

**NOVOS RUMOS PARA A ECONOMIA DO NORDESTE  
(O PENSAMENTO DO BNB)**

*BNB — ETENE*

**Resumo:** Linhas gerais dos estudos ora realizados pelo ETENE, coletivamente denominados "Diretrizes para o Plano de Ação do BNB (1991-95)", os quais constituem análises detalhadas dos aspectos econômicos e sociais relacionados com a operação dos diversos setores produtivos. Analisa os índices de crescimento da economia nordestina no período de 1959 até a década de 80, para concluir que o Nordeste respondeu de forma eficiente aos incentivos recebidos. Ressalta, no entanto, a grande disparidade social e econômica ainda existente entre o Nordeste e o restante do País, que justifica a continuação da política de fomento regional. Considerando a escassez de recursos da União, propõe o aumento ainda maior da eficiência dos recursos federais aplicados no Nordeste. Afirma o empenho do ETENE na elaboração de amplo projeto para o BNB no próximo quinquênio, que conjugue os objetivos de promover a produtividade e a equidade social no Nordeste.

**Palavras-chave:** Nordeste - Economia

## **1. INTRODUÇÃO**

Dois fatores principais poderão modificar profundamente a forma de atuação do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) nos próximos anos. Um desses fatores é a grave crise que aflige a economia nacional, desde os primeiros anos da década de oitenta, motivando, também, uma situação preocupante no Nordeste; o outro, a aprovação, em outubro de 1988, da nova Constituição da República Federativa do Brasil, criando novas perspectivas de recursos estáveis a serem administrados pelo BNB.

A referida crise desacelerou o crescimento econômico brasileiro, estancando o processo de elevação persistente da renda "per capita" no País. As repercussões desse fenômeno, se são graves para o Brasil, são desastrosas para o Nordeste, onde os níveis de renda média permanecem extremamente baixos e onde menos se pode tolerar a estagnação econômica. Nessas condições, tornou-se ainda mais imperioso definir uma estratégia de crescimento

**para a Região que seja capaz de contrabalançar as tendências de estagnação nacional, assegurando a redução das disparidades inter-regionais.**

Por outro lado, a nova Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em outubro de 1988, incorporou ao seu texto uma nova visão do Estado Federativo, na qual sobressai a preocupação com a redução das desigualdades sociais e regionais que ainda persistem em nosso País. Ressalte-se que essa preocupação está expressa de forma muito clara já no artigo 3º o qual identifica a redução das desigualdades como um dos objetivos fundamentais da República.

O conjunto de instrumentos criados ou reformulados pela nova Carta Magna, com vistas a operacionalizar os objetivos de seu artigo 3º, tem ligações muito estreitas com o Banco do Nordeste e com seus mecanismos de ação. Assim é que, com relação ao Nordeste, destacam-se, como instrumentos fundamentais ao desenvolvimento da Região, o disposto nos artigos 21, IX (Planos Regionais de Desenvolvimento); 159 (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste); 165, parágrafos 1º e 7º (regionalização dos orçamentos); 163, VII e 192, parágrafo 2º (fortalecimento das instituições regionais de crédito).(6)

Dentre os instrumentos mencionados, sobressai o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste que já foi objeto de Lei Complementar (Lei 7.827, de 27/9/89)(9) destinada a regulamentá-lo. A Lei 7.827 definiu em minúcias o papel do Banco do Nordeste do Brasil, como agente financeiro do FNE, cabendo-lhe preparar anualmente e submeter ao Conselho Deliberativo da SUDENE programa de aplicação dos recursos do Fundo, visando a maximizar a sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social da região nordestina.

Desta forma, ao lado da mencionada consciência da crise econômica nacional, os novos dispositivos constitucionais, especialmente o FNE, justificaram as decisões da direção do BNB, tomadas ainda em 1988, de realizar, a exemplo do que foi feito em oportunidades anteriores, um amplo estudo sobre a economia, sobre as políticas de desenvolvimento do Nordeste e as conseqüentes modificações que deveriam ser implantadas na forma de atuação do Banco. Isso se faz imprescindível, visto que as transferências de recursos federais regulamentadas pela Constituição trazem de volta ao BNB os recursos de que não dispunha desde 1967, quando foi extinto o antigo Fundo das Secas. Ou seja: recuperou-se a disponibilidade de volume signifi-

cativo de recursos estáveis, de longo prazo, com base nos quais poderá o BNB financiar projetos de desenvolvimento, cuja aplicação é de sua responsabilidade direta. Isso veio tornar imprescindível uma reflexão sobre a política regional de desenvolvimento, de modo a orientar a atuação do BNB na próxima década.

## 2. DIRETRIZES E RESPONSABILIDADES DO BNB

Para atender a necessidade de planejar sua atuação de modo coerente com as novas circunstâncias, o Banco do Nordeste do Brasil, através do seu Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), está realizando um amplo conjunto de estudos, coletivamente denominados **Diretrizes para o Plano de Ação do BNB (1991-1995)**<sup>(1)</sup>, cujo objetivo último é fornecer subsídios para o planejamento da atividade empresarial do Banco no próximo quinquênio. Muito embora a motivação primeira desse trabalho estivesse relacionada com a aprovação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, o seu escopo foi ampliado para cobrir todas as esferas de atuação do BNB, como banco de desenvolvimento, independentemente da origem de seus recursos.

Sem pretender propor uma nova estratégia de política econômica para o Nordeste, atribuição específica da SUDENE, esse trabalho, com término previsto para abril de 1990, deverá apresentar diagnósticos detalhados dos vários setores da economia nordestina; avaliações críticas dos diversos programas que têm substanciado a política regional de desenvolvimento, além da especificação de setores, microrregiões, municípios e tecnologias que a análise venha a identificar como estratégicos para a aceleração do crescimento econômico regional.

Ao fazê-lo, reconhece o BNB sua maior parcela de responsabilidade, à luz dos novos dispositivos constitucionais, na implementação da política de desenvolvimento regional. Aplicando na Região recursos próprios e de repasse e, sobretudo, como entidade operadora do Fundo de Investimentos do Nordeste, FINOR (Dec-Lei 1.376, art. 5º, de 12/12/74)<sup>(8)</sup> e gestora do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE (Lei 7.827, de 27/09/89)<sup>(9)</sup>, o BNB atua coordenadamente em ambos os casos com a SUDENE, constituindo a mais importante entidade financeira regional envolvida no processo de desenvolvimento nordestino.

Induzir o processo desenvolvimentista regional representa a missão ímpar do BNB. Tanto é assim que, muito embora a mensagem presidencial que lhe deu origem (Mensagem 363, de 23/10/51) o tenha caracterizado como um banco de finalidades múltiplas, inclusive de caráter comercial, nada menos que 78,4% das aplicações do BNB (1989) têm objetivos de desenvolvimento, enquanto apenas 21,6% dos empréstimos concedidos se classificam como aplicações típicas de um banco comercial.

A responsabilidade do Banco do Nordeste com a boa execução da política regional de desenvolvimento não deriva apenas de sua atuação prática como financiador de projetos de desenvolvimento. Ela está, também, especificada em documentos legais, como o art. 8º do Decreto 93.607, de 21/11/86<sup>(7)</sup>, que dispõe que "as agências de desenvolvimento encarregadas da administração dos incentivos fiscais, em conjunto com os bancos operadores dos Fundos de Investimento, (...) adotarão medidas visando ao aperfeiçoamento no processo de seleção de projetos, inclusive no tocante à análise técnica, econômica, financeira, social, ambiental e institucional, bem como aos processos de acompanhamento, fiscalização e avaliação de resultados".

Igualmente bem definida é a função do BNB como agente da política de desenvolvimento regional a ser implementada com os recursos do FNE. O art. 14, parágrafo único da Lei 7.827<sup>(9)</sup>, estabelece que "as instituições financeiras de caráter regional encaminharão à apreciação do Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento regional, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte".

Ao se preocupar com os rumos que vêm sendo seguidos pela economia nordestina, pela política de desenvolvimento regional e pelo caráter de sua própria atuação nesse processo, o BNB está, portanto, exercendo parte das suas atribuições.

### **3. REFLEXÃO SOBRE A ECONOMIA REGIONAL**

#### **3.1 CRESCIMENTO**

O documento que deu origem à SUDENE e ao sistema de planejamento regional do qual faz parte o BNB definia, na sua introdução, as principais dificuldades relacionadas com a economia nordestina. A primeira delas foi assim enunciada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste: "a disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o

Centro-Sul do País constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional" (GTDN).<sup>(13)</sup> O segundo mais importante problema a marcar a situação da Região, segundo o GTDN, era que "o ritmo de crescimento da economia nordestina, nos últimos decênios, vem sendo substancialmente inferior ao da economia do Centro-Sul".

Trinta anos depois, as contas nacionais do Brasil e regionais do Nordeste comprovam que o "ritmo de crescimento da economia nordestina", nos últimos decênios, vem sendo substancialmente superior ao da economia de todo o restante do País. Como não poderia deixar de ser, 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.

De acordo com as estimativas das contas nacionais, até recentemente elaboradas pela Fundação Getúlio Vargas, o Produto Interno Bruto, a custo de fatores "per capita" do Nordeste, correspondia, em 1960, a 40,1% do PIB "per capita" do Brasil como um todo. Em 1985, esse mesmo percentual havia-se elevado para 53,2. Se utilizadas as estimativas da SUDENE, que emprega metodologia de cálculo diferente da FGV, essas proporcionalidades eram de 49,2% em 1960 e de 60,5% em 1985. Isso constitui um fato auspicioso, que não pode ser ignorado, visto que configura uma reversão nas tendências antes detectadas pelo GTDN.

Na verdade, o melhor desempenho da economia nordestina, relativamente à economia brasileira como um todo, tem-se verificado de forma persistente, desde 1960. Se os 28 anos (1960-1988) para os quais se dispõe de dados sobre o produto interno nacional e regional forem considerados em conjunto, constata-se que o PIB nordestino cresceu 494,8%, enquanto o PIB brasileiro (que inclui o nordestino, vale mencionar) aumentou apenas 432,3%. Nos diversos subperíodos em que se podem dividir os últimos 28 anos, foi somente na fase do "milagre econômico" (1968-73) que a economia brasileira como um todo cresceu mais rapidamente que a do Nordeste.

