portanto, constituir parte integrante de uma estratégia de crescimento regional, com a vantagem de alavancar a rápida expansão do emprego. Mas não apenas o turismo, ou os subsetores a ele associados mais diretamente, merecem esta distinção. Na verdade, qualquer segmento do setor serviços que seja capaz de exportar o seu produto para o resto do País ou para o exterior pode funcionar como indutor do crescimento regional.

A montagem de sistemas eficientes de transporte na região, por exemplo, pode induzir a expansão da atividade econômica onde ela não era viável até então, contribuindo, dessa maneira, para o crescimento da renda e do produto. Essa possibilidade se torna particularmente real para o caso de sistemas de transporte que atraiam produções que hoje estão sendo escoadas para o Sul do País. Um desses casos parece estar ocorrendo com a produção de soja no oeste baiano.

Outra alternativa promissora, neste contexto, é a montagem, no Nordeste, de pólos de criação e difusão de tecnologia. Integrando a universidade com núcleos incubadores de empresas, esses pólos são capazes de funcionar como elementos indutores de expansão da renda regional.

Portanto, a expansão dos segmentos modernos do setor serviços, predominantemente induzida pela anterior expansão do produto regional, constitui um componente fundamental do crescimento econômico regional, sobretudo pela sua contribuição no aumento de emprego.

* FREIRE (1990)⁽¹²⁾, em trabalho realizado para o projeto de pesquisa "Diretrizes" coloca a questão de forma clara: "a promoção da atividade turística pode desempenhar papel fundamental no processo de desenvolvimento sócio-econômico da região Nordeste. Com efeito, o Turismo (...) é uma atividade que influencia direta e indiretamente outros segmentos da economia (...). Ou seja, a infra-estrutura de serviços, necessária ao atendimento da demanda turística, requer a manutenção e/ou criação de hotéis, restaurantes, agências de viagem, estradas, locadoras, serviços de transportes, serviços bancários e de telecomunicações, comércio lojista etc., estimulando, enfim, a indústria, a agricultura e os demais ramos do setor serviços.

Em alguns casos (turismo, transporte de cargas, criação e difusão de tecnologia) os serviços podem ser indutores do crescimento regional, de modo que ações do BNB de apoio a esses segmentos seriam perfeitamente compatíveis com a estratégia de apoio ao crescimento econômico, aqui defendida.*

5.5 TECNOLOGIA

É na área da tecnologia onde o contraste entre as concepções moderna e arcaica do desenvolvimento regional pode ser visto com maior clareza. Será nessa área, portanto, onde mais caracterizadas ficarão as diferenças entre a estratégia de política econômica aqui proposta e aquela que se tornou parte da sabedoria convencional, nos últimos anos.

O contraste entre as duas concepções relativas ao papel da tecnologia no processo de desenvolvimento dos países (ou regiões) subdesenvolvidos pode ser ilustrado a partir de quatro pontos: (1) a importância atribuída à inovação tecnológica; (2) a possibilidade de criação local de tecnologia; (3) a natureza do processo de absorção de tecnologia; e (4) a questão da "tecnologia" apropriada.**

Na visão dependentista, ou arcaica, a criação e difusão de novas tecnologias era vista como um importante fator explicativo do progresso econômico verificado nos países desenvolvidos ou centrais. Para o caso dos países periféricos, entretanto, essa importância atribuída à tecnologia nas estratégias de desenvolvimento propostas era, na prática, esquecida, sobretudo devido ao pessimismo generalizado quanto à capacidade de esses países reproduzirem localmente as condições de geração e apropriação das novas tecnologias necessárias para assegurar um contínuo dinamismo às suas economias. O fator tecnológico era esquecido pelos formuladores de estratégias desenvolvimentistas, como se este não fosse importante. O crescimento era encarado, na prática, como um resultado direto da acumulação de capital físico.

* Estudos mais aprofundados a respeito de estratégias ótimas para o setor serviços não foram feitos no âmbito do projeto "Diretrizes", sobretudo em razão da proibição legal de utilizarem-se os recursos do FNE para financiar projetos no setor terciário.

** A concepção arcaica está disseminada por uma vasta literatura que constituiu o pensamento dominante a respeito do assunto, pelo menos até recentemente. A chamada teoria da dependência, associada a nomes como os de Cardoso, Falleto e Furtado, representa, no caso, uma fonte especial de inspiração.

Na visão moderna, muito influenciada por eventos da década de oitenta, a produção e incorporação do progresso técnico é vista como fundamental. O crescimento econômico sustentado é muito mais uma função da produção e incorporação do progresso técnico do que da mera acumulação de capital físico. O exemplo de países "periféricos" que conseguiram gerar e assimilar inovações tecnológicas num ritmo acelerado é freqüentemente lembrado.*

Um segundo ponto de contraste entre as visões arcaica e moderna do papel da tecnologia no desenvolvimento tem a ver com a avaliação da capacidade de os países em desenvolvimento criarem localmente a tecnologia de que necessitam para manter o dinamismo de suas economias.

Para os "dependentistas", essa capacidade seria virtualmente nula; a criação de tecnologia constituiria um monopólio dos países desenvolvidos, ou centrais. A visão moderna é outra: Existem, certamente, vários níveis de criação tecnológica. Alguns são mais, outros são menos acessíveis aos países em desenvolvimento. Não existe, todavia, impedimento absoluto a que qualquer país alcance os estágios mais avançados de criação tecnológica.

Essa produção local de tecnologia, além de ser possível, é extremamente necessária. Em primeiro lugar, porque somente a contínua assimilação do progresso técnico aos processos produtivos garante o crescimento sustentado do produto. E, em segundo lugar, porque os problemas tecnológicos enfrentados por um país ou região jamais serão iguais aos existentes em outros lugares. Vale dizer, nem sempre podemos esperar dos outros a solução para os nossos problemas tecnológicos.** Uma estratégia moderna de desenvolvimento regional (ou nacional) tem, portanto, de incluir medidas que visam estimular a produção local de tecnologia.

* A mudança de perspectivas com relação ao papel da tecnologia foi influenciada pelos eventos da década de oitenta. Essa década assistiu, entre muitas outras coisas, à aceleração coletiva do fracasso econômico da União Soviética e dos países do Leste europeu que, de certa forma, haviam adotado o modelo de crescimento via acumulação bruta de capital. E assistiu, também, à culminância do sucesso japonês, cuja estratégia de crescimento deu importância crucial à questão tecnológica. Em termos esquemáticos, países como o Brasil, o México e a Argentina seguiram o modelo soviético de crescimento voltado para dentro, altamente protecionista e com baixa produção e assimilação de progresso técnico; já outros países, como a Coreia do Sul e Taiwan trataram de seguir a rota japonesa, intensiva em comércio externo e em tecnologia. O contraste entre o desempenho econômico desses dois grupos de países "periféricos" (a "década perdida" na América Latina e o surto de prosperidade no Sudeste Asiático) não poderia passar despercebido.

** O caso da agricultura é um exemplo claro, embora não o único. Circunstâncias históricas podem fazer com que a solução de alguns problemas tecnológicos na indústria seja de importância crucial para um país ou região - e para nenhum outro mais. Considere-se, por exemplo, o problema de viabilizar economicamente a produção do álcool, no Brasil.

Visões distintas do processo de absorção de tecnologia também diferenciam as concepções moderna e arcaica na concepção de desenvolvimento. Na visão tradicional, a absorção de tecnologia parecia ser um processo relativamente simples: A tecnologia viria incorporada aos bens de capital emprestados. Isso não garantia o desenvolvimento da capacidade local de produzir tecnologia, mas seria suficiente para manterem atualizados os processos produtivos, desde que os níveis de importação permanecessem adequados.

Na visão moderna, a absorção passiva de tecnologia tem pouca importância e decididamente não garante a sustentação do crescimento econômico. Absorver tecnologia, nessa visão, consiste em adaptar às circunstâncias locais as soluções obtidas noutros lugares para problemas semelhantes. Nesta concepção, a distância entre "absorver" e "criar" tecnologia se torna sensivelmente reduzida. Tanto para criar como para absorver (com adaptações e aperfeiçoamentos locais) tecnologia, um país ou região necessitam de uma cultura específica, de mão-de-obra especializada e, sobretudo, de um ambiente econômico estimulador da inovação. Existe um campo de atuação da política econômica que tem a ver com o estímulo à qualificação da mão-de-obra e à competição entre empresas.

Finalmente, as visões moderna e arcaica contrastam fortemente nas suas avaliações a respeito do que seja uma "tecnologia apropriada". A concepção dependentista do desenvolvimento gerou uma proposição segundo a qual, em países com abundância de trabalhadores não qualificados, a tecnologia apropriada seria aquela que absorvesse, nos processos produtivos, o maior número possível desses trabalhadores. De um ângulo estritamente tecnológico, entretanto, algumas observações críticas podem ser acrescentadas.

De um ponto de vista econômico, o processo de desenvolvimento consiste no aumento da produtividade do trabalho, ou seja, no contínuo crescimento da capacidade de um trabalhador produzir mais bens com o mesmo esforço, ou a mesma quantidade de bens, com menos esforço.

Esse processo é possível, em última análise, pela contínua assimilação de novas tecnologias aos processos produtivos. Dessa forma, tanto de um ponto de vista histórico quanto conceitual, o processo tecnológico pode ser definido como um processo de contínua substituição de trabalho por capital (físico e humano) nos processos produtivos. Tecnologias "intensivas em trabalho" são, portanto, atrasadas por definição.

É claro que se pode recorrer a estas tecnologias de uma forma paliativa (por exemplo, em programas emergenciais de emprego). O que não se pode

é basear uma estratégia de desenvolvimento em tecnologias rudimentares. Isso envolve uma contradição de termos: o emprego de tecnologias intensivas em trabalho não expande a capacidade produtiva das pessoas; sua generalização significaria, portanto, precisamente o oposto ao que se entende por desenvolvimento.

Na visão moderna de uma estratégia de desenvolvimento, a tecnologia mais apropriada é, **em última análise**, aquela que mais poupa trabalho, ou seja, aquela para a qual o produto por trabalhador é maximizado. Isso não quer dizer que, ao longo do processo, tecnologias subótimas não devam ser usadas, mas que o critério de adequação orientador da pesquisa tecnológica é o de maximizar a produtividade do trabalho, ou seja, poupar trabalho.