O bom desempenho da economia nordestina nos últimos decênios, em franco contraste com a situação denunciada pelo GTDN, (1959)<sup>(13)</sup>, não se revela apenas em confronto com as variações do produto interno bruto brasileiro. Também em termos internacionais verifica-se que a economia do Nordeste vem-se comportando muito bem, quantitativamente. Basta referir

**TABELA 1**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
 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
Choque 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, 1987/88	-0,3	1,7
1960-1988	6,2	6,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE, SUDENE, BNB-ETENE.

que, entre 1965 e 1985, cerca de 36 países classificados como de "baixa renda" pelo Banco Mundial (ou seja, países de níveis médios de vida semelhantes aos do Nordeste) tiveram crescimento anual da renda "per capita" de apenas 2,9%, no mesmo período em que o PIB por habitante no 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 mercado cresceu apenas 2,4% médios ao ano, bem menores do que os valores alcançados pelo Nordeste. Também na América Latina, nenhum país conseguiu atingir taxas de crescimento do seu produto interno, em 1965-85, tão altas quanto as da região nordestina do Brasil.

Ao nível internacional, dentre os países de maior expressão demográfica, apenas a República da Coreia alcançou a média de crescimento do PIB nordestino. A economia do Nordeste brasileiro cresceu mais do que a do Japão, nos 20 anos que vão de 1965 a 1985, BIRD(5).

Todos esses dados demonstram que o Nordeste tem revelado alto dinamismo nos últimos 30 anos, fato tanto mais relevante quanto mais se recorda de que o desempenho da economia regional nos decênios anteriores a 1960 apontava exatamente na direção contrária, ou seja, na direção da estagnação, da perda de posição relativa diante das demais regiões do país, do empobrecimento de seus habitantes relativamente aos brasileiros em geral. Há amplo consenso de que essa reversão de tendência está fortemente relacionada com a implementação da política de desenvolvimento regional, da qual o Banco do Nordeste tem sido um dos executores. A imagem de um Nordeste estagnado, absorvedor de recursos federais que simplesmente desapareciam na Região, não passa, portanto, de um mito. O Nordeste tem crescido economicamente mais do que o Brasil e as disparidades de renda entre essa Região e o resto do País têm diminuído, embora se reconheça que a "distância" continua ainda muito grande.

Assim, os dois principais problemas identificados em 1959, cuja solução viria constituir o objetivo mais importante do esforço de desenvolvimento regional a partir dos anos sessenta, estão sendo resolvidos. Mais do que isso: o melhor desempenho da economia do Nordeste atuou no sentido de melhorar as taxas de crescimento brasileiras e contribuiu para reduzir as flutuações do produto ao nível nacional.

Outras evidências existem comprovando que a Região Nordeste respondeu de forma eficiente às políticas de fomento ao desenvolvimento local. O Nordeste está-se tornando importante também pela magnitude de seu produto interno bruto que, para 1990, é estimado pelo BNB-ETENE como podendo alcançar 52,3 bilhões de dólares, a preços de 1980. Isso significa que a região Nordeste somente é ultrapassada, na América Latina, quanto ao produto total, pelo México, Argentina e Venezuela. O PIB nordestino já é quase duas vezes maior do que o produto total de Portugal ou da Hungria. Dentro do Brasil, o PIB nordestino vem também aumentando significativamente sua importância relativa: a participação do produto regional no PIB brasileiro era de 15,6% em 1960 e está estimada em cerca de 17,0% em 1989.

### 3.2 DESENVOLVIMENTO

Embora sofrendo de forma particularmente aguda os impactos das crises nacionais, por se tratar de um setor com estreitas vinculações inter-regionais, a indústria nordestina respondeu muito bem aos incentivos da política de desenvolvimento regional. Beneficiária principal desses incenti-

vos, a indústria nordestina cresceu 441,4%, entre 1960 e 1988, superando, portanto, ao PIB brasileiro (Dados básicos: IBGE, SUDENE, BNB-ETENE). Além disto, fato freqüentemente obscurecido por apreciações negativistas, o emprego industrial foi o que mais cresceu, no Nordeste, entre 1960 e 1980. Com efeito, de 1960 a 1970, o emprego na indústria nordestina ascendeu em média 4,6% ao ano (contra 0,6% na agropecuária e 3,0% nos serviços) e, de 1970 a 1980, o emprego industrial cresceu, em média anual, 7,3% contra 0,4% da agropecuária e 5,5% dos serviços. Mesmo restringindo a atenção ao setor da indústria de transformação, o crescimento do emprego industrial foi significativo: 4,6% ao ano, entre 1959 e 1980.

Não se pode esconder que a dimensão relativa do emprego industrial permanece pequena (15,4%, em 1980), de modo que a sua expansão foi insuficiente para resolver o problema do emprego no Nordeste. Mas isso não poderia ter sido esperado, principalmente quando se sabe que, mesmo nos países desenvolvidos, a indústria não consegue absorver mais do que 15 ou 20% do emprego total. A esperança de erradicar o problema do emprego no Nordeste através da industrialização regional deve ser considerada como uma prova do excesso de otimismo dos que conceberam originalmente a política de desenvolvimento regional; nunca como uma prova do fracasso dessa política.

Mesmo do ponto de vista dos indicadores sociais, a experiência de desenvolvimento econômico no Nordeste, nos últimos 30 anos, pode ser avaliada positivamente. Um estudo recente do Banco Mundial<sup>(5)</sup> mostrou, entre outras coisas, que a taxa de mortalidade infantil no Nordeste, que era de 125 por mil em 1976, reduziu-se para 116 por mil em 1985. A expectativa de vida ao nascer, da mesma forma, melhorou (46 anos em 1965, 49 anos em 1978); as matrículas na escola secundária, que atingiram 3 por mil em 1965, passaram para 15 por mil em 1984.

### 3.3 PERSISTÊNCIA DA MISÉRIA

O tom otimista da seção anterior contrasta com as lamentações usuais de alguns estudiosos do Nordeste que, freqüentemente, confundem estoques com fluxos. Dizer que a situação econômica e social na Região tem melhorado é uma afirmação amparada pelos dados, como se mostrou acima. Esse reconhecimento e a constatação da influência determinante da política regional sobre o desempenho da economia nordestina levam a uma apreciação fundamentalmente positiva do esforço de desenvolvimento que vem sendo empreendido há trinta anos.



No jargão da Ciência Econômica, a avaliação feita até este ponto tem a ver com os fluxos, ou seja, com as variações observadas entre o ano inicial e o ano final da análise. Não se sugere, da apreciação anterior, que a situação presente do Nordeste seja satisfatória. Ou seja, nem de longe se pretendeu insinuar que a comparação entre estoques, por assim dizer, já seja favorável à Região. Muito ao contrário: a discrepância entre a qualidade de vida do nordestino e a qualidade média de vida do brasileiro continua a ser muito grande, o que já foi anteriormente afirmado. Por outro lado, como a qualidade de vida média do brasileiro já não é boa, por padrões internacionais, a comparação entre a situação presente do nordestino típico e um padrão mínimo que se poderia julgar aceitável revela um abismo desolador. Daí, poder-se concluir que a tarefa não está terminada. A política de desenvolvimento regional não pode ser interrompida, nem mesmo desacelerada, tão longe ainda está de haver cumprido sua tarefa. Não há otimismo que sobreviva a uma avaliação da qualidade de vida atual do nordestino.

Dentro desse contexto, poder-se-ia questionar o relativo otimismo da análise anterior. Todavia, esse enfoque otimista, calcado na realidade dos números, deve ser enfatizado, antes de tudo, para fazer justiça aos fatos. Ademais, deve ser dito que o Nordeste, sob a influência da política de desenvolvimento regional, moveu-se na direção desejada, tornando-se indispensável considerar a experiência passada no esforço de correção das disparidades regionais.

Assim, deve-se reconhecer que, apesar de a economia e a sociedade nordestinas terem respondido bem aos incentivos de política econômica, a distância a percorrer é tamanha que se tornou insatisfatória a velocidade com que as transformações ocorreram. Nessa ótica, o importante é discutir formas de tornar a política mais eficiente e não formas de aboli-la e começar tudo de novo.

O País como um todo está tentando sair de uma crise que tornou mais escassos os recursos públicos a serem destinados aos mais justos fins, de tal maneira que já não se podem tolerar ineficiências na implementação das políticas públicas.

A situação do Nordeste continua ruim, sob qualquer padrão que se tome como referência. A renda "per capita", por exemplo, do nordestino (60% da renda média dos brasileiros, pelas avaliações da SUDENE), pouco ultrapassa a casa dos 1.000 dólares. Isso significa que o nordestino médio vive hoje pior do que, em média, vivem os habitantes de países tão pobres quanto o Congo, o Equador ou a Tunísia.

Os níveis de subemprego na Região continuam muito elevados. Basta mencionar que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 1987 (F. IBGE)(11), cerca de 42% da força de trabalho regional recebia menos de um salário mínimo de remuneração. O analfabetismo também continua elevadíssimo, a despeito dos progressos conseguidos recentemente. A PNAD (1988)(12) registrou 10,9 milhões de pessoas maiores de dez anos que não sabiam ler e escrever, no Nordeste (36,3% da população de dez anos ou mais, na Região). Isso significava mais do que 50% de todos os analfabetos do País.

A mortalidade infantil, no Nordeste, era de 116 por mil, em 1985, duas vezes maior que a observada no resto do País (WORLD BANK).(16) De acordo com a mesma fonte, o nordestino podia esperar viver (em 1978) 49 anos, em média; os brasileiros do resto do País tinham uma expectativa de vida de 64 anos. Por outro lado, 15 em cada mil nordestinos estavam matriculados na escola secundária, em 1984, enquanto, no restante do País, o número correspondente atingia 25. Se o Brasil não representa nenhum modelo internacional de bem-estar social, fica ainda mais clara a situação desastrosa em que continua a viver a população nordestina.

As evidências a esse respeito podem ser acumuladas. Em 1986, havia 3,53 leitos de hospital por cada mil habitantes do Brasil como um todo; no Nordeste a disponibilidade de leitos caía para 2,01. Em 1987, 70% dos domicílios brasileiros eram servidos com abastecimento de água; no Nordeste, a proporção atingia apenas 48%. Com energia elétrica, existiam 84 em cada 100 domicílios, no Brasil; mas apenas 65, no Nordeste (ou 27, na zona rural nordestina). A percentagem de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, em 1986, no Nordeste, era de 72,1%, segundo estimativas do PIMES-UFPE. Para o Brasil como um todo, a proporção de pobres atingia 49,2%; para o Sudeste, 36,6%. As disparidades inter-regionais não são, pois, um problema do passado.

As lições dos anos oitenta não devem, tampouco, ser esquecidas. Nesses anos, em consequência da própria crise econômica nacional e da crise fiscal do Estado, o crescimento regional desacelerou-se significativamente, embora muito menos do que o ocorrido no Brasil como um todo. De qualquer forma, a indústria nordestina chegou a mostrar taxas de crescimento muito baixas (como 2,0% ao ano, entre 1981 e 1983) e até negativas (-4,1%, 1987-88). Em decorrência, o processo de expansão do emprego industrial também trocou de sinal, convertendo o setor numa fonte de desemprego.

Da crise dos anos oitenta, uma lição pode ser extraída para o Nordeste: a constatação da extrema dependência entre os processos de crescimento econômico e a melhoria das condições gerais de vida, sobretudo da população pobre nordestina.

Um estudo do IPEA mostrou que a proporção de pobres na população das três áreas metropolitanas nordestinas acompanhadas pelo IBGE nas suas PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) aumenta significativamente toda vez que o crescimento econômico se desacelera e diminui em proporções também elevadas, a cada ano de bom desempenho da economia. Em Fortaleza, por exemplo, constatou-se que a proporção de pobres na população total chegou a 56,2% em 1983, após três anos de crise, reduzindo-se para 30,1% em 1986, após três anos de bom desempenho da economia regional. Exatamente as mesmas tendências foram observadas nas demais regiões metropolitanas do Nordeste cobertas pelo estudo.

Essas constatações levam a uma conclusão lógica: sem o crescimento, a pobreza aumenta; com o crescimento, a pobreza se reduz. Se o problema do Nordeste continua a ser, como já apontado pelo GTDN, a flagrante disparidade de renda entre seus habitantes e os do restante do País, a solução ou virá com o crescimento, ou não virá de forma alguma.

### 3.4 UMA PROPOSTA

Diante de todas essas evidências e apesar do muito que já se caminhou no sentido de criar na Região um processo de crescimento auto-sustentado, ou seja, que não dependa dos incentivos administrados pelo Estado, a dimensão extraordinária da pobreza impõe a continuidade e até a intensificação da política de desenvolvimento regional. Como, por outro lado, não é possível ignorar o estrangulamento fiscal do Estado brasileiro, afigura-se inoportuno clamar, no momento atual, por uma soma maior de recursos. Isso seria e poderá ser admissível numa época de maior abundância nacional ou em condições emergenciais da Região. No momento atual, todavia, quando não se observa nenhuma dessas hipóteses e considerando-se os ganhos constitucionais recentes, essa estratégia não se adequaria, podendo, até, gerar reações antagônicas aos interesses da Região.

Entretanto, é bom ressaltar, isto não significa que o Nordeste possa abrir mão daqueles recursos que lhe são devidos até mesmo por força dos dispositivos da atual Constituição, como é o caso particularmente da regio-

nalização dos orçamentos (artigo 165, parágrafos 1º e 7º). Naturalmente, a regionalização do Orçamento Fiscal da União e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tomando-se por base o critério populacional, constitui, sem dúvida, o instrumento de política econômica mais importante, no sentido de atenuar o grave problema dos desequilíbrios regionais de renda existentes no Brasil.

Nordestinos e brasileiros podem todos concordar que o setor público tem responsabilidades pesadas em assegurar a continuação do crescimento econômico regional; mas não podem ignorar que o Estado brasileiro se encontra também em crise. Um desafio, então, é encontrar um campo comum, no qual se possa compatibilizar, de um lado, o interesse nacional de garantir maior equilíbrio entre suas várias regiões e, de outro, as restrições impostas pela escassez de recursos públicos.

O outro problema característico do desenvolvimento regional é o de equilíbrio entre os objetivos de produtividade e equidade social. À luz das conclusões dos estudos do Banco do Nordeste, já é possível concluir que os limitados recursos financeiros federais que viabilizarão a continuidade do crescimento do Nordeste, através de seus organismos regionais de desenvolvimento, devem ser utilizados para promover aumentos máximos dos dois objetivos referidos. Não resta dúvida de que o Nordeste respondeu positivamente aos incentivos já concedidos e que a política de desenvolvimento regional trouxe amplos benefícios à Região.

Mas isso só não basta, pois tem sido muito lenta a melhoria das condições de vida dos nordestinos e não seria mais possível basear as esperanças de elevar a taxa de crescimento do Nordeste simplesmente na absorção de mais recursos. É preciso aperfeiçoar a política de desenvolvimento regional e, dentro dela, a atuação do BNB. É necessário elevar ainda mais, a eficiência econômica e social dos recursos federais aqui utilizados. Só assim o Nordeste poderá colocar-se à altura do grave momento nacional.

#### **4. NOVO ENFOQUE SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO**

O enfoque principal deste segmento é propor um novo estilo de política econômica compatível com os princípios postulados de que é estratégico, no momento, aumentar ainda mais a eficiência dos recursos federais utilizados no Nordeste.

Antes de qualquer comentário, faz-se necessário enfatizar que as informações constantes da seção 2 deste trabalho pretenderam deixar claro que o Banco do Nordeste tem responsabilidades legais explícitas quanto à operação dos dois principais fundos financeiros para o desenvolvimento da região: o FINOR e o FNE. Esta responsabilidade vai legalmente além da mera operação ou administração dos referidos fundos, chegando até à participação ativa do Banco na avaliação econômica, social, institucional e ambiental dos projetos do FINOR e à definição e administração dos programas de crédito sustentados com recursos do FNE. Em ambos os casos, a atuação do BNB se dá em estreita cooperação com a SUDENE, sob cuja responsabilidade última se encontra a própria definição mais ampla da política regional de desenvolvimento.

Assim é que a proposta de maximizar a eficiência econômica e social com que os recursos públicos federais são utilizados no Nordeste diz respeito, mui particularmente, à esfera de atuação do próprio BNB, não obstante a participação nesse esforço de outros organismos regionais.

Uma vez estabelecidas essas considerações preliminares, pode-se voltar à questão central desta seção: como passar do princípio geral para os detalhes práticos; como estabelecer procedimentos de atuação que sejam compatíveis com os princípios propostos. Há dois níveis em que essa tarefa pode ser atacada. Um deles tem um caráter geral, adotando, por assim dizer, uma "macroperspectiva"; o segundo nível de abordagem, em contraste, se situa num plano mais próximo ao operacional. Aqui se discutirá resumidamente a macroperspectiva antes referida, que procura aprofundar um pouco a análise do que aconteceu na economia nordestina, para daí inferir onde a política de desenvolvimento regional foi mais (ou menos) capaz de induzir às transformações desejadas.

#### 4.1 PROBLEMA AGRÍCOLA

O crescimento da economia nordestina, ao longo dos últimos anos, esteve longe de ser adequadamente balanceado entre os vários setores. Há certo consenso de que as atividades agropecuárias não receberam um tratamento adequado da política de desenvolvimento regional. Essa impressão é reforçada ao se notar, por exemplo, que o produto agropecuário cresceu apenas 138,4%, em termos reais, de 1961 a 1988, contra os já mencionados 441,4% da indústria e, ainda mais, contra os 773,1% dos serviços.

Em adição a isso, a produção agrícola nordestina continua sujeita a violentas flutuações desencadeadas por crises climáticas, o que evidencia que um dos principais objetivos originais da política de desenvolvimento regional, o de fortalecer a economia da região semi-árida contra os efeitos da seca, ainda está, em grande medida, por se cumprir.

Partindo desse reconhecimento e tendo em vista a necessidade de se melhorar, ainda mais, a resposta da economia regional aos recursos públicos federais para cá transferidos, entende-se como indispensável um imediato reexame da ação governamental, com vistas ao estabelecimento de uma política agrícola que se ajuste às especificidades regionais.

Já faz algum tempo que muitas das ações voltadas para o desenvolvimento agrícola do Nordeste vêm sendo concebidas, em termos esquemáticos, mais ou menos da seguinte forma: constata-se, inicialmente, que os níveis de miséria nas áreas rurais do Nordeste estão e continuam entre os mais elevados em todo o mundo. Em seguida, recorre-se a diagnósticos da economia agrícola nordestina, particularmente na sua região semi-árida, os quais demonstram que a maior parte da população pobre das áreas rurais sobrevive em pequenos e médios estabelecimentos, cultivando produtos como o feijão, o milho, a mandioca e o algodão. Numa terceira etapa, se reafirma como objetivos essenciais da política contribuir para melhorar as condições de vida do trabalhador rural de mais baixa renda e reduzir os fluxos migratórios do campo para a cidade.

Uma vez estabelecidas essas três etapas, o caráter proposto para os programas de desenvolvimento rural fica praticamente determinado. As políticas devem se voltar para os pequenos e médios agricultores, portanto, para os pequenos e médios estabelecimentos e, conseqüentemente, para os produtos aí cultivados, ou seja: feijão, milho, mandioca, algodão. Ademais, no processo produtivo desses estabelecimentos agrícolas deve-se usar, basicamente, a mão-de-obra familiar. Não há evidências claras no "desenho" dos programas com relação à **viabilidade econômica** desse tipo de exploração. Isso se torna mais preocupante quando se trata de ações voltadas para o semi-árido.

Documentar essas afirmações não é difícil. Basta citar os planos regionais de desenvolvimento que têm sido recheados de programas "voltados para o pequeno produtor" como Polonordeste, Projeto Nordeste (PAPP), São Vicente, Padre Cícero etc.