Sob a visão do papel da inovação tecnológica no processo de desenvolvimento do Nordeste seria recomendável que o apoio à pesquisa e à difusão tecnológica na Região fizesse parte da estratégia de atuação do BNB enquanto banco de desenvolvimento.* Deve ser estimulada a pesquisa básica, em centros de excelência já existentes na Região, e deve ser estimulada, sobretudo, a pesquisa aplicada.

Além disso, a difusão de tecnologia requer "a existência de uma infraestrutura adequada, envolvendo recursos humanos, financeiros e laboratoriais, bem como um relacionamento institucional que assegure a interação positiva entre o segmento da pesquisa e o setor produtivo"⁽⁵⁰⁾. O BNB deve definir formas de ação, seja via crédito, seja via aplicações a fundo perdido, financiadas pelo Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECI), capazes de facilitar o relacionamento institucional entre os centros produtores de tecnologia e os seus potenciais usuários.

No trabalho, TIMBÓ FILHO, LIMAVERDE e TELLES (1990, p.14)⁽⁵⁰⁾ mencionam os seguintes modelos de relacionamento institucional, no caso do setor industrial: (1) a cooperação universidade/indústria/governo; (2) os programas de comercialização dos resultados de pesquisa; (3) a pesquisa industrial cooperativa; (4) a central de inovações; (5) as empresas de capital de risco; (6) os parques tecnológicos; (7) as incubadeiras industriais; e (8) os laboratórios associados/equipes associadas.

* As pesquisas voltadas para a área industrial foram relatadas no documento "Considerações Sobre o Desenvolvimento Científico e Tecnológico no Nordeste: Setor Industrial". Para a área agrícola, os três documentos finais foram: "Identificação de Tecnologias Promissoras (Semi-Árido)"; "Inovações Tecnológicas: Zona da Mata" e "Desenvolvimento Tecnológico da Agricultura Nordestina". Esses documentos estão sendo revistos para publicação pelo Banco do Nordeste.

A escolha de um ou vários desses modelos não será objeto de discussão nessa oportunidade. O que importa é o princípio geral: Não apenas o Nordeste pode - mas, sobretudo, ele deve sediar núcleos empenhados na realização de pesquisas, especialmente aquelas diretamente voltadas para a aplicação na indústria e na agricultura regionais.

6. DAS ESTRATÉGIAS SETORIAIS À AVALIAÇÃO DE PROJETOS

As estratégias setoriais discutidas no capítulo anterior devem servir como fundamentos para a montagem de programas de crédito do BNB. Desde que adequadamente elaborados, esses programas (isoladamente e em conjunto) se prestarão a duas finalidades principais: 1) **bloquear**, com base numa análise sumária, o atendimento a solicitações de crédito que estejam claramente em desacordo com as diretrizes do Banco; 2) **estimular** a apresentação (e o posterior financiamento) de projetos com elevada probabilidade de contribuírem significativamente para o desenvolvimento regional.

Contudo, nem todas as solicitações de crédito que se enquadrem em um dos programas devem ser automaticamente atendidas. O Banco tem a responsabilidade de fundamentar suas decisões quanto a financiar ou não determinado projeto, avaliando a contribuição potencial de cada crédito solicitado à realização dos objetivos desenvolvimentistas regionais.

À luz de toda a discussão anterior, a pergunta relevante dirigida a cada projeto diz respeito à sua possível contribuição ao crescimento do produto regional. Para se capacitar a efetuar avaliações deste tipo, o Banco tem de partir de uma visão geral das relações entre o crescimento, o bem-estar social e as ações de política econômica (como as representadas pelo financiamento de projetos). O detalhamento dessa visão fornecerá o quadro de referência para a avaliação de projetos.

No presente capítulo, não se levarão em conta todos os condicionamentos e limitações com que o Banco tem de operar, considerando-o inteiramente autônomo para administrar seus recursos, guiado apenas pelo princípio geral de maximizar sua contribuição ao crescimento do produto regional.

Essas limitações serão ignoradas, para facilitar o entendimento das questões centrais. Em outras palavras, tratou-se de formular um modelo ideal de avaliação de projetos que maximizasse a contribuição do BNB ao crescimento regional. Assinale-se que esse modelo implica alguns procedimentos que não se conciliam com as restrições e limitações antes referidas.

Em face disso, a atuação planejada para o Banco irá, inevitavelmente, divergir daquela recomendada no presente capítulo. O modelo ideal será útil como um padrão de referência que permita orientar a ação do BNB, a fim de que ela se aproxime o mais possível do ótimo teórico. E servirá, também, para que, no plano político, sejam defendidas posições avançadas, coerentes com as posições aqui defendidas.

6.1 UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO

Os três principais elementos que têm sido enfatizados ao longo de todo este trabalho estão representados com destaque na FIGURA 11: a política de desenvolvimento regional, o crescimento econômico e as mudanças nos indicadores sociais. Há, também, referências a "fatores exógenos à política regional" e a "condições sociais iniciais". O diagrama repete algumas das idéias discutidas nos capítulos anteriores (ver, especialmente, a FIGURA 9) mas introduz outras. Ele constituirá a peça básica de referência na definição dos critérios ideais para orientar a avaliação de projetos pelo BNB.

Pode-se intuir, já neste ponto, que a utilidade particular do diagrama de blocos, para nossos propósitos presentes, deriva do fato de que estaremos, em última análise, tratando de um aspecto particular (a atuação do Banco) da implementação da **política regional**. O diagrama nos permite ver a cadeia de interrelações através da qual as ações de política econômica acarretam efeitos sobre o crescimento econômico e sobre indicadores sociais. A partir dele será possível discriminar as ações desejáveis e as que não o são.

O diagrama da FIGURA 11 é construído para expressar a idéia de que o crescimento **econômico** de um país, ou região, depende:

- (1) *do conjunto de influências operando diretamente através da política regional (seta A), como ocorre, por exemplo, quando incentivos fiscais, ou o crédito do BNB, elevam a taxa de investimento da Região;*
- (2) *do próprio crescimento corrente ou acumulado no passado e, especialmente, do tipo de crescimento ocorrido ou que está ocorrendo. Como se pode facilmente intuir, nem todos os processos de crescimento são iguais: alguns florescem hoje e murcham amanhã; ou-*

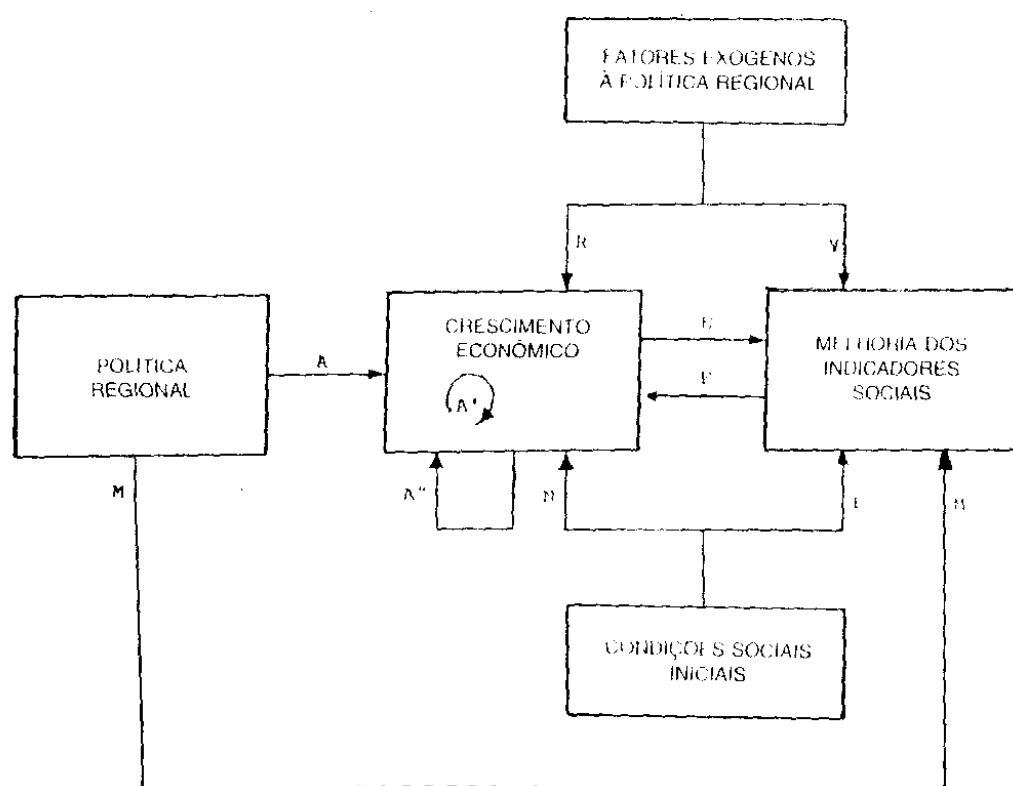


FIGURA 11

Um modelo teórico do processo de desenvolvimento econômico

*tros plantam sementes férteis, cuja germinação promove mais crescimento no ano seguinte (setas A' e A");**

- (3) *de "fatores exógenos" (seta R), como o crescimento da economia brasileira ou mundial do mesmo período, ou a descoberta de novos recursos minerais no Nordeste, ou medidas específicas de política econômica que, embora dissociadas da política regional, influenciem o crescimento do PIB nordestino;*
- (4) *das mudanças dos indicadores sociais (seta F), como ocorre quando a melhoria das condições de saúde e de educação da população torna os trabalhadores mais produtivos e, assim, favorece a expansão do produto regional;*
- (5) *das "condições sociais (e culturais)" verificadas no início do período de referência (seta N). Traduz-se, aqui, a idéia de que o potencial de crescimento de um país, ou região, depende do universo cultural de seu povo e de sua história passada.*

O modelo da FIGURA 11 indica, por outro lado, que a **melhoria dos indicadores sociais** (uma preocupação óbvia para o BNB, no momento em que o Banco trata de definir sua estratégia de ação), depende dos seguintes fatores:

- (1) *política regional de desenvolvimento, na medida que essa política contenha dispositivos de intervenção direta nas variáveis sociais, como, por exemplo, ações na área educacional e de saúde (seta M);*
- (2) *crescimento econômico, especialmente na medida que a atenção esteja voltada para os indicadores sociais cuja melhoria depende mais diretamente da expansão das possibilidades de consumo privado (seta E);*
- (3) *fatores exógenos à política regional como, por exemplo, uma redução na taxa de crescimento populacional que não se possa contabilizar como um efeito das iniciativas tomadas pelos órgãos regionais de desenvolvimento (seta V);*

* Note-se que isto nada tem a ver com as discussões intermináveis sobre "estilo de crescimento", as quais, como deve ter ficado claro nos capítulos anteriores, mais confundem do que esclarecem.