A continuação da crise econômica e a necessidade imperiosa de solucioná-la nos levam a acreditar que deve haver algo de errado na orientação prevalecente na política de desenvolvimento rural para o Nordeste. A dúvida não se coloca em relação às intenções explícitas da política. Ao contrário, agora mais do que nunca, compreende-se que o verdadeiro desafio do desenvolvimento econômico no Brasil e no Nordeste consiste em minorar e, a longo prazo, resolver o problema representado pela acumulação de miséria no País e na Região.

Não se trata, portanto, de renunciar aos objetivos distributivos da política de desenvolvimento rural; trata-se de questionar seriamente se a maneira mais eficiente de promover a melhoria das condições de vida dos pequenos produtores rurais nordestinos consiste mesmo em mantê-los presos a atividades de baixíssima e declinante produtividade, a relações de produção que impedem a elevação da eficiência produtiva e a tamanhos de propriedade freqüentemente menores que os mínimos compatíveis com a geração de níveis de renda mais elevados.

Esse questionamento vem, em primeiro lugar, da quase perpetuação da crise nacional. A perpetuação da crise e o estrangulamento financeiro do Estado brasileiro vêm acarretando, ano a ano, uma redução dos recursos a fundo perdido que poderiam ser alocados para financiar o "desenvolvimento" regional. Como os recursos escasseiam e a competição entre os programas se aguça, torna-se necessária uma reflexão sobre os custos e benefícios de cada um deles.

Neste momento, valeria questionar se, de fato, os programas de desenvolvimento rural "voltados para o pequeno agricultor" **realmente contribuíram para melhorar as suas condições de vida**. Alguns estudos indicam que os resultados desses programas ficaram comprometidos pela ineficiência administrativa dos órgãos executores, bem como por insuficiência dos estoques ou descontinuidade no fluxo dos recursos que lhes foram postos à disposição e não, simplesmente, pela incapacidade gerencial do público meta.

A dúvida persiste e está longe de haver consenso no entendimento da questão entre os que se preocupam com o problema. E é exatamente por isso que se afigura oportuno examinar alguns fatos econômicos.

Para começar, cabe registrar que de 1971/73 a 1985/87, o produto real da agricultura nordestina cresceu 58,7% (média dos três últimos anos contra

média dos três primeiros anos) mesmo considerando-se o decréscimo de produção observado no período 1986-87, da ordem de 25% a.a. Continuando a comparação de médias trienais, nesse mesmo período, a produção de algodão se reduziu em 51,8%, a de feijão caiu em 12,6%, a de mandioca declinou em 6,6% e a de milho diminuiu em 3,6%.

O mais grave é que, com exceção do algodão (cujas produção foi predominantemente afetada pela praga do bicudo), todos os produtos tradicionais listados tiveram sua área cultivada significativamente expandida, nos quinze anos mencionados (aproximadamente, 1972 a 1987). Na verdade, a área colhida com mandioca em 1985/87 era 6,3% maior que a mesma área em 1971/73; a área cultivada com milho havia-se expandido em 28,5% e a área plantada com feijão crescera nada menos que 60,9%, no mesmo período. Quer dizer, não apenas vem caindo a produção das culturas tradicionais; a sua produtividade também vem-se reduzindo.

Para tornar o quadro ainda mais preocupante, a expansão da área plantada com mandioca, milho e feijão está associada com o aumento no número de pessoas envolvidas no cultivo desses produtos (já que as técnicas de produção têm mudado apenas marginalmente, para o conjunto do Nordeste, no caso dessas culturas). Como a produção total vem caindo, deduz-se facilmente que a produção por pessoa vem declinando ainda mais rapidamente, ou seja, se a única esperança de redimir o pequeno agricultor do Nordeste for continuar a incentivá-lo a produzir milho, feijão, algodão e mandioca nas suas pequenas propriedades, **nos padrões tecnológicos prevalecentes**, então parece não haver boas perspectivas para esse segmento produtivo.

Na verdade, o quadro de decadência das culturas tradicionais no Nordeste é ainda mais drástico do que foi sugerido acima. Não apenas o algodão, o milho, o feijão e a mandioca tiveram reduções em sua produção, de 1971/73 a 1986/88. Neste mesmo período, o Nordeste produziu, cada vez menos, mamona (redução de 45,0%), sisal (-19,6%), fumo em folha (-11,9%), banana (-3,7%) e coco-da-baía (-2,3%). Exceto o caso do fumo em folha, cuja área colhida foi menor em 1986/88 do que a de 15 anos antes, todos os demais produtos relacionados acima tiveram expansão de área colhida, indicando que suas produtividades, em vários casos, declinaram drasticamente.

Como nem os mais elevados propósitos distributivistas conseguem fazer o milagre de repartir o inexistente, torna-se claro que algo anda errado com uma política de desenvolvimento rural que deposita suas esperanças de



erradicar a miséria nordestina na perpetuação da pequena produção rural de culturas em declínio, seja em termos de quantidades produzidas, seja em termos de eficiência produtiva. Isso não significa que seja impossível produzir de maneira eficiente milho ou feijão no Nordeste. Mas dificilmente será possível fazê-lo em todo espaço agrário da Região sem que se estimule a modernização do processo produtivo em termos estruturais e tecnológicos. Isso terá de ser acompanhado pelo imprescindível aperfeiçoamento de todo o sistema de apoio da agricultura regional, principalmente no que se relaciona com a comercialização da produção.

Em síntese, se tudo o que estivesse ocorrendo no Nordeste fosse igual ao que se observa hoje com o algodão, o feijão, a mandioca e o milho, os nordestinos estariam condenados à contínua miséria, não apenas pelas evidentes insuficiências dos recursos naturais da Região, mas também pela fragilidade de uma política de desenvolvimento regional que não consegue melhorar as condições de vida dos pequenos produtores, mesmo sendo este o seu objetivo maior.

Felizmente, há outras ocorrências no Nordeste, além da decadência das culturas tradicionais. Em 1971/73, praticamente não existia soja na Região, de modo que não se pode calcular a taxa de crescimento de sua produção no Nordeste nos mesmos quinze anos analisados acima. Somente de 1981/83 a 1986/88, a produção de soja do Nordeste cresceu 10.776,2%. Também, de 1971/73 a 1986/88, a produção de tomate se elevou em 314,4%. Ainda, no mesmo período, a quantidade produzida de abacaxi subiu 282,8%; a de laranja, 222,7%; a de café, 157,9%; a de cana-de-açúcar, 121,0%; a de caju, 97,8%; a de cacau, 60,4%; a de arroz, 51,4%.

A participação desses produtos na área total colhida com lavouras, no Nordeste, que era de 19,2%, em 1971/73, saltou para 31,37%, em 1986/88. Enquanto isso, a participação dos produtos estagnados na área total colhida declinou de 77,42% para 67,34%, no mesmo período.

Se a cana-de-açúcar, o cacau e o arroz forem excluídos do grupo dos produtos "dinâmicos", o que resta é um conjunto de produtos cujo cultivo, no Nordeste, é recente ou, então, cujo crescimento do volume produzido vem ocorrendo pela introdução de métodos novos de produção (soja e tomate industrial, no primeiro caso; caju, laranja, abacaxi, no segundo).

Esse conjunto de "produtos novos" - soja, tomate, laranja, abacaxi, café e caju - tinha área total colhida em 1971/73 correspondente a 1,93% da área total colhida com lavouras no Nordeste. Em 1986/88, essa participação havia-se multiplicado em mais de três vezes, saltando para 6,58%.

Mais impressionante, ainda, é o que vem ocorrendo no valor da produção desses produtos novos em relação ao valor total da produção agrícola do Nordeste. Tomando como base os 19 produtos que respondem por mais de 95% do produto total da agricultura nordestina, constata-se que a soja, o tomate industrial, o abacaxi, a laranja, o café e o caju respondiam, em 1970, por 6,7% do valor total da produção das 19 culturas. Dez anos depois, essa participação havia saltado para 7,7%; somente mais cinco anos à frente (1985), os "produtos novos" já representavam 14,6%, aproximadamente, do valor total da produção da agricultura nordestina. Não se precisa ir muito longe para descobrir a origem do crescimento da produção agrícola nordestina.

Esses dados podem ser de grande valia para uma desejável reformulação da política agrícola regional. É evidente que referida reformulação não pode deixar de reconhecer esse fatos. A estratégia para se reduzir ou eliminar a miséria rural no Nordeste tem de se espelhar preferencialmente no exemplo da soja e do tomate irrigado do que no do milho e do feijão das propriedades familiares, tradicionais, estagnadas. Será preciso descobrir que fatores têm ainda bloqueado a consecução desses objetivos, de modo a mobilizar a política para remover tais obstáculos.

Se a idéia é maximizar os benefícios econômicos e sociais que os recursos públicos poderão proporcionar, então a melhoria da eficiência produtiva - **quer seja em pequenos, médios ou grandes estabelecimentos**, explorando produtos alimentícios ou agroindustriais ou dedicados a atividades agropecuárias - deve ser o objetivo central da política agrícola regional. E isso só será alcançado através da modernização do setor, respeitadas as aptidões agrícolas de cada espaço agrário nordestino.

Isto não significa, porém, que os antigos propósitos distributivos devam ser abandonados. Todavia, a idéia de que se podem melhorar as condições de vida de uma população, alocando recursos para atividades antieconômicas, peca pela própria base, ainda mais numa época de escassez. Ao invés de se intimidar em apoiar a expansão de atividades que podem trazer aumentos significativos da renda agrícola, a política, para ser fiel ao seus propósitos distributivos, deverá, ao contrário, estudar medidas complementares para compatibilizar o aumento da produção com a melhoria dos padrões distributivos.

Os programas tradicionais "voltados para o pequeno produtor" devem ser mantidos, desde que aperfeiçoada a sua concepção, considerando como objetivo maior a eficiência produtiva e não apenas o aspecto assistencial. O futuro da agricultura do Nordeste, todavia, está sendo apontado pela soja, pelo tomate industrial, pelas frutas de alto valor, pelos produtos de exportação, onde a tecnologia moderna está presente. Cabe à política acelerar esse processo.

Sobre o assunto, deve ser enfatizado que o Nordeste já dispõe de um acervo de conhecimentos tecnológicos modernos, gerados na própria Região e de economicidade comprovada - grande parte voltada para o semi-árido - mas que, por inexistência de instrumentos de ação adequados e até por indecisão política, ainda permanecem nas "prateleiras" dos centros de pesquisa. Agora, com os recursos do FNE, é chegado o momento de "fazer as coisas acontecerem", isto é, promover as transformações desejadas na busca de uma maior eficiência econômica.

## 4.2 A INDÚSTRIA

A indústria de transformação do Nordeste tem experimentado um bom desempenho, dentro de uma perspectiva histórica recente, sendo inclusive o segmento de mais alto dinamismo dentro da economia regional. Vale informar, ainda, que sua taxa de crescimento tem-se mantido ligeiramente superior à obtida pela indústria manufatureira nacional.

Tomando-se o valor da transformação industrial (VTI) como variável para fundamentar a argumentação acima, observa-se que o crescimento real obtido pela indústria de transformação do Nordeste ficou em torno de 11,43% a.a., no período de 1959-80, contra uma taxa de 10,76% para o mesmo segmento da indústria brasileira. Como consequência direta dessa superioridade no ritmo de crescimento, a indústria manufatureira regional, que em 1959 contribuía com 6,89% para o total nacional, passou para 7,84%, em 1980.

Vale mencionar que essa evolução quantitativa da indústria de transformação nordestina foi também acompanhada por sensíveis mudanças qualitativas na sua estrutura. Assim, em 1959, as indústrias tradicionais respondiam por 70% do total do produto do setor, enquanto as indústrias dinâmicas respondiam pela parcela restante, ou seja, 30%. Em 1980, essa composição sofria uma radical transformação: a contribuição das indústrias tradicionais caía para 46%, enquanto a participação das indústrias dinâmicas se elevava para 54%.

Uma outra mudança estrutural importante ocorrida na indústria de transformação regional pode ser observada quando se conduz a análise através da utilização principal dos produtos elaborados. Dessa forma, vale assinalar que, em 1959, a indústria produtora de bens de consumo não-duráveis respondia por quase 2/3 do valor da transformação industrial, cabendo 1/3 restante aos bens intermediários (31%) e marginalmente aos bens de capital e de consumo duráveis (3,1%). Em 1980, contudo, a participação dos bens de consumo não-duráveis declinava para 28% do total, aumentando a contribuição das indústrias produtoras de bens intermediários (48%) e de bens de capital e de consumo duráveis (14%).

Embora a mudança estrutural observada no período pela indústria de transformação regional tenha-se processado de forma mais acentuada do que a mudança ocorrida ao nível nacional, mesmo assim o setor manufatureiro regional reproduzia, em 1980, uma composição mais ou menos aproximada da indústria de transformação nacional de vinte e um anos atrás, ou seja, de 1959. Não obstante a forte mudança verificada na estrutura do segmento manufatureiro regional, esse mesmo segmento ainda se encontrava defasado em relação à estrutura observada pela indústria de transformação brasileira. A indústria regional mudou, mas não o suficiente para se aproximar do padrão exibido pela indústria nacional.

O processo de industrialização do Nordeste teve como mola propulsora os incentivos fiscais do Sistema 34/18-FINOR<sup>(15)</sup>, que contribuíram de forma incontestada para o crescimento e as transformações verificadas no âmbito da indústria regional. Isso se pode inferir não apenas das respostas dadas pelos próprios empresários a pesquisas de campo realizadas pelo BNB-ETENE e pela SUDENE, mas também, indiretamente, pelo peso dos incentivos na formação de capital do setor industrial nordestino: cerca de um terço do investimento na indústria de transformação do Nordeste é financiado pelos incentivos fiscais.

Como operador do FINOR, o Banco tem manifestado um permanente interesse em aperfeiçoar o seu funcionamento, do que dão testemunho, no período mais recente, as sugestões apresentadas, conjuntamente com a SUDENE, à Comissão de Incentivos Fiscais (COMIF), em 1985, das quais resultaram diversos decretos tornando mais eficiente a operação do Fundo. Um ponto de vista conjunto da SUDENE e do BNB, sobre o FINOR, foi elaborado em 1986.<sup>(14)</sup>

As críticas feitas ao sistema parecem ter perdido boa parte de seu peso. Por exemplo, os dados já referidos no presente trabalho revelam que o crescimento da indústria nordestina trouxe uma sensível expansão do emprego, ao contrário do que tão freqüentemente se denunciou. Se esta expansão não tem sido, por si, suficiente para absorver todo o estoque de trabalhadores desempregados ou subempregados no Nordeste, esse parece muito mais um problema da indústria em si (independentemente de sua localização) do que da indústria nordestina e, ainda menos, do FINOR.

Por outro lado, sabe-se que a expansão da indústria nordestina se concentrou nas regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza, absorvendo quantidades desproporcionais dos recursos do Fundo. Mais uma vez, entretanto, a importância dessa crítica parece diminuta. Não existe nenhum exemplo histórico de um país ou região de um país que se tenham desenvolvido de maneira absolutamente homogênea, em termos espaciais. Acrescente-se que estatísticas absolutas do número de indústrias ou de valor da transformação industrial têm de ser qualificadas por indicadores relativos que as comparem com a população de cada estado, com o seu nível de produtividade, com a existência de infra-estruturas físicas e sociais locais etc.

Os objetivos da política de desenvolvimento do Nordeste não de admitir como naturais as diferenciações intra-regionais nos ritmos de crescimento. Isso porque essas diferenciações deverão ser atenuadas na medida em que a política agrícola contribua para maximizar as oportunidades de elevação de renda em áreas como aquelas centradas nos pólos de irrigação, onde ainda não existe concentração industrial. Também, a progressiva interiorização da indústria, tornada possível por um programa bem estruturado de estímulos à agroindústria, deverá igualmente constituir um antídoto adequado à concentração dos investimentos do FINOR.

Dessa maneira, explorando as vantagens comparativas dinâmicas das várias áreas, a política de desenvolvimento regional estará maximizando sua contribuição ao progresso econômico da Região. Impor demasiadas restrições de localização intra-regional aos investimentos industriais não constitui a melhor opção; no limite, ela levaria a tamanha redução da produtividade dos novos investimentos que a continuação desses ficaria na dependência de que mais e mais incentivos lhes fossem garantidos, algo que não se coaduna com as limitações atuais e futuras das finanças públicas do País.

Muito se tem falado, também, que a estrutura do parque industrial montado no Nordeste é pouco integrada, ou seja, tem uma malha de relações interindustriais muito rala, com baixa articulação com os outros setores da economia regional e reconhecidamente complementar ao parque industrial de outras áreas do País. Também esse é um problema menor do que parece, à primeira vista. Primeiro porque a integração, para fazer sentido, economicamente, tem de ser pensada em limites muito mais abrangentes do que os determinados por uma região de um país. Em outras palavras, quando as economias altamente desenvolvidas da Europa Ocidental avançam em seu projeto de integração continental (o que implica uma renúncia à integração ao nível nacional) seria realmente estranho que o Nordeste brasileiro exibisse uma estrutura industrial internamente integrada. Em adição a isso, deve-se considerar o fato de que a nova indústria no Nordeste é de implantação recente, equivalendo a dizer que o processo de industrialização regional ainda se acha em andamento. Certamente, se a política regional não o impedir, as oportunidades de lucro abertas a investimentos complementares aos já realizados terminarão levando a indústria local a se integrar mais entre si, até o ponto em que isso seja desejável, ou seja, até o ponto em que essa integração aumente a eficiência geral do sistema econômico regional. É claro, ainda, que esse tipo de integração deve ser perseguido e apoiado pela política industrial aplicada à Região.

Uma outra questão polêmica que tem sido levantada diz respeito ao perfil tecnológico da indústria que se instalou no Nordeste, intensiva de mão-de-obra, na década de 60, e intensiva de capital, a partir dos anos 70. Essa última tendência de privilegiar o uso do capital, dentro de uma região com reconhecida abundância de mão-de-obra, é parcialmente defensável sob o argumento de que, dada a inexistência de barreiras alfandegárias internas que protejam a nascente indústria regional (a exemplo do que ocorreu com a indústria do Sudeste nos anos 50), o Nordeste, para produzir competitivamente com as regiões mais ricas, deverá reproduzir aqui uma estrutura industrial com o mesmo perfil observado especialmente no Sudeste, que também é capital-intensivo.

Se a política econômica se depara com maiores limitações na seleção da tecnologia, encontra, porém, certa folga na escolha de produtos ou ramos industriais. É possível induzir a instalação de segmentos com média ou mesmo alta tecnologia, mas que exigem um significativo volume de mão-de-obra, como pode ser o caso da agroindústria, da microeletrônica e outros.

As considerações anteriores não devem ser interpretadas como uma tentativa de minimizar os problemas que ainda persistem, com respeito à política de incentivos à industrialização do Nordeste. Devem ser interpretadas, sim, como visando a focalizar os problemas realmente importantes. Por exemplo: É sobejamente conhecido que os incentivos fiscais se encontram sob "fogo cruzado", o que não deixa de ser plenamente compreensível. Numa conjuntura em que o setor público está com problemas e quando esses problemas se transformam numa das raízes da permanente crise da economia brasileira, com ameaça até de hiperinflação, nada mais natural que as transferências de recursos públicos se tornem objeto de controvérsia quanto à sua eficiência alocativa regional.

Dentro desse contexto, pode-se concluir que o Nordeste terá de demonstrar ao restante do País que um cruzado empregado aqui pelo Governo Federal terá uma resposta econômica e social pelo menos igual à obtida por esse mesmo cruzado na sua melhor alternativa, sob pena de aumentarem os questionamentos a esse respeito. Daí, ser fundamental para o FINOR encontrar fórmulas para maximizar a eficiência de suas aplicações.

A experiência tem demonstrado que uma parte dessas fórmulas deverá ser encontrada no aprofundamento do modelo atual. Isso quer dizer que a tendência básica da política de industrialização do Nordeste, de privilegiar a implantação de médios e grandes empreendimentos, inclusive de grandes complexos industriais, deverá ser mantida, pois as empresas incentivadas têm respondido eficientemente aos benefícios fiscais que lhes são concedidos. Num sentido importante, essa orientação deve, até, ser aprofundada, buscando-se aumentar a integração intra-regional da indústria, onde ela se justifique, como, por exemplo, complexos industriais em formação, de segmentos de alta tecnologia e de indústrias dinâmicas.