- (4) *condições sociais iniciais (seta P). A idéia, neste ponto, é que melhorias nas condições de educação, sobretudo (incluindo a assimilação de hábitos de higiene, por exemplo), devem facilitar a obtenção subsequente de ganhos nos indicadores sociais.*

Nesse sentido, uma idéia central implícita no diagrama é que as relações entre a política regional e o crescimento econômico podem assumir diferentes especificações. Ou seja, a política pode ser estruturada de modo a fazer com que a sua contribuição para a expansão do produto seja reduzida, ou ao contrário, muito forte. Diferentes especificações da política implicarão diferentes distribuições, ao longo do tempo, dos impactos sobre o crescimento.

Um exemplo importante do primeiro caso (a política tem um pequeno impacto sobre o crescimento em relação, digamos, ao volume de recursos por ela mobilizado) ocorre quando o planejador considera mais importante obter os "ganhos sociais" imediatos do que os "ganhos econômicos". Mesmo os programas voltados para o setor produtivo terminam não passando de assistencialismo disfarçado, com contribuição desprezível para o crescimento.

Os melhores candidatos a ilustrar empiricamente essa possibilidade, no caso atual do Nordeste, são os programas de desenvolvimento rural patrocinados pelo Banco Mundial. Esses programas poderiam ser interpretados, em termos da FIGURA 11, como um tipo de política na qual o **efeito A** é reduzido em magnitude, de sorte que a aplicação desses recursos na expansão de culturas dinâmicas teria provavelmente uma melhor resposta em termos econômicos.

A própria figura mostra que mesmo limitando a análise ao aspecto estritamente econômico, não se pode deixar de levar em consideração os efeitos subsequentes das decisões de políticas tomadas hoje. É possível que um impacto reduzido via **efeito A** seja contrabalançado por fortes repercussões futuras via **efeito A' e A''** (e, até mesmo, mais remotamente, através da **seqüência E-F**), de tal modo que, a longo prazo, a política tenha grandes efeitos econômicos positivos.

A observação do parágrafo anterior levanta uma possibilidade importante, embora haja pouca evidência empírica de que os projetos de desenvolvimento rural, ora em curso no Nordeste, ganhariam em longo prazo, o que estão perdendo hoje. Em todo caso, é perfeitamente possível que algumas decisões de política de crescimento se justifiquem com base em considera-

ções desse tipo. É possível que a melhor alternativa de investimento para um país ou região, num determinado momento, consista naquela cujos efeitos imediatos de expansão do produto sejam reduzidos, mas cujo efeito indutor de transformações futuras se apresente anormalmente elevado.

Alguns grandes projetos industriais recentemente implantados no Nordeste, como os vinculados ao Pólo Petroquímico de Camaçari, podem ser bastante ilustrativos. Trata-se de projetos de alta densidade de capital, que, em relação ao volume de recursos mobilizados para sua instalação, provavelmente estão longe de serem as mais eficientes alternativas para obter alguns ganhos de produto no curto prazo. Em compensação, existem fortes indicações de que o Pólo de Camaçari desencadeou uma onda de crescimento industrial na Bahia, pela grande quantidade de projetos que ali se estão instalando, induzidos pela existência do referido pólo.

No contexto atual da economia nordestina, outro conjunto importante de decisões de política, que provavelmente se justificam em termos de crescimento, mesmo levando-se em conta os reduzidos efeitos imediatos sobre a expansão do produto, tem a ver com os investimentos para expandir a infra-estrutura econômica, especialmente no caso da geração de energia elétrica.

Uma forma de generalizar este argumento, colocando-o no contexto da FIGURA 11 é dizer que diferentes especificações da **seta A** (ou seja, diferentes projetos submetidos à apreciação do BNB) implicarão diferentes seqüências de **efeitos** (**A - A' - A'' - E - F - A'** etc.). A soma total de benefícios econômicos (e sociais, como se verá adiante) de um determinado projeto será tanto maior quanto mais intensa e mais longa for a seqüência de efeitos induzidos por ele.

Mesmo que duas ações alternativas de política, digamos, duas decisões alternativas do BNB com respeito a alocar seu crédito tenham a mesma repercussão inicial sobre a expansão do produto (**seta A**), os impactos subsequentes (demais setas mencionadas na seqüência acima) podem ser consideravelmente diferentes.

Na avaliação **privada** de projetos, tudo o que interessa são os efeitos aqui representados pela **seta A** (os efeitos diretos da ação sobre o crescimento do produto). Na perspectiva de um órgão de desenvolvimento, entretanto, o que conta é a soma total dos efeitos sociais e econômicos. Torna-se importante, desta forma, desenvolver uma metodologia de avaliação que permita

levar em consideração a soma total de efeitos. Para isso, o primeiro passo é identificar os principais efeitos e sua seqüência teórica.

Uma ação de política econômica (ou, melhor ainda, um conjunto dessas ações) não pode ser avaliada, seja prospectiva, seja retrospectivamente, sem que seus efeitos de curto e de longo prazos, diretos e indiretos, sejam levados em consideração. Na avaliação social de projetos, é possível estabelecer critérios para permitir a comparação de benefícios que se tornam disponíveis em diferentes momentos do futuro com custos incorridos hoje.

Portanto, a determinação do grau de desejabilidade (ou não-desejabilidade) econômica de uma determinada decisão de política pode ser feita a partir da avaliação social do respectivo projeto. Entretanto, para que se possam estimar os benefícios de uma decisão de política (benefícios diretos e indiretos, presentes e futuros), é necessário dispor de informações especiais, assim como de uma metodologia de análise adequada.

As informações especiais estão, hoje, em grande medida, disponíveis no ETENE, como resultados das pesquisas particulares realizadas dentro do projeto "Diretrizes". A metodologia de avaliação prospectiva terá de ser detalhada nas etapas imediatamente seguintes da montagem do Plano de Ação do BNB. Suas bases, entretanto, estarão assentadas neste capítulo.

6.2. A DIMENSÃO SOCIAL

Algumas decisões de política (ou, no caso particular, a implementação de alguns projetos) podem assegurar efeitos reduzidos sobre o crescimento presente e futuro. No caso, essas opções de política se revelam inadequadas, quando vistas do ângulo econômico. Isso não significa, entretanto, que a referida política não se justifique à luz de outros critérios, como os que se relacionam aos seus impactos sociais.

Nesse caso, é importante ter em mente que a política regional pode influenciar a variação dos indicadores sociais tanto de forma direta quanto indireta, e tanto no curto quanto no longo prazo. Na sua via direta, a política afeta os indicadores sociais envolvendo ações nas áreas de saúde, educação, nutrição etc. (seta M). Na sua via indireta, a política afeta os indicadores sociais depois de ter primeiro contribuído para o crescimento da renda e do produto regionais (seqüência A - E).

Argumentos teórico-empíricos importantes apontam para a relevância das políticas sociais no contexto de um processo equilibrado e sustentado de desenvolvimento econômico. As políticas sociais, contudo, precisam ser financiadas e, numa perspectiva mais geral, a capacidade de uma sociedade financiar as políticas sociais de que ela própria necessita é uma função direta de seu crescimento econômico acumulado. A primazia do crescimento econômico sobre a política social nasce, sobretudo, desse fato.

Na perspectiva restrita do Banco do Nordeste, políticas sociais não podem constituir o centro das atenções, porquanto essas políticas geram benefícios dificilmente apropriáveis privadamente. Em outras palavras, por maiores que sejam os benefícios, inclusive econômicos, das políticas sociais, *o seu financiamento tem de ser feito, na maioria dos casos, com recursos a fundo perdido, devido ao fato de que os referidos benefícios se difundem pela sociedade, não sendo apropriados por nenhuma empresa em particular.*

Apesar de a política social não constituir o centro do interesse deste capítulo, pelas razões apontadas acima, é oportuno notar que a FIGURA 11 oferece uma visualização muito clara de uma idéia já lançada neste trabalho. Intervenções do tipo representado por campanhas de saúde, gastos em educação etc. podem ter um rebatimento sobre o crescimento econômico do país ou da região (seqüência M-F) o qual, por sua vez, pode influenciar positivamente melhorias futuras nos indicadores sociais (seqüência F - E).

A argumentação anterior mostrou que o foco principal de atenção das intervenções do BNB deve recair nos efeitos **indiretos** da política regional sobre os indicadores sociais, ou seja, os efeitos que resultam do crescimento econômico. Neste ponto, deve-se considerar que os efeitos sociais da política de crescimento econômico se distribuem ao longo do tempo, exatamente porque o próprio crescimento induzido pela política regional também se processa segundo uma seqüência que não se esgota no primeiro momento.

Com base nas considerações feitas acima, conclui-se que os impactos sociais de uma determinada medida de política econômica podem ser elevados no período imediatamente posterior à implementação da política, porém reduzidos dali por diante; podem ser elevados nos dois períodos considerados; podem ser inicialmente reduzidos mas permanecerem ocorrendo por um longo tempo e podem, finalmente, ser diminutos hoje, amanhã e depois.

Um exemplo de política econômica cujos efeitos sociais iniciais seriam provavelmente elevados, mas que, no longo prazo, gerariam escassos benefícios, é apresentado por um projeto de política industrial cujo princípio básico consistisse na tentativa de maximizar a oferta de empregos (e não a expansão do produto) na região. Naturalmente, seria possível canalizar os recursos da política regional para investimentos intensivos em emprego. Assim se conseguiria, na fase inicial, a criação de muitos empregos e grande benefício social, valor elevado para M, mas quase certamente um comprometimento do crescimento futuro e, portanto, baixa geração subsequente de benefícios sociais, inclusive na forma de novos empregos (baixo valor para A).

No outro extremo, a contribuição da política destinada ao crescimento pode ser muito elevada, porque os recursos são dirigidos para essa finalidade e utilizados com eficiência. Os efeitos sociais diretos podem (ou não) ser menores, muito embora uma idéia básica de todo esse documento é a de que não se deveria restringir a avaliação dos efeitos sociais da política ao primeiro estágio.

As ações de política regional que deflagram o crescimento econômico, mesmo quando seus efeitos sociais imediatos são diminutos, põem em marcha um **processo cumulativo**, cujos resultados finais (sociais e econômicos) somados podem ser consideravelmente maiores do que aqueles que aparecem no primeiro momento.

Um exemplo extra-regional pode ser apresentado para ilustrar essa possibilidade: o caso da implantação da indústria automobilística no Brasil. Dificilmente alguém sustentaria que a instalação das montadoras de automóveis em São Paulo teve impactos sociais formidáveis, no primeiro instante. Com a perspectiva permitida pela passagem do tempo, entretanto, existem hoje poucas dúvidas sobre os benefícios sociais derivados daquelas decisões de investimento tomadas: o setor automobilístico é responsável por uma parcela significativa dos empregos industriais no Brasil. Empregos de altos salários e elevada qualificação que, entre outras coisas, facilitaram o desenvolvimento do movimento sindical mais eficaz de todo o País.

O que teria ocorrido a São Paulo e ao Brasil se, em vez de acolher os capitais nacionais e estrangeiros que vieram instalar o setor automobilístico, os governantes da época tivessem seguido os conselhos dos populistas, aceitando apenas os investimentos "intensivos em trabalho", como os de uma fábrica primitiva de goiabadas? E por que o Nordeste deveria ser pensado de forma diferente?

Prescinde-se de comentários sobre as duas outras possibilidades teóricas, cujos efeitos econômicos e sociais de uma determinada ação de política econômica são elevados (ou diminutos), tanto no curto quanto no longo prazo. No primeiro caso, trata-se claramente da situação ideal; no segundo caso, trata-se da pior alternativa.

6.3 AVALIAÇÃO DE PROJETOS INDUSTRIAIS

O modelo da FIGURA 11 pode continuar a servir de base a uma discussão ainda mais concreta dos procedimentos de avaliação de projetos. Como a passagem para o nível mais baixo de abstração tem vantagens mas também custos, a discussão seguinte centraliza-se na avaliação de projetos industriais e é apresentada aqui como exemplo das etapas que deveriam ser percorridas até a definição de metodologias de avaliação de projetos (agropecuários, industriais, de infra-estrutura etc.) compatíveis com os objetivos do BNB.

Para o caso da avaliação de projetos industriais, os seguintes "efeitos" devem ser levados em conta. (Os símbolos A, A', A" e E se referem às setas da FIGURA 11).

A. Efeitos diretos

A'. Efeitos indiretos

A'.1 - Interligação

A'.2 - Integração

A'.3 - Economias externas

A". Efeitos dinâmicos

A".1 - Capacidade empresarial

A".2 - Trabalho qualificado

A".3 - Inovação tecnológica

E. Efeitos sociais

E.1 - Emprego

E.2 - Massa de salários

E.3 - Outros efeitos distributivos

A natureza desses efeitos e a forma de medi-los (quando possível) é discutida nas subseções seguintes:

6.3.1 Os Efeitos Diretos

A. **Efeitos diretos** (econômicos) são aqueles derivados da expansão da produção regional, diretamente causada pela entrada em funcionamento de uma nova unidade produtiva. Uma fábrica a mais significa, em quase todos os casos, mais produto, mais renda, mais salários etc.

A quantificação desses efeitos pode ser realizada a partir dos próprios elementos fornecidos no projeto-documento (receitas, custos correntes e de capital etc.) com as ressalvas de que: 1) será sempre necessário avaliar criticamente a qualidade de todas as informações econômicas e tecnológicas fornecidas pelo projeto-documento; 2) como regra, será preciso recalculer os indicadores econômicos estimados pelos autores do projeto, utilizando preços sociais ao invés de preços de mercado para o trabalho, capital, divisas estrangeiras (especialmente se o projeto vier a utilizar matérias-primas importadas, ou substituir importações, ou exportar no todo ou em parte a sua produção). A literatura especializada detalha os procedimentos para calcular os preços sociais, ou seja, preços que refletem mais adequadamente que os do mercado a escassez relativa de fatores ou de produtos. No espírito da nova filosofia proposta para o BNB, tanto a avaliação privada (com preços de mercado) quanto a avaliação social (com preços sociais) devem ser levadas em conta na definição final quanto à desejabilidade, ou não, do projeto.

Como resultado da avaliação "privada" e "social", será possível atribuir a cada projeto uma "taxa interna de retorno" (TIR) (privada) e uma "razão benefício/custo" (B/C) (social). Esses indicadores constituirão elementos importantes para a tomada final de decisão com respeito a financiar ou não o projeto. Na verdade, dada a ênfase atribuída às considerações de eficiência econômica na nova filosofia de ação do BNB, a obtenção de retornos privados positivos é condição fundamental à aceitação de um projeto para financiamento.

Uma TIR e uma B/C (aqui entendida como TIR recalculada utilizando-se preços sociais) elevadas, constituem características relevantes de um projeto. Em particular, a razão B/C representa uma boa medida da contribuição potencial direta do projeto à expansão do produto regional. Essa não é contribuição total que um projeto pode dar ao desenvolvimento regional mas, sem dúvida, constitui uma parte importante da referida contribuição.

6.3.2 Efeitos Indiretos (e totais)

A'. **Efeitos indiretos** (econômicos) serão entendidos aqui como aqueles efeitos que a implantação do projeto em consideração provavelmente provocará sobre outros setores da economia regional.

O que se tem em vista, ao definir esses efeitos tipo A', é que, numa economia cada setor depende dos demais para funcionar. Alguns setores são mais fortemente inter-relacionados do que outros, de modo que a quantificação desses graus de inter-relacionamentos pode ser feita a partir da matriz de relações interindustriais da economia nordestina.*

Três tipos de efeitos indiretos merecem ser pesquisados e quantificados, na avaliação dos projetos industriais encaminhados ao BNB. São eles:

A'.1 - **Efeitos indiretos de interligação:** São os efeitos de produção totais "para trás" *backward linkages* e "para a frente" *forward linkages*. Duas etapas devem ser contempladas na avaliação do projeto. A primeira, utilizando dados devidamente criticados fornecidos pelo próprio projeto-documento, consiste na especificação e quantificação das compras e vendas regulares de insumos e de produtos finais previstas com a entrada em funcionamento do mesmo. Essas compras (vendas) devem ser classificadas segundo a localização das fontes supridoras (ou compradoras) de recursos (Nordeste, resto do Brasil, Exterior).**

A segunda etapa da avaliação do projeto consiste em utilizar a matriz de relações interindustriais do Nordeste para calcular o incremento total na demanda por insumos produzidos na Região (e fora dela), incremento esse que seria provocado pela entrada em funcionamento do projeto em consideração. Note-se que a combinação das informações do projeto com as da matriz permite que se obtenham estimativas relativamente precisas dos efeitos totais de expansão da demanda por insumos.

* A matriz de relações interindustriais já está sendo usada pelo BNB-ETENE, visando a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

** HIRSCHMANN⁽¹⁹⁾ concebeu, 30 anos atrás, uma estratégia de desenvolvimento quase exclusivamente em cima desses efeitos. Os efeitos "para a frente" são, geralmente, considerados como os de menor interesse na avaliação de projetos de desenvolvimento porque se duvida que eles desempenhem um papel indutor de novos investimentos. Ainda que seja esse o caso, isto não constitui uma razão para se desconsiderarem inteiramente os efeitos para a frente. Mesmo um projeto que realiza poucas compras de insumos no Nordeste e que seja voltado inteiramente para a exportação expande o emprego, a renda e a capacidade de importar do Nordeste. Esses benefícios têm de ser levados em conta.

Os efeitos de interligação, especialmente os efeitos "para trás" (expansão na demanda por insumos), são importantes. A idéia é que, ao expandir a demanda pelo produto de outros setores, o novo projeto terminará por induzir a realização de novos investimentos naqueles setores supridores.

Nesse sentido, não apenas interessa quantificar os efeitos para trás incidentes no Nordeste, mas também os vazamentos (compras de insumos fora da Região). Vazamentos hoje podem vir a estimular o surgimento de novos setores industriais amanhã, para aproveitar a demanda preexistente pelos seus produtos.

É interessante notar, neste ponto, que a matriz de relações interindustriais fornece indicações gerais sobre os setores nos quais mais provavelmente um novo investimento provocará os maiores efeitos totais (diretos e indiretos) de expansão na demanda por insumos. Assim, por exemplo, no relatório "Relações Intersetoriais e os Setores-Chave da Economia Nordestina", elaborado dentro do projeto de pesquisas "Diretrizes", está dito que "os setores que mais se destacam na geração de efeitos de interligação para trás no Nordeste são: fabricação de óleos vegetais e gorduras, couros e peles, siderurgia, outras indústrias têxteis, fabricação de óleos vegetais brutos, fabricação de resinas e fibras, indústria farmacêutica e petroquímica básica".

A indicação da matriz não é suficiente para fundamentar um critério segundo o qual se deveriam privilegiar investimentos naqueles setores, tendo em vista o caráter agregado em que matrizes do tipo mencionado são construídas. As informações servem, contudo, para que se estimem (como sugerido acima) os efeitos totais, diretos e indiretos, da instalação de um determinado projeto sobre a demanda de insumos na Região e fora dela. Isso constitui um elemento importante para a avaliação da contribuição de cada projeto ao desenvolvimento regional.

A'.2 - Efeitos indiretos de integração. São os que dizem respeito à contribuição do projeto na formação ou consolidação de complexos industriais no Nordeste. Esses efeitos podem ser identificados a partir dos dados da matriz de relações interindustriais e do trabalho "Complexos Industriais na Economia Nordestina", integrante do conjunto de estudos do projeto "Diretrizes".

A importância de se levarem em conta esses efeitos decorre do reconhecimento de que na estrutura industrial há blocos de indústrias afins que

se articulam mais intensamente entre si do que com o restante da economia. A montagem de uma estratégia de desenvolvimento para um país ou região pode, então, privilegiar projetos vinculados a complexos industriais em formação.