Deve-se atentar, também, para outras lições da experiência recente, que revelam a existência de segmentos da indústria regional que, constituídos por pequenas empresas, têm-se mostrado eficientes e extremamente dinâmicos (como o prova, entre outros, o ramo de confecções), apesar de absorverem uma reduzida parcela dos recursos da política oficial de industrialização. O potencial já demonstrado por esses segmentos indica que eles responderão de forma altamente positiva a programas mais ambiciosos patrocinados pelas agências regionais de desenvolvimento. Essa é, portanto, uma segunda área na direção da qual se deverá mover a política de incentivos à indústria no Nordeste.

Além disso, as oportunidades de investimentos agroindustriais que se vão abrindo com a própria expansão da irrigação no Nordeste deverão merecer a máxima atenção dos formuladores da política de desenvolvimento regional, nos próximos anos. O potencial de geração de renda, de empregos e de redução da concentração espacial da indústria, associado ao desenvolvimento das agroindústrias no Nordeste, tem sido estudado em profundidade pelo BNB-ETENE, e as conclusões obtidas desses estudos são promissoras. Essa representará, certamente, uma terceira direção para onde deverá caminhar a política de industrialização do Nordeste, nos próximos anos, coerentemente com a diretriz básica de maximizar a eficiência com que são aplicados os recursos destinados a financiar o desenvolvimento da Região.

### 4.3 O SETOR TERCIÁRIO

O setor terciário nordestino possui, de longe, uma posição dominante no contexto da economia regional. Detendo uma participação em torno de 60% do PIB da região em 1988, nas três últimas décadas (1960-88) o setor terciário revelou-se como o mais dinâmico, tendo apresentado taxa média de crescimento de 8,0%, bastante superior às obtidas pela agricultura e indústria. Por outro lado, nos últimos anos o setor também vem absorvendo o maior contingente de mão-de-obra, sendo que em 1988 empregava 43% da PEA nordestina. Sem dúvida, esta grande importância relativa do terciário na economia do Nordeste tem, como contrapartida, uma forte participação do setor público, que se verifica tanto na formação do produto setorial como também no nível de emprego.

O setor terciário regional, sem dúvida, poderá desempenhar um papel dos mais importantes no que diz respeito à elevação dos níveis de renda e de emprego da população nordestina. Para isso é necessário que sejam adotadas políticas que objetivem dinamizar os segmentos mais promissores, como, por exemplo, o comércio externo da Região, que, tradicionalmente, contribui com saldo líquido de divisas, para o País, superior a US\$ 1,5 bilhão. É preciso também que se implemente uma política, até hoje inexistente, destinada a promover o turismo no Nordeste, que constitui, seguramente, uma das alternativas econômicas para o desenvolvimento da Região.

#### 4.3.1 COMÉRCIO EXTERNO

Atualmente, não parece haver muitas dúvidas de que grande parte do crescimento acelerado e contínuo pretendido para a economia brasileira no futuro, estará relacionado a um desempenho favorável do setor exportador.



Sabe-se, porém, que profundas modificações estão ocorrendo no cenário econômico mundial, quer na divisão internacional do trabalho, quer na área de produção, quer na área de mercados, exigindo de países emergentes, como o Brasil, novos desafios e um esforço coordenado e sistemático na área externa, capazes de lhes permitirem ganhar espaço no comércio internacional.

Nesse contexto, a promoção de exportação, para o Nordeste constitui oportunidade exemplar para a política regional, sobretudo porque a economia nordestina sempre demonstrou vocação natural para o comércio exterior.

Apesar disso, o fato é que as receitas de exportação no Nordeste vêm crescendo menos que as do Brasil, razão por que a Região tem perdido posição relativa no total de divisas arrecadadas nacionalmente. De acordo com dados da CACEX, no período que vai de 1957 a 1987, as exportações brasileiras aumentaram 18,8 vezes, passando de US\$ 1.392 milhões para US\$ 26.223 milhões, enquanto as do Nordeste se ampliaram 10,8 vezes (de US\$ 212 milhões para US\$ 2.280 milhões). Dessa forma, a participação regional no total de divisas gerado pelo País arrefeceu de 15% para 8,7% nos anos cotejados.

O menor dinamismo das exportações nordestinas relativamente ao País fica mais visível a partir dos resultados diferenciados da política comercial deflagrada em 1964, objetivando promover intensivamente as vendas externas de manufaturados e produtos não-tradicionais. O Nordeste, com uma indústria de dimensões mais modestas e uma base agrícola predominantemente tradicional, foi a área menos favorecida e onde aquela política se mostrou menos eficaz. Desta forma, as estatísticas mostram, ao mesmo tempo, o avanço de posição do Sudeste industrial no contexto nacional das exportações e os expressivos níveis de participação alcançados pelo Sul, este último fortemente apoiado na cafeicultura e, mais recentemente, na soja, que, de reduzida importância econômica ainda no início dos anos 70, chegou a uma receita cambial de mais de 2 bilhões de dólares sete anos depois.

Embora prosseguisse diversificando significativamente sua pauta de exportação durante os anos 80, especialmente com a entrada de grande variedade de produtos petroquímicos, bem como do alumínio em bruto, o setor externo nordestino ainda depende consideravelmente das receitas de produtos tradicionais (cacau, açúcar, sisal, melão etc). A partir dos anos 80, os produtos industrializados assumiram definitivamente a liderança do setor e os artigos manufaturados foram responsáveis por 43% da receita cambial

de 1987, seguindo-se os produtos básicos com 33% e os semimanufaturados com 24%.

Outra característica do setor externo do Nordeste é a forte concentração espacial da atividade exportadora. Os Estados da Bahia e de Pernambuco detêm quase 70% da receita total. Dados relativos a 1987 mostram que mencionados estados tiveram participações cambiais de 56 e 12,4%, respectivamente. O Ceará ocupa o terceiro lugar como exportador regional, com participação de 9,75%. Vale assinalar, entretanto, o rápido crescimento do Estado do Maranhão que, impulsionado pelas valiosas exportações de alumínio em bruto, elevou sua participação, no total regional de divisas, de 1% em 1985, para 8,0% em 1987.

A economia nordestina, a exemplo da brasileira, deve engajar-se no processo de integração competitiva na economia internacional, com vistas a melhorar o seu perfil tecnológico e ter competitividade para exportações crescentes. Para isso, é indispensável tratar com maior profundidade a exportação no Nordeste, colocando o setor no contexto de uma perspectiva de longo prazo e como parte integrante de uma estratégia global de desenvolvimento. O fomento das exportações, notadamente de produtos não-tradicionais, constitui fator importante não só para a obtenção de maiores índices de crescimento da Região, como também para a consolidação do processo de industrialização e modernização da agricultura. Nesse sentido, as novas alternativas a serem exploradas, soja, cítricos, artesanato, produtos minerais e produtos industrializados, deverão ter participação crescente na composição das exportações nordestinas.

É necessário o revigoramento das instituições promotoras de comércio exterior que atuam no Nordeste, como os PROMOEXPORTs, objetivando o desenvolvimento de pesquisas de novas oportunidades de exportação, treinamento de pessoal especializado, melhor fluxo de informações e assistência técnico-administrativa às empresas do setor. A implantação, já definida em lei, das Zonas de Processamento das Exportações representa um passo na direção certa, podendo trazer benefícios significativos à Região.

O principal indicativo de que as ZPEs aumentarão não apenas as exportações mas também as vendas domésticas é que seus gastos dentro do País têm um limite mínimo de 30% durante a fase de instalação e operação. O incremento das exportações acima desse percentual vai depender da capacidade da economia local de aumentar suas vendas de insumos às ZPEs.

Além disso, a experiência internacional tem sugerido que o grau de encadeamento das ZPEs com o resto da economia tende a crescer com o tempo, valendo registrar, por exemplo, os casos de Taiwan e Coréia do Sul, cujas taxas de fornecimento de insumos domésticos às ZPEs sextuplicaram e dobraram, respectivamente.

Os Estados do Norte/Nordeste já estão investindo nas ZPEs, na suposição de que o elenco de incentivos englobados nesse projeto seja capaz de atrair capitais nacionais e estrangeiros, bem como de oferecer condições de competitividade em outros países onde existem áreas de exportação semelhantes, as quais já totalizam 485, em todo o mundo.

No entanto, cumpre enfatizar que a legislação vigente precisa ser urgentemente aperfeiçoada, sob pena das ZPEs brasileiras serem inviabilizadas, por não conseguirem atrair o nível de investimento desejado. Nesse sentido, vale salientar o regime fiscal e cambial, a lei da informática e o fato de o Governo Federal não poder destinar recursos para a instalação de ZPEs.

#### 4.3.2 TURISMO

Atualmente o turismo constitui uma das mais importantes atividades econômicas para muitos países, principalmente aqueles em desenvolvimento. O turismo internacional é uma importante fonte de recursos, que contribui significativamente para elevar a renda nacional, através das receitas em divisas. Por outro lado, o turismo interno também desempenha um papel dos mais importantes, como fonte de geração de renda e emprego, além de atuar como fator de integração do país.

Em alguns países, como é o caso da Espanha e México, o turismo configura a principal fonte de geração de divisas, acelerando significativamente o processo de desenvolvimento das suas economias. Na Espanha, por exemplo, a atividade turística representou, em 1988, 10% do Produto Nacional Bruto, ou seja, proporcionou uma receita em torno de US\$ 30 bilhões, além de ocupar 11% da força de trabalho do País, o que corresponde a 1,2 milhão de empregos diretos.

No que diz respeito ao Brasil, o turismo não tem sido tratado pelo Governo com a devida importância, uma vez que não existe uma política definida para o setor. Apesar disso, de acordo com dados da EMBRATUR para 1989<sup>(10)</sup>, a receita gerada pelo turismo em todo o País, até outubro,

alcançou o montante de US\$ 2.405 milhões, representando 8,3% do total da receita das exportações brasileiras no período.