A título de ilustração, considere-se que as indústrias A, B, C e D (ainda inexistentes no Nordeste) façam parte de um complexo industrial em desenvolvimento na Região. Se um projeto da indústria A for apresentado à consideração do BNB, a decisão do Banco quanto a financiá-lo deve levar em conta também o fato de que a sua implantação aumentará a probabilidade de que investimentos venham a ser realizados nos setores B, C e D.

Não obstante ser a matriz de relações interindustriais o instrumento básico para a identificação dos complexos, nem sempre as informações da matriz Nordeste serão suficientes para que se possam discriminar grupos de indústrias (como as A, B, C e D do exemplo acima) afins. Isso porque a matriz revela apenas as inter-relações que já existem e não as que poderão vir a existir. É por isso que se torna importante não apenas utilizar a matriz nacional (como é feito no trabalho "Complexos Industriais na Economia Nordestina") mas, também, informações internacionais, como deverá vir a ser feito pelo ETENE, no processo de aperfeiçoamento de seus instrumentos de análise e avaliação de projetos.

Cumprido, adicionalmente, referir um ponto muito importante. O movimento no sentido de integração econômica intra-regional traz a vantagem de permitir uma maior internalização dos efeitos de novos investimentos, mas não deve ser perseguida como um fim em si mesmo.

Em outras palavras: É muito útil, para a aceleração do crescimento econômico regional, que novas indústrias aqui se instalem, tirando proveito (ou criando proveitos para outras) da lógica da formação de complexos industriais. Entretanto é essencial que as indústrias que se instalem sejam **competitivas** nacional e internacionalmente.

Esse último ponto se torna mais importante diante da nova política industrial brasileira que promete progressivamente expor a indústria nacional à competição internacional. Se a política regional - ou os critérios do BNB - atribuírem um peso demasiado aos "efeitos de integração", corre-se o risco de incentivar a implantação de indústrias ineficientes, suscetíveis à falência.

Uma maneira de evitar que isso aconteça é atribuir notas positivas aos efeitos de integração (na análise de projetos pelo BNB) apenas àqueles projetos significativamente rentáveis do ponto de vista privado, ou seja, àqueles projetos com elevadas taxas internas de retorno.

A'.3 - Efeitos indiretos de economias externas. Esse terceiro grupo de efeitos indiretos está relacionado ao fato de que a entrada em funcionamento de um determinado projeto pode reduzir os custos de produção em outros setores mediante: (1) o barateamento dos insumos utilizados nesses outros setores; (2) a oferta de substitutos mais econômicos para os insumos utilizados por esses outros setores. Em ambos os casos, o projeto contribui para o desenvolvimento regional ao ampliar os mercados e assim incentivar a realização de investimentos nos setores que recebem os benefícios da redução de custos.

Esse efeito pode ser medido a partir das informações (criticadas) do próprio projeto-documento com relação aos custos de produção e ao mercado potencial para o produto a ser fabricado. As referidas informações são complementadas pelos dados sobre ligações para a frente do setor ao qual se vincula o projeto em causa.

6.3.3 Efeitos Dinâmicos

A". Efeitos dinâmicos. Os efeitos indiretos (e totais) discutidos atuam basicamente através de uma estrutura industrial preexistente. No contexto de uma estratégia de desenvolvimento, entretanto, nem todos os efeitos importantes associados com a implantação de um determinado projeto operam pela via das relações intersetoriais ou pressupõem uma estrutura inalterada. É possível conceber efeitos importantes que atuem de uma forma essencialmente **transformadora** da estrutura dada. Esses efeitos transformadores da estrutura sócio-econômica de um país ou região são aqui denominados de **efeitos dinâmicos**.

Efeitos dinâmicos alteram as bases em que se assenta, num determinado momento, o subdesenvolvimento de uma região ou país. Para o caso da avaliação de projetos industriais, cabe considerar como efeitos dinâmicos:

A".1 - Efeito criação de capacidade empresarial. A escassez de capacidade empresarial representa um importante fator no hiato de desenvolvimento da região Nordeste. Nestas condições, seria relevante diferenciar projetos industriais pelas suas contribuições à criação de nova capacidade empresarial na Região.

No contexto de projetos industriais, pode-se argüir que iniciativas propostas pelos próprios residentes no Nordeste devem dar uma contribuição maior à formação local de capacidade empresarial do que iniciativas tomadas por empresários que não residem nem pretendem vir a residir na Região. Isso fornece um argumento (não xenófobo) para privilegiar os projetos apresentados por empresários nordestinos, quando houver igualdade entre eles nos demais aspectos.

Outras características podem ser selecionadas para identificar, no projeto, o efeito criação de capacidade empresarial.

Projetos industriais ligados a programas de incubadoras de empresas, por exemplo, onde os empresários são tecnicamente assistidos na solução de problemas de instalação e gerência, devem apresentar características de formação de capacidade empresarial significativas, merecendo ser apoiados, se passarem nos demais testes de avaliação.

Existe, provavelmente, um grande número de situações, criadas por projetos industriais, que favoreçam o desenvolvimento das habilidades empresariais. A importância desse efeito é inegável e os projetos devem, sem exceção, ser questionados com respeito à sua possível contribuição nesse aspecto.

A".2 - Efeito demanda de trabalho qualificado. De forma idêntica à capacidade empresarial, o trabalho qualificado constitui fator extremamente escasso nas regiões subdesenvolvidas e essa escassez representa uma das razões que explicam a perpetuação do subdesenvolvimento nessas regiões. Tudo o que favoreça a redução dessa deficiência estará contribuindo para a superação das condições de pobreza de modo que os projetos industriais podem contribuir para melhorar a qualificação geral da força de trabalho.

Isso não significa afirmar que a maior responsabilidade pela redução da escassez de trabalhadores qualificados numa região atrasada deva ser atribuída ao setor industrial. A importância da educação é decisiva, aqui. Não obstante isso, os projetos industriais desempenham um papel importante à medida que incrementem a demanda por trabalhadores qualificados (por cruzado investido).

Num primeiro instante, a demanda adicional será atendida pela imigração de trabalhadores de outras regiões. Numa etapa posterior, porém, a criação de um mercado de trabalho qualificado certamente estimulará o

aumento da produção local das qualificações requeridas. A avaliação dos projetos industriais deve levar isso em conta e, assim, em igualdade de condições quanto aos demais aspectos, um projeto que apresente maior demanda por trabalho qualificado deverá ser **preferido** a um outro com menor criação de postos de trabalho qualificado.

A".3 - **Efeito inovação tecnológica.** Projetos que incorporem inovações tecnológicas devem receber pontos positivos na sua avaliação, por esta característica. Se os termos forem adequadamente definidos (e cabe ao avaliador cuidar para que isto ocorra), a difusão de novos padrões tecnológicos aumentará a eficiência da economia regional, facilitando a ampliação dos mercados e a realização de novos investimentos.

O teste decisivo da desejabilidade de uma determinada inovação tecnológica é dado pela capacidade de competição externa do projeto. Portanto, o relevante na avaliação de uma nova característica tecnológica não é, por exemplo, o seu caráter "poupador" ou "absorvedor" de trabalho; o importante é se a incorporação dessa nova tecnologia aumenta a capacidade de competição externa da firma que pretende materializar o projeto. Se a resposta a essa pergunta for positiva, a inovação tecnológica deve ser avaliada favoravelmente.

De especial importância nesse contexto é a incorporação de nova tecnologia criada na própria Região, pois nesse caso dois efeitos se reforçam: o tecnológico, propriamente dito, e o de criação de capacidade empresarial. Ao reconhecer, na avaliação do projeto, os efeitos benéficos sobre o crescimento econômico futuro derivado da inovação tecnológica, o Banco premia, também, a iniciativa empresarial traduzida no projeto. Desta forma, incentivar a materialização de projetos inovadores significa estimular a criação e o aperfeiçoamento da capacidade empresarial na Região.

A quantificação dos efeitos positivos da incorporação de nova tecnologia pode ser feita utilizando os próprios dados do projeto-documento, além de outras informações. O ponto de partida é o reconhecimento de que boa parte dos benefícios da nova tecnologia se materializam na forma de redução de custos.

No caso de tratar-se de um produto antigo, a ser produzido com nova técnica (inovação tecnológica), o cálculo da redução de custos não apresenta dificuldades maiores, em princípio. Em se tratando, por outro lado, de um

bem não produzido (mas já consumido) na Região, a redução de custos pode ser estimada comparando-se o preço do produto anteriormente importado com os custos projetados para a produção local.

Finalmente, se o produto não é produzido nem consumido na Região, mas se constituirá em substituto para outro produto, a redução de custos pode ser estimada comparando-se os custos do produto antigo com os projetados para o novo, realizando-se um ajustamento para expressar o ganho de qualidade a ser conseguido com o novo produto.

É preciso reconhecer que vários efeitos benéficos decorrentes da inovação tecnológica são de medição complexa. É o caso, por exemplo, da difusão de uma mentalidade nova, que associa o progresso econômico e social à capacidade de criar novos produtos ou novos processos de produzir produtos antigos. Esse efeito pode-se constituir uma condição essencial para a injeção de dinamismo econômico numa sociedade pobre e estagnada.

Na medida que os órgãos promotores do desenvolvimento regional estimulem o desenvolvimento dessa mentalidade, portanto, eles estarão contribuindo significativamente para o desenvolvimento regional. A avaliação de projetos industriais que incorporem inovações tecnológicas deve dar crédito a esse efeito. Quantificá-lo, no entanto, é reconhecidamente difícil.

Contrariamente ao que ocorre no caso dos efeitos indiretos, não existe nenhum instrumento que auxilie de forma análoga na tarefa de avaliar as magnitudes desses efeitos dinâmicos mais sutis e tampouco a magnitude de sua contribuição respectiva ao crescimento econômico regional nos períodos futuros.

Nada disso exclui a possibilidade de que avaliações sensíveis desses efeitos sejam feitas, evitando-se a desconsideração de alguns dos efeitos talvez mais importantes para o processo regional de desenvolvimento. Embora qualitativas, essas avaliações podem ser utilizadas para decidir entre dois projetos que, no tocante aos demais critérios, tenham obtido escores idênticos.

6.3.4 Efeitos Sociais

E. Efeitos sociais. São aqueles relativos à criação direta e indireta de empregos, expansão da massa salarial e outras conseqüências positivas para a distribuição da renda que possam advir da entrada em funcionamento do projeto em causa.

Três efeitos "sociais" devem ser levados em consideração, no contexto da avaliação de projetos industriais pelo BNB. Os efeitos "emprego" e "massa salarial" podem ser quantificados, em termos aproximativos, a partir da matriz de relações interindustriais, segundo um procedimento análogo ao que foi discutido para o caso do efeito (produção) "para trás". Já o que está sendo chamado de "outros efeitos distributivos" (participação de pequenos empresários; localização do projeto em áreas deprimidas; utilização de matérias-primas cultivadas predominantemente por pequenos produtores rurais, por exemplo) pode, em princípio, ser quantificado com os próprios dados do projeto-documento.

A discussão dos capítulos anteriores mostrou que a tentativa de orientar uma estratégia de investimento industrial priorizando critérios sociais desse tipo constitui uma receita equivocada. Isso porque, ao privilegiar critérios sociais na alocação do investimento, se estará necessariamente retirando prioridade das considerações de ordem econômica, como as refletidas nos efeitos discutidos nas subseções anteriores.

De fato, a desconsideração dos aspectos econômicos reduz a produtividade dos investimentos, bem como as possibilidades de crescimento futuro do produto regional. Quando isso ocorre, fecha-se a possibilidade da obtenção de quaisquer efeitos positivos duradouros, quer sociais ou econômicos, para a sociedade em causa.

Essas considerações são lembradas aqui para ressaltar o papel dos "efeitos sociais" na avaliação de projetos industriais por parte do BNB. Não cabe à estratégia industrial, em si mesma, a responsabilidade de resolver os problemas sociais de uma região, embora, paradoxalmente, o crescimento econômico daí resultante contribua de forma significativa para a solução de seus problemas sociais.

Dentro da filosofia de ação defendida para o BNB, portanto, a mensuração dos efeitos sociais dos projetos industriais tem dois papéis principais a desempenhar: um deles é o de fornecer elementos factuais que permitam ao Banco acompanhar e avaliar com precisão os efeitos dos investimentos industriais que ele apóia financeiramente sobre variáveis tais como emprego, massa de salários e distribuição da renda. O segundo papel é o de discernir sobre avaliações que, no tocante a todos os critérios econômicos relacionados acima, tenham obtido igual número de pontos.

Nada do que foi dito representa uma minimização dos objetivos sociais. Muito ao contrário, toda a argumentação anterior foi centrada no reconhecimento de que a tarefa mais importante de uma estratégia de desenvolvimento é contribuir para a solução dos problemas sociais das populações carentes, dentre os quais se destaca a elevada incidência da pobreza e de desemprego numa região como a nossa.

Para que o compromisso com a redução da pobreza seja real, e não meramente retórico, o Banco deve maximizar sua contribuição ao crescimento econômico do Nordeste. Essa meta, porém, só será atingida se decididamente não se confundir estratégia de industrialização com promoção de assistencialismo disfarçado.

6.4 FONTES DE INFORMAÇÕES

A implementação de uma sistemática de avaliação de projetos na linha sugerida acima não constitui tarefa trivial, inclusive pela massa de informações que avaliações desse tipo necessariamente irão demandar. No caso do BNB, o problema é substancialmente reduzido, porque o conjunto de relatórios produzidos no âmbito do projeto de pesquisas "Diretrizes" fornece boa parte dos elementos requeridos.

O QUADRO 1 a seguir expõe de forma sintética as idéias da seção anterior, procurando identificar as fontes de informações (basicamente relatórios individuais do projeto "Diretrizes") de que o BNB dispõe para operacionalizar a avaliação de projetos na forma sugerida acima.

Os diagnósticos setoriais realizados para o projeto "Diretrizes" foram escritos com a preocupação de descobrir o que está mudando no Nordeste, identificando o que tem sido dinâmico na agropecuária, na indústria, no terciário; de estabelecer o que se pode esperar, em termos de mudanças tecnológicas. Tendo em vista essa diretriz inicial, os relatórios de diagnósticos constituem uma fonte importante de informações sobre os setores onde mais provavelmente uma determinada ação do Banco pode resultar em maiores repercussões via efeitos "diretos" (tipo A).

Os estudos de aptidão agrícola, que devem levar a um zoneamento agrogeológico do Nordeste, constituem, também, elementos úteis tanto para a elaboração do Plano de Ação do BNB quanto para a avaliação diária das alternativas de aplicação de frontadas pelo BNB. Uma solicitação de crédito, por exemplo, que objetive iniciar uma determinada cultura numa região claramente inadequada para essa cultura deve ser vista com reservas pelo Banco, bem como o estabelecimento de um programa centrado no apoio creditício a culturas claramente inadequadas para uma determinada área.

QUADRO 1
ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS
NA AVALIAÇÃO DE PROJETOS

Tipo de Efeito	Localização Na Figura 11	Descrição	Fonte de Informações para Avaliação Empírica
Direto	Seta A	Efeitos diretos (privados e não-privados) da ação sobre o produto regional.	Diagnósticos setoriais Estudos de aptidão agrícola de microrregiões Identificação de tecnologias promissoras (conhecidas)
Indireto	Seta A'	Efeitos indiretos (não-privados) da ação sobre o produto regional.	Matriz de relações interindustrias Estudo de complexos industriais, Hierarquização de pólos agroindustriais.
Dinâmico	Seta A''	Efeitos indutores de crescimento futuro, via criação da capacidade empresarial, qualificação da força de trabalho, estímulo à criação de tecnologia.	Projeto (capital, local etc.) Cenários Estudos de parques tecnológicos Experiência internacional.
Social (Trickle down)	Seta E	Efeitos sobre o emprego, massa de salários, distribuição da renda, pequenos produtores.	Matriz de relações interindustriais Estudos setoriais (Turismo etc.) Experiência internacional.
Rebatimento (Trickle-up)	Seta F	Efeitos da melhoria social (educação, saúde, emprego etc.) sobre o crescimento futuro.	Experiência internacional Estudos para o Brasil

Os estudos de diagnósticos, que procuram identificar tecnologias (já existentes) promissoras para a Nordeste, deverão ser extensivamente consultados por ocasião da elaboração do Plano do Banco. Caso contrário, as decisões tomadas quanto às operações de crédito podem estar deixando de priorizar tecnologias promissoras simplesmente devido a posturas retrógradas dos órgãos regionais de desenvolvimento. O Banco não pode perder a oportunidade de contribuir para a reversão deste quadro.

O principal instrumento para a identificação dos efeitos indiretos (do tipo "A"), para o caso de iniciativas ligadas aos setores industrial e de serviços, é a matriz de relações interindustriais. Com base nessa matriz, foi realizado um estudo que procurou definir os complexos industriais em formação no Nordeste.

Há dois aspectos a considerar aqui. Um é que a matriz fornece estimativas dos efeitos para a frente e para trás da expansão de um setor sobre os demais setores. Isso permite uma hierarquização dos setores, com base na magnitude dos efeitos requeridos acima. Empreendimentos em setores com alta pontuação deverão receber atenção especial, pois a estimativa é que, ao apoiar a sua expansão, o BNB estará dando uma contribuição significativa também à expansão de outros setores.

O segundo aspecto tem a ver com o estudo dos complexos industriais. A expectativa é que a indústria moderna tenda a operar como um conjunto de ramos solidamente articulados. Identificando os complexos industriais em formação no Nordeste, o Banco se municia de um elemento de informação importante para que sejam realizados investimentos (economicamente viáveis). Isso pode significar um grande impulso ao aparecimento de novos investimentos que se beneficiem das economias geradas pelo empreendimento apoiado pelo BNB.

O estudo dos complexos industriais, que também fornece informações acerca dos fatores determinantes da localização das indústrias componentes dos complexos, terá de ser extensivamente utilizado para fundamentar as decisões alocativas do crédito do BNB.

Para o setor agropecuário, entretanto, a matriz é de pouca ajuda, tendo em vista não discriminar os vários subsectores em que se subdividem as atividades ligadas à agricultura e pecuária. Um elemento de referência, neste sentido, são os estudos que levaram à hierarquização dos pólos agroindus-

triais. Por razões semelhantes às que foram requeridas no caso dos complexos industriais, a aglutinação das atividades agropecuárias em torno de pólos deve levar à criação de incentivos a novas iniciativas empresariais. Daí se infere que a ação do Banco apoiando a implantação desses novos empreendimentos se difunde para outros setores.

Os efeitos do tipo A" são de quantificação prospectiva muito mais difícil, o que não constitui razão para que sejam desconsiderados no planejamento das ações do BNB. Trata-se de perguntar, em cada caso, qual a contribuição do projeto, da aplicação creditícia ou do programa à criação da capacidade empresarial na região.

A montagem dos cenários para a economia do Nordeste pode ser de ajuda na identificação dos projetos com maior probabilidade de contribuir positivamente para o desenvolvimento da capacidade empresarial na Região. Isto porque os cenários fornecem indicações sobre o caminho mais provável (e promissor) para o desenvolvimento subsequente. Na medida que empresários locais percebam essas tendências e busquem expandir seus negócios em direções que lhes pareçam promissoras, é possível a identificação de uma incipiente capacidade empresarial que caberia ao Banco apoiar.

Os projetos ligados a parques tecnológicos, por seu turno, também deveriam ser requeridos aqui, por se tratar de projetos com um alto conteúdo de inovação tecnológica, revelando, da mesma forma, a existência de capacidade empresarial pronta a ser desenvolvida.

6.5 INSTRUMENTOS DE AÇÃO

Infere-se do que foi discutido que diferentes projetos industriais apresentem características diversificadas no que diz respeito aos vários "efeitos" relacionados. Alguns projetos com baixa rentabilidade privada (em termos relativos) podem destacar-se no tocante à sua contribuição para o desenvolvimento regional e vice-versa.

Ao BNB interessa definir instrumentos de ação tais que esses projetos de grande significado para o desenvolvimento possam vir a ser implementados. Ocorre, entretanto, que a capacidade de um projeto ressarcir o crédito obtido para a sua implantação relaciona-se diretamente à sua rentabilidade privada, a qual está apenas em parte associada à rentabilidade do ponto de vista do desenvolvimento.