O Nordeste constitui uma das áreas mais promissoras do Brasil quanto ao aproveitamento de seus recursos naturais para a promoção do turismo, de qualquer ponto de vista que se considere, ou seja, tanto com referência ao mercado externo como interno. É ilustrativo que, apesar da inexistência de qualquer tipo de política direcionada para o setor, atualmente, de acordo com informação da SUDENE<sup>(13)</sup>, o turismo representa a segunda atividade econômica em Pernambuco e Alagoas, a terceira no Rio Grande do Norte e uma das principais na Bahia e Ceará.

Embora as estatísticas para o Nordeste sejam muito deficientes, principalmente em relação ao número de empregos criados, ainda assim é possível ter uma idéia bastante clara da importância econômica dessa atividade para a geração de renda na Região.

Segundo informações da EMBRATUR<sup>(10)</sup> para algumas capitais brasileiras, apenas a cidade de Recife recebeu, em 1987, aproximadamente 30.000 turistas estrangeiros, com permanência média de 5 (cinco) dias. Tendo em vista um gasto médio diário estimado para 1988 de US\$ 65,00 (o que pode ser considerado baixo, uma vez que para o Rio de Janeiro o gasto médio estimado foi de US\$ 120,00), somente aquela capital nordestina teve uma receita de US\$ 9,75 milhões no mencionado ano.

Por outro lado, considerando-se algumas estatísticas disponíveis para o Nordeste como um todo, incluindo-se o turismo externo e interno, verifica-se que a receita média anual, no período 1984/88, alcançou US\$ 180,3 milhões. Ressalte-se que esses dados incluem somente o número de turistas que se hospedaram em hotéis classificados pela EMBRATUR, calculando-se um gasto médio diário de US\$ 35,00. Esse cálculo está provavelmente subestimado, visto que, no caso do turismo interno, é muito significativa a quantidade de pessoas que utilizam outro tipo de hospedagem que não hotéis classificados pela EMBRATUR.

Entretanto, apesar da defasagem dos dados e da subestimação desses cálculos, é possível aquilatar a importância econômica dessa atividade para o Nordeste, considerando-se, por exemplo, que o montante de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foi estimado em torno de US\$ 300,0 milhões anuais, o que significa que a receita com turismo na Região já representa cerca de 60% desse montante.

Em síntese, o turismo é uma atividade que oferece maiores vantagens, como fonte geradora de emprego, do que outras atividades econômicas. Além disso, tem efeitos multiplicadores, pois os benefícios do desenvolvimento turístico se difundem completamente através de todos os segmentos da economia, contribuindo também para o aumento da arrecadação de tributos e o incremento na demanda de produtos locais.

A propósito, vale mencionar que a atual Constituição brasileira<sup>(10)</sup> reconhece a importância do turismo quando estabelece (Título VII, Capítulo I, Artigo 180) que a União, os estados e os municípios deverão promover e incentivar o turismo, como fator de desenvolvimento econômico-social.

Portanto, quando se considera que o turismo tem a capacidade de corrigir desequilíbrios regionais, conforme demonstrado em outros países, conclui-se que essa atividade se apresenta como uma alternativa das mais viáveis, para acelerar o desenvolvimento econômico do Nordeste. Como tal, deveria ser adequadamente estimulada nos programas de política regional.

#### 4.4 DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Nos países desenvolvidos, de economias altamente competitivas, tem sido fundamental e indispensável a utilização de tecnologias modernas de produção como forma de melhorar a eficiência do sistema produtivo e manter elevadas taxas de crescimento.

Vários estudos sobre a economia nordestina têm ressaltado a importância do item "Ciência e Tecnologia" para as políticas de desenvolvimento da Região, sempre assinalando, com destaque, que a ampliação dos esforços em pesquisas científicas e tecnológicas constitui-se um fator básico para o progresso econômico e social desta área.

O último Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste, 1988-90, elaborado pela SUDENE<sup>(14)</sup>, destacou a necessidade de elevar a capacitação técnico-científica local, como forma de permitir o melhor aproveitamento de recursos naturais e humanos aqui disponíveis e uma maior participação da Região na economia nacional. Não se pode aceitar que as indústrias mais dinâmicas, certamente a base fundamental da economia futura, concentrem-se no Sul e Sudeste do País, pois isso implicaria inserir a economia nordestina como retardatária da nova estrutura industrial que se implanta no Brasil e, especialmente, nos países desenvolvidos.

No bojo de uma política de desenvolvimento para o Nordeste que contemple o crescimento econômico como principal diretriz, o incentivo à pesquisa científica/tecnológica e à implantação de empresas de alta tecnologia na Região representa uma necessidade inerente ao próprio processo desenvolvimentista, daí a visão de que ciência e tecnologia são temas prioritários.

O Nordeste possui um potencial de recursos naturais ainda não explorados ou, então, utilizados de forma insuficiente e inadequada. Também dispõe de um razoável acervo técnico-científico, inclusive uma significativa massa crítica de pessoal qualificado em condições de realizar pesquisas aplicadas tanto à indústria como à agropecuária.

No entanto, resultados preliminares de pesquisa recente sobre o desenvolvimento tecnológico da Região indicam que é incipiente e ainda pouco representativo o processo de transferência de tecnologias geradas em universidades e centros de pesquisa nordestinos para o setor produtivo, apesar da capacidade empresarial local. Tal situação decorre, evidentemente, da inexistência de uma política eficaz de ciência e tecnologia para a Região que assegure todos os meios indispensáveis à sua plena consecução.

Assim, propõe-se que sejam implementadas ações pragmáticas capazes de promover o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no Nordeste, através do estabelecimento de prioridade no contexto da programação governamental e de um modelo de ação coordenada para todos os agentes envolvidos (financiadores e executores de pesquisas), objetivando a racionalização das aplicações dos recursos financeiros disponíveis e um melhor aproveitamento das estruturas, equipes técnicas e experiências acumuladas.

Para que uma política de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico no Nordeste seja completa, necessária se faz, ainda, a criação de mecanismos de incentivo à implantação de empresas de tecnologia de ponta na Região e promoção de um amplo programa de extensão/difusão de tecnologias disponíveis.

No que tange aos incentivos às empresas de tecnologia de ponta, é mister que sejam oferecidos não apenas incentivos financeiros e fiscais, mas também que esteja presente a vontade e determinação política de fazer cumprir rigorosamente as prioridades estabelecidas para a Região, convergindo todos os mecanismos de ações e normas para a execução do objetivo colimado.

Por outro lado, há consenso no seio da inteligência técnica de que a existência de "Centros de Excelência" em diferentes áreas de pesquisa científica e tecnológica é condição essencial para o surgimento de pólos tecnológicos que funcionam como instrumentos de apoio à implantação de indústrias de alta tecnologia, as quais teriam, nesses centros, as bases para o intercâmbio do conhecimento necessário à sua consolidação.

Esses mesmos centros funcionam como núcleos de indústrias nascentes, onde germinam empresas de alta tecnologia, as quais poderiam ser incubadas ou não em ambientes de parques tecnológicos, cujo conceito está mundialmente difundido, inclusive nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Nas referidas regiões já se encontram em funcionamento os seguintes parques: Santa Rita do Sapucaí (MG), Jacarepaguá, Bio-Rio e Petrópolis (RJ), Citpar (PR), Certi e Incubadora Empresarial Tecnológica de Florianópolis (SC), Programa de Informática e Projeto de Incubadeira Empresarial (RS) e São Carlos, São José dos Campos e Campinas (SP).

Convém ressaltar, com relação ao modelo de parques tecnológicos, que no Nordeste se encontram em fase de projeto duas unidades, uma em Fortaleza (CE) e outra em Campina Grande (PB), esta última já em processo de incubação de empresas, embora em instalações improvisadas.

#### 4.5 INFRA-ESTRUTURA

Entendendo-se por infra-estrutura os meios de que os agentes econômicos e as comunidades necessitam para possibilitar o funcionamento das atividades econômicas (redes de estradas, energia, abastecimento de água e outras, além de equipamentos de educação, saúde, limpeza pública etc.) compete basicamente ao Governo fornecê-los diretamente ou mediante concessão.

A fim de identificar as necessidades e as prioridades da Região relativas à infra-estrutura, o BNB, através do ETENE, contratou um estudo do setor com a Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ, o qual se encontra em fase adiantada. Tal estudo estende-se às áreas de energia, estradas, distritos industriais, armazenagem, saúde e educação. Referidos trabalhos, juntamente com os estudos voltados para a indústria e a agropecuária do Nordeste, visam à elaboração das Diretrizes para a Ação do BNB no Período 1991/95.<sup>(2)</sup>

No que concerne à energia elétrica, é necessário garantir o suprimento regional, através da ampliação da capacidade instalada, mediante o aporte de recursos financeiros nacionais e internacionais para a construção, inclusive por grupos privados, de novas usinas hidrelétricas, destacando-se Xingó, assim como de linhas de transmissão, ressaltando-se a duplicação da do tronco Norte-Nordeste, a partir de Tucuruí. No caso dos grandes centros, ou seja, nas regiões metropolitanas, há necessidade de se instalarem usinas termoeletricas. As duas primeiras estão previstas para Recife e Salvador. Os grandes consumidores industriais, por seu turno, deverão ser estimulados à auto-produção de energia.

As carências do setor elétrico no Nordeste manifestam-se, também, no nível local, onde há sinais de sobrecarga e obsolescência de redes, provocando desperdícios que justificam investimentos na recuperação dos sistemas. A estas e outras medidas de conservação de energia elétrica associa-se o apoio devido aos programas de diversificação das fontes energéticas (gás natural, energia de biomassa, solar e eólica), para o que também contribuirá, decisivamente, a adoção de uma tarifação adequada no setor elétrico. Prioridade especial deve ser dada à eletrificação rural, principalmente àquela relacionada com programas de desenvolvimento agroindustrial baseados em irrigação.

No tocante aos transportes, recursos internos e externos devem ser orientados em apoio às ações do Governo que visem a integrar, restaurar, modernizar e racionalizar o sistema de transportes regional. No segmento rodoviário dirigem-se à restauração da malha existente e construção de estradas vicinais de acesso a áreas de interesse turístico e a zonas produtoras de matérias-primas e alimentos, com ênfase àquelas dotadas de irrigação.