Naturalmente, se não houver diferenciação nas condições de crédito, o projeto com rentabilidade privada relativamente baixa, mas de alto interesse para o desenvolvimento, não será competitivo em relação ao projeto com rentabilidade privada e social inversa. Ou seja, se o crédito não for diferenciado, vários projetos de alto interesse para o desenvolvimento provavelmente não serão implementados. Conclusão: é preciso **diferenciar** o crédito industrial, de modo a criar incentivos tais que aumentem a probabilidade de que projetos de alto interesse para o desenvolvimento sejam concretizados com o suporte financeiro (parcial ou total) do BNB.

Diferenciar as condições em que o crédito é oferecido equivale, em primeiro lugar, a definir faixas de prioridade para os financiamentos, assegurando que projetos considerados especialmente valiosos sejam beneficiados com taxas de juros, prazos de carência e garantias colaterais favorecidas.

Embora as características do projeto (taxa de juros, carência etc.) tenham de ser acompanhadas, inclusive para efeito de planejamento e controle do FNE (e adequação do conjunto de financiamentos feitos às prioridades do Fundo, definidas na Lei), o seu enquadramento, nas condições favorecidas de crédito, será determinado pela satisfação de duas condições: 1) o projeto deve ter elevados escores na avaliação de sua contribuição ao desenvolvimento regional e 2) sua rentabilidade privada deve ser baixa, comparada com sua contribuição total para o desenvolvimento.

Como banco de desenvolvimento não cabe ao BNB simplesmente atuar passivamente, oferecendo crédito a quem o procurar. É essencial adotar uma postura ativa. Neste sentido, o Banco deverá discriminar em favor das micro e pequenas empresas, assim como de empresários dispostos a investir em locais como o semi-árido, ou, ainda, em estados particularmente atrasados em matéria de desenvolvimento industrial.

As razões para isso são sutis, mas extremamente importantes. Inicialmente, deve ser dito que existe lugar para pequenas empresas, por exemplo, num modelo de desenvolvimento industrial como o que permeia a filosofia defendida aqui. Não é que as pequenas empresas devam ser estimuladas por serem pequenas (ou em detrimento das grandes). O que acontece é que, numa estrutura industrial desenvolvida, as pequenas empresas **modernas**, tipicamente, desempenham um papel importante. Elas cobrem os pequenos pontos da malha industrial, complementando as grandes empresas e atuando nesses

segmentos mais eficientemente do que essas. Além disso, as pequenas empresas modernas ampliam as oportunidades de trabalho oferecidas pelo setor industrial e, muitas vezes, se constituem laboratórios de inovações tecnológicas de largo alcance.

Numa estratégia industrial modernizante, portanto, as pequenas empresas devem ter garantidas condições de se desenvolverem. É claro que será sempre mais difícil para as pequenas do que para as grandes empresas arcarem com certos custos e enfrentarem certos *riscos* (como, por exemplo, elaborarem projetos econômicos detalhados que as habilitem a receber financiamentos do FNE-BNB).

É neste aspecto que o Banco deve dar um tratamento diferenciado às micro, pequenas e médias empresas. Esse tratamento diferenciado permitirá que o Banco possa impor critérios de avaliação de projetos às pequenas empresas, iguais aos estabelecidos para todas as outras, independentemente de seu tamanho. Considerações semelhantes poderiam ser feitas com relação a projetos industriais localizados no semi-árido.

Isso significa, entre outras coisas, que o Banco deve oferecer assistência técnica aos seus clientes atuais e potenciais. Esse tipo de assistência é particularmente necessário para o caso das micro, pequenas e também, em menor grau, das médias empresas. A assistência técnica deveria estender-se também aos aspectos de implantação propriamente dita dos projetos, fase em que o Banco poderia atuar em convênio com outros organismos especializados.

A atuação ativa do BNB, no âmbito da sua programação para o FNE industrial, embora não exclusivamente nesse âmbito, também deve envolver a divulgação de oportunidades de investimento identificadas como promissoras na Região. Caberá ao corpo técnico do Banco realizar, permanentemente, estudos que permitam identificar essas oportunidades de investimento, assim como caberá à direção do Banco manter um trabalho também permanente de contatos com empresários de modo a maximizar a taxa de investimentos industriais na Região.

Propostas concretas nesse sentido já deveriam constar do projeto de programação do FNE para 1991, encaminhado pelo BNB ao Conselho Deliberativo da Sudene.

6.6 OPERACIONALIZAÇÃO

Não resta dúvida de que a introdução, já a partir do próximo ano, da sistemática sugerida neste texto para o programa do FNE industrial pode trazer alguns problemas de ordem operacional que convém discutir, pelo menos, em suas linhas mais gerais. Alguns problemas merecerão discussão muito mais aprofundada do que a que apresentaremos nesta ocasião.

Uma boa parte das dificuldades operacionais associadas com a exigência de avaliação de projetos poderia ser solucionada transferindo o problema, por exemplo, para os bancos de desenvolvimento dos estados. Ou seja, o BNB poderia adotar um relacionamento com os bancos estaduais semelhantes ao seguido pelo BNDES. Nesse caso, recursos do FNE seriam repassados para os bancos estaduais, desde que esses se comprometessem a aplicar os referidos recursos em projetos até uma certa dimensão máxima e obedecendo aos critérios definidos pelo BNB e aprovados pelo Conselho Deliberativo da Sudene.

Com isso, o BNB induziria sua tarefa de avaliar um grande número de *pequenos projetos industriais*, tornando mais ágil a sua aprovação. Ao mesmo tempo, o Banco não estaria nem fugindo aos seus princípios nem deixando de financiar projetos de pequenas empresas, importantes para o desenvolvimento regional. Caberia ao BNB, mas possivelmente em coordenação com os bancos e com as secretarias estaduais de planejamento (ou de indústria e comércio), oferecer os serviços de assistência técnica e fazer o trabalho de promoção dos investimentos referidos na seção anterior.

Entretanto, para os projetos de maior dimensão financeira (necessariamente reduzidos em número, portanto), o corpo técnico do BNB teria de fazer avaliações caso a caso. Aqui não há como escapar a uma constatação simples. Será preciso aprender fazendo. Não existem receitas universais. A avaliação de projetos terá sempre um elemento de arte ou de subjetividade.

Para tornar as coisas mais complicadas, a avaliação de projetos nos moldes sugeridos aqui difere substancialmente das propostas convencionais. As razões para essa divergência foram expostas e justificadas no presente documento.

Trata-se, neste ponto, de levar o argumento às suas consequências lógicas. Afinal, em algumas ocasiões é preciso ousar. Se o Banco está

convencido de que o momento é este, resta-lhe apenas aceitar o desafio. Os princípios gerais para a avaliação de projetos no espírito defendido para o BNB foram expostos acima. Não há dificuldades intransponíveis em dar um passo adiante.

No âmbito interno do Banco, é evidente que um papel importante teria de ser atribuído às informações fornecidas pela matriz de relações interindustriais, pelos seus estudos de cenários, pelo zoneamento agroecológico, pelos estudos de potencialidades e recursos naturais do Nordeste, pelo levantamento de tecnologias promissoras e tantos outros tornados disponíveis com a conclusão do projeto "Diretrizes para o Plano de Ação do BNB, 1991-1995". O ETENE está em condições de oferecer as melhores respostas possíveis a demandas no sentido mencionado neste parágrafo. Isso não apenas no caso de projetos industriais.

Já que será necessário aprender fazendo, ou seja, aprender a fazer avaliações de projetos cada vez mais precisas praticando a arte, torna-se essencial (não apenas por esse motivo, mas apenas esse já é mais do que suficiente) criar um sistema de acompanhamento dos projetos, desde a fase de implantação. Como mencionado, a atuação do Banco deveria começar até antes disso, cabendo-lhe participar, em muitos casos, da própria fase de elaboração dos projetos.

No que tange especificamente ao acompanhamento dos projetos aprovados, será preciso criar sistemáticas de acompanhamento de cada um dos efeitos A, A', A'', E e outros que possam vir a ser incorporados à avaliação. A capacidade de dar conta dos efeitos finais de suas decisões constitui uma obrigação mínima dos órgãos públicos. E, em 1993, o Banco necessitará prestar contas à sociedade sobre a utilização dos recursos do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste.

6.7 VIABILIZAÇÃO POLÍTICA

Como viabilizar politicamente a aceitação das idéias encaminhadas neste documento? Trata-se de uma questão muito ampla, da qual apenas alguns aspectos podem ser, em linhas gerais, abordados aqui. No restante deste texto, quatro tópicos serão discutidos: (a) a mudança de sistemática de atuação do Banco (de programas para projetos); (b) o problema do emprego industrial; (c) a ausência de uma prioridade explícita para as pequenas empresas; e (d) a questão da equidade intra-regional.

(a) **Nova sistemática** - Para tornar mais fácil a aceitação da nova sistemática de atuação do BNB no FNE industrial, a sugestão apresentada aqui é que as avaliações feitas pelos órgãos técnicos do Banco sejam legitimadas por uma instância superior que poderia ser uma réplica do Conselho Deliberativo da Sudene ou, talvez, o próprio Conselho. Para esse conselho seriam, então, encaminhados pareceres circunstanciados com as justificativas para as avaliações feitas para os vários projetos, o que incluiria sua classificação em uma das faixas de prioridades.

Esse procedimento, além de se recomendar por seu caráter democrático, constituiria, também, uma forma de o Banco se defender contra possíveis contestações às suas avaliações. Tendo em vista a dose de subjetividade que sempre estará envolvida em avaliações desse tipo, a aprovação do Conselho serviria para proteger, inclusive, os órgãos técnicos do Banco contra acusações de favorecimento ou desfavorecimento de interesses particulares. É claro, por outro lado, que os critérios de avaliação de projetos a serem utilizados pelo BNB teriam de ser públicos e constar, inclusive (como já sugerido) da própria programação do FNE industrial, encaminhada pelo BNB à Sudene.

(b) **O emprego industrial** - A negação enfática, feita acima, da criação de emprego como um critério prioritário a ser levado em conta na avaliação de projetos industriais deverá suscitar polêmica e pode dificultar a aprovação da proposta do BNB para a programação do FNE industrial. A única linha de defesa possível, com respeito a esse ponto, consiste em recordar os argumentos teóricos e empíricos desenvolvidos nos capítulos anteriores deste relatório.

Não é necessário repetir aqueles argumentos, mas convém recordar a sua essência. A tentativa de orientar a alocação de investimentos na indústria com base na maximização do emprego leva, com toda a probabilidade, no médio prazo, à estagnação econômica e, conseqüentemente, à ausência de criação de empregos. Em troca, uma estratégia que privilegie os efeitos favorecedores do crescimento futuro dos vários investimentos industriais possibilita a criação de uma economia dinâmica e, conseqüentemente, torna possível maximizar a geração de empregos no longo prazo.

(c) **Pequenas empresas** - A questão das pequenas empresas foi abordada acima. Na estratégia proposta para o FNE, pequena empresa não constitui, realmente, prioridade. Mas, tampouco grande empresa representa prio-

ridade. Prioridade é eficiência produtiva e essa eficiência pode ser alcançada por micro, pequenas, médias ou grandes empresas. Somente uma estratégia industrial que privilegie a eficiência tem qualquer chance de promover o desenvolvimento industrial sustentado no Nordeste. Não existe outra alternativa, sobretudo agora quando a própria política industrial nacional se pauta decisivamente por esse mesmo critério.

Pequena empresa ineficiente ou quebra ou passa a depender de subsídios governamentais para subsistir, algo incompatível com os tempos atuais. Grande empresa ineficiente, da mesma forma, ou quebra ou se mantém na base de favores governamentais. Nada disso interessa ao Nordeste, nem ao Brasil. Entretanto, as evidências internacionais mostram que existem amplas oportunidades para a produção industrial eficiente em pequena escala. Estas oportunidades terão de ser descobertas, com o apoio do BNB, pela iniciativa privada do Nordeste e de fora da Região.

(d) **Eqüidade intra-regional** - É claro que se deverá considerar a distribuição dos investimentos industriais pelos vários estados do Nordeste. A questão da eqüidade intra-regional deve ser levada em conta, entretanto, em uma perspectiva mais global, ou seja, deve envolver não apenas os investimentos industriais, mas o conjunto dos projetos financiados com recursos do FNE. Incidentalmente, isso vale também para a destinação dos recursos para o semi-árido.

Quando vista em conjunto, a alocação dos recursos do FNE não pode ser muito desigual entre os estados nordestinos. Mas como há programas para a agricultura, a pecuária, a agroindústria e para o setor industrial propriamente dito, deve-se avaliar o conjunto das aplicações. Mesmo assim, a tentativa de perseguir a eqüidade a todo custo pode significar perdas para todos, pelo comprometimento do dinamismo da economia regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABREU, M. P. **Indicadores sociais revisitados: paradigmas internacionais e brasileiros**. Rio de Janeiro: PUC. Departamento de Economia, 1988. (PUC texto para discussão, 191).
2. AHLUWALIA, M., CARTER, N., CHENERY, H. Growth and poverty in developing countries. In: CHENERY, H. **Structural change and development policy**. New York: Oxford University Press, 1979.
3. ANDRADE, T. Desigualdades regionais: tendências de longo prazo. In: **Perspectivas da economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989.
4. BAER, W., SAMUELSON, L. Desenvolvimento e setor serviços. **Estudos Econômicos**, v.12, n.2, 1982.
5. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Novos rumos para a economia do Nordeste**. Fortaleza: ETENE, 1990.
6. BARBEIRO, A., PISTONESI, M. Instrumentos de promoção industrial e desenvolvimento regional: discussão de algumas linhas de política para o Nordeste. In: SEMINÁRIO SOBRE INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1985, Brasília. **Anais...** Brasília: IPEA, 1985. 270
7. CASTRO, F., SANTANA, J. **Um projeto para o Nordeste**. Recife:[s.n.] 1989. (Série Novo Nordeste)
8. CHENERY, H. et al. **Redistribution with growth**. Oxford: Oxford University Press, 1974.
9. THE ECONOMIST, 26 de Maio, 1990, p. 78-79.
10. FERREIRA, José, irmão. Agricultural policy and capitalist development in Northeast Brazil. Recife: PIMES-UFPe, 1984. Tese (Doutorado) University of London.
11. FIELDS, G. Changes in poverty and inequality in developing countries. **Research Observer**, v.4, n.2, 1989.
12. FREIRE, Laura. **O turismo e sua importância para a economia do Nordeste**. Fortaleza, BNB-ETENE (no prelo).
13. GALINDO, Osmil et al. **Necessidades da infra-estrutura econômica do Nordeste**. Recife: FUNDAJ, 1990.
14. GERSHUNY, J. I., MILES, D. **The new service economy**. London: Frances Pinter Publishers, 1983.
15. GOMES, Francisco de A. L. et al. **O setor industrial do Nordeste: diagnóstico, modernização e concentração espacial**. Fortaleza: BNB-ETENE, 1989 (xerox).

16. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** 2 ed. Recife: SUDENE, 1967.
17. GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Aspectos sociais da questão regional nas décadas de 70 e 80.** Recife, FUNDAJ, 1990 (xerox).
18. GUIMARÃES NETO, Leonardo, SOUZA, Aldemir V. A dinâmica do mercado de trabalho urbano no Nordeste. In: CARVALHO, I. M. M., MAGUETE, T. M. F., org. **Trabalho e condições de vida no Nordeste brasileiro**, São Paulo: CNPq, 1983.
19. HIRSCHMANN, Albert. La economía politica del desarrollo latinoamericano. **El trimestre economico**, v. 54, n.4. 1988.
20. HOFFMANN, Helga. Pobreza e propriedade no Brasil: o que está mudando? In: BACHA, Edmar L., KLEIN, H. S., org. **A transição incompleta.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
21. HOFFMANN, Rodolfo. Evolução da distribuição de renda no Brasil: entre pessoas e entre famílias, 1976/1986. In: SEDLACEK, G., BARROS, R. P., org., **Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989.
22. HOFFMANN, R., KAGEYAMA, A. **Distribuição de renda entre famílias e pessoas, em 1970 e 1980.** São Paulo: ANPEC, 1984.
23. KAKWANI, N. C. **Income inequality and poverty: a World Bank Research Publication.** New York: Oxford University Press, 1980.
24. KUZNETS, Simon. **Aspectos quantitativos do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 1970.
25. _____. **Teoria do crescimento econômico moderno.** Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
26. LENIN, W. U. **The development of capitalism in Russia.** Moscou: Progress Publs, 1960 (Collected Works, v. 3).
27. MADDISON, A. Desenvolvimento mundial desde 1870. In: GALL, Norman et al. **Nova era da economia mundial.** São Paulo: Pioneira, 1989.
28. MAGALHÃES, Antonio R. **A nova indústria regional.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1983.
29. _____. **Texto preliminar sobre política de desenvolvimento regional.** Fortaleza: BNB-ETENE, 1990 (xerox).
30. MAIA GOMES, Gustavo. Da recessão de 1981-83 aos efeitos do Plano Cruzado, no Brasil e no Nordeste: um alerta para o presente. **Boletim sócio-econômico da Sudene.** Recife: SUDENE, 1987.
31. MARQUES, Ricardo. **Recursos Naturais no Nordeste.** Fortaleza: BNB-ETENE, 1990 (xerox).

32. MELO, Geraldo, JEREISSATI, T. Apresentação. In: Nordeste: uma questão nacional [s.l., s.n.] 1989.
33. MIRANDA, Ricardo. **Avaliação do PAPP**. Fortaleza: BNB-ETENE, 1990. (xerox)
34. MOURA, H., LUBAMBO, Catia. **Estudo sobre a infra-estrutura social do Nordeste**: resumo e conclusões. Recife: FUNDAJ, 1990.
35. MOURA, et al. **Apêndice estatístico**. [s.l., s.n.] 1989.
36. NEWMAN, A. B., THOMSON, R. J. Economic growth and social development: a social analysis of casual priority. **World Development**, v. 1/, n.4.
37. PARK, Se-Hark, CHAN, K. S. A cross-country input-output analysis of intersectorial relationships between manufacturing and services and their employment implications. **World Development**, v.1/, n.2.
38. PEPELASIS, A. et al. **Economic development**: analysis and case studies. New York: Harper Bros, 1961.
39. ROCHA, Sônia. Pobreza metropolitana e políticas sociais. In: **Perspectivas da Economia Brasileira**, Rio de Janeiro, 1989.
40. ROMÃO, Maurício. **Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil**. Recife: PIMES-UFPe, 1990 (texto para discussão, 209)
41. SAMPAIO, Yony. A questão agrária no Brasil e o plano de reforma agrária do MIRAD. In: BRANDÃO, A. S., ed. **Os principais problemas da agricultura brasileira**: análise e sugestões. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.
42. SCHUMACHER. **Small is beautiful**. London [s.n.] 1978.
43. SEN, A. K. **Levels of poverty**: policy and change. Washington: World Bank, 1980. (World Bank Staff Working Papers, 401).
44. SOUZA, Aldemir V. **A política de industrialização e integração regional**: o caso do Brasil. Recife: SUDENE, 1988.
45. SOUZA, Hermínio. **Agricultura irrigada no Nordeste**: situação atual e perspectivas. Recife: PIMES-UFPE, 1990. (xerox)
46. SUDENE. **Modernização regional em curso**: 30 anos de SUDENE. Recife, 1990. 275
47. _____. **Plano Trienal de desenvolvimento do Nordeste, 1988-90**. Recife, 1988.
48. _____. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Recife, 1986.
49. _____. **Política regional de desenvolvimento industrial**. Recife, 1990 (xerox).

50. TIMBÓ FILHO, P. C., LIMAVERDE, J. A., TELLES, P. R. S. **Considerações sobre o desenvolvimento científico e tecnológico do Nordeste**. Fortaleza: BNB-ETENE, 1990 (versão preliminar).
51. TODARO, M. **Economic development in the Third World**. 2nd. ed. New York: Longman, 1989.
52. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Human development report**. New York: United nations, 1990.
53. WORLD BANK. **World development report**. Various issues.

Abstract: This work aims at defining criteria which orient the action of BNB in the period from 1991 to 1995. It defends the acceleration of the economic growth as the basic criterion of BNB development efforts. A review of the recent development of Northeastern economy is made, focusing specially the relationships between regional policy, economic growth and social results attained. It establishes basic principles which must direct the operational procedures. At the end these procedures are discussed starting from macro-economic strategies until the more specific level of projects evaluation.

Key-words: BNB - Northeast Brazil - Economic Growth