No segmento ferroviário, é de suma importância a integração da malha - sobretudo no que se refere ao eixo norte-sul, no trecho que vai de Crato (CE) a Salgueiro(PE) - e a modernização do sistema a fim de torná-lo competitivo com o transporte rodoviário.

No setor hidroviário, deve-se enfatizar a modernização e a racionalização, reduzindo os custos operacionais e preparando os portos para a intensificação das operações com "containers".

Quanto ao transporte urbano, carecem de apoio tanto os operadores públicos quanto os concessionários, com vistas a dotar as regiões metropolitanas, as capitais e cidades de porte médio de serviços modernos e eficientes de transporte coletivo, seja com tecnologia ferroviária, seja rodoviária.



No que diz respeito ao desenvolvimento urbano, é prioritário o suporte aos governos locais para implantação, ampliação e recuperação de sistemas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, obras de drenagem e de urbanização e de destinação final de lixo, equipamentos urbanos (incluindo escolas, postos de saúde, creches, mercados, abatedouros, postos telefônicos etc.) e aquisição de ambulâncias e veículos de limpeza pública, entre outros. Em apoio a essas ações, necessário se faz o financiamento da elaboração de planos integrados de desenvolvimento urbano, além do patrocínio a estudos ao nível da Região, que hierarquizem as necessidades de infra-estrutura.

Enfim, para uma abordagem mais adequada da questão da infra-estrutura regional, é fundamental considerar a necessidade de estruturação da rede urbana da Região, a partir das funções específicas dos diversos centros urbanos no quadro da divisão intra e inter-regional do trabalho. Nesse sentido, é preciso estruturar as metrópoles regionais, demais capitais e centros regionais para melhor exercerem seus papéis de centros dinâmicos no processo de integração da economia nordestina em âmbito nacional. Descendo na escala hierárquica, devem-se contemplar os centros de alcance microrregional e municipal no atendimento de suas carências, consideradas as suas especificidades, sobretudo no que toca ao apoio a empreendimentos industriais e agropecuários que contribuam expressivamente para o crescimento da renda e para a modernização da economia regional, sem descuidar a preservação e recuperação do patrimônio natural e histórico.

## 5. A CONTRIBUIÇÃO DO ETENE

As considerações alinhadas na seção 4 resultaram de conclusões já obtidas pelos estudos, em fase de elaboração pelo ETENE, e que orientarão o planejamento estratégico do BNB no próximo quinquênio. A conclusão destes estudos fornecerá os elementos necessários para operacionalizar as várias recomendações de ações do Banco a serem sugeridas pela análise da experiência recente de desenvolvimento do Nordeste.

O corpo técnico do Banco do Nordeste do Brasil vem orientando seu trabalho dentro da filosofia delineada nas seções anteriores. Presentemente, o ETENE se encontra empenhado em executar um amplo projeto com vistas a fornecer diretrizes para o planejamento da ação do BNB no próximo quinquênio. É evidente que as idéias centrais a serem propostas estarão

afinadas com as discutidas anteriormente. O projeto pretende, entretanto, transpor o estágio das idéias gerais.

Assim é que o conjunto de estudos está orientado, fundamentalmente, para identificar setores produtivos, subsetores, áreas geográficas e pacotes tecnológicos cuja expansão (no caso dos setores, subsetores e áreas) ou difusão (no caso das tecnologias), maximizem o retorno econômico e social de cada cruzado aplicado.

O Banco não pretende minimizar a importância social de sua atuação; considerações sobre os efeitos de expansão do emprego, associados com o crescimento de um determinado setor, serão sempre levados em conta. Apenas para exemplificar: no caso de dois projetos igualmente eficientes e com o mesmo impacto na geração de renda, a recomendação de apoio contemplará sempre aquele que traga os maiores benefícios em termos de novos empregos criados. Por outro lado, os técnicos do ETENE também entendem que qualquer expansão de emprego que não se baseie numa geração paralela de renda, numa produção eficiente, dificilmente se viabilizaria numa era de escassez de recursos.

Tendo em vista obter a maior segurança possível nas suas recomendações de prioridades para a ação financiadora do BNB, o estudo coordenado pelo ETENE está sendo conduzido com a utilização simultânea de várias abordagens metodológicas. Assim, por exemplo, a identificação dos "setores estratégicos" será feita, em primeiro lugar, a partir das conclusões dos diagnósticos setoriais, elaborados segundo os moldes clássicos e consistindo em análises detalhadas dos vários aspectos econômicos e sociais relacionados com a operação dos diversos setores produtivos. Esses diagnósticos fornecerão as informações básicas sobre o desempenho de cada setor que, evidentemente, dirão muito sobre o potencial de resposta a políticas de incentivo, por exemplo, operadas com recursos do FNE.

Em adição aos diagnósticos clássicos, o Projeto contemplará análises de relações interindustriais, tornadas possíveis pela construção de uma matriz regionalizada de insumo-produto. Essas análises de relações interindustriais permitirão obter aproximações bastante razoáveis dos efeitos totais - diretos e indiretos - sobre o emprego e sobre a produção que se espalham pelo sistema econômico, a partir da decisão de expandir um determinado setor produtivo. Numa política que objetiva o desenvolvimento regional são os efeitos totais que interessam e não apenas os empregos criados no âmbito estrito de um determinado projeto.

A matriz de insumo-produto para o Nordeste constituirá, em si, segmento importante do estudo já que pode ser usada como instrumento básico viabilizador de vários tipos de análises sobre as relações entre os setores na economia nordestina. Duas dessas análises estão sendo conduzidas, cujos produtos finais serão, em primeiro lugar, uma ordenação dos diversos setores (no montante de 90) segundo a dimensão total dos impactos de sua expansão sobre o conjunto da economia e, em segundo lugar, uma identificação dos complexos industriais já formados ou em formação no Nordeste, que poderá descortinar oportunidades de novos investimentos, com extraordinária resposta, em termos econômicos e sociais, na Região.

Com o mesmo objetivo de identificar segmentos estratégicos, será efetuada a montagem de cenários da economia nordestina, inserida na economia nacional e internacional.

A técnica de cenários, que tem sido cada vez mais usada nos últimos anos, procura identificar desenvolvimentos macroeconômicos mais prováveis para o futuro próximo, de modo a permitir a antecipação das decisões de política compatíveis com aquelas tendências. Para citar um exemplo, a antecipação de que o Brasil deverá continuar se valendo de políticas de expansão de suas exportações na próxima década, juntamente com o reconhecimento de que as áreas industriais mais antigas tendem a apresentar sinais de saturação, podem aconselhar ações mais rápidas, ao nível da política de desenvolvimento do Nordeste, de modo a preparar a Região para obter o máximo proveito das oportunidades que, provavelmente, serão criadas para as suas indústrias com vocação exportadora.

Ampla espaço tem sido também reservado aos estudos de caráter tecnológico, no âmbito do Projeto. Fundamentalmente, os técnicos do BNB-ETENE reconhecem que o desenvolvimento econômico é uma matéria de produção e assimilação de progresso técnico. A própria região Nordeste tem testemunhado, nos anos recentes, notáveis exemplos de inovações tecnológicas com amplas repercussões positivas sobre a produção e o emprego regionais.

Proposições no sentido de implantar na Região "centros de excelência" em pesquisa tecnológica já estão sendo elaboradas pelo ETENE e deverão figurar nos relatórios finais do trabalho.

Estudos que procuram identificar os obstáculos à introdução de tecnologias já aprovadas experimentalmente estão, também, sendo conduzidos. A remoção desses obstáculos pode vir a tornar-se, em certos casos, a melhor aplicação possível para parte dos recursos fiscais destinados a financiar o desenvolvimento do Nordeste.

Como resultado de todo este esforço, o ETENE estará se capacitando a fornecer indicações seguras à diretoria do BNB sobre as melhores alternativas, tanto do ponto de vista econômico quanto social, de aplicação dos recursos fiscais que venham a ser destinados ao Nordeste. Maximizando a resposta da Região a essas transferências fiscais, o BNB estará contribuindo não apenas para o desenvolvimento do Nordeste, mas também para a melhoria das condições de vida de todos os brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Diretrizes para um plano de ação do BNB, 1991-95.**
2. \_\_\_\_\_. **Diretrizes para um plano de ação do BNB, 1991-95:** necessidades de infra-estrutura econômica do Nordeste. Fortaleza: ETENE, 1994 (no prelo).
3. \_\_\_\_\_. **Diretrizes para um plano de ação do BNB, 1991-95:** necessidades de infra-estrutura social do Nordeste. Fortaleza: ETENE, 1994 (no prelo).
4. BNB/SUDENE. **O sistema FINOR: resultados e sugestões de aperfeiçoamento.** Fortaleza, 1986.
5. BIRD. **World development report.** 1987.
6. BRASIL. Constituição. 1988.
7. BRASIL. Leis, decretos etc. **Decreto 93.607, de 21.11.86.**
8. \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 1.376, de 12.12.74.**
9. \_\_\_\_\_. **Lei 7.827, de 27.09.89.**
10. EMBRATUR apud SUDENE. **Uma política de turismo para o Nordeste.** Recife, 1988.
11. FUNDAÇÃO IBGE. **PNAD.** Rio de Janeiro, 1987.
12. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro, 1988.
13. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** Recife: SUDENE, 1959.
14. SUDENE. **Plano trienal de desenvolvimento do Nordeste, 1988.** Recife, 1988.
15. \_\_\_\_\_. **Sistema 34/18 - FINOR.**
16. WORLD BANK. **Brazil: public spending on social programs, issues and options.**

**Abstract:** An overview of the studies being realized by ETENE, collectively denominated "Policies for the Plane of Action of BNB (1991-95)", which consist of analyses of economic and social aspects related with the operation of the several productive sectors. It analyses the increase rates of Northeastern economy in the period from 1959 until the decade of the eighties, to conclude that Northeast has responded in an efficient way to the received incentives. It puts out, however, the large social and economic discrepancy between the Region and the rest of Brazil, which justifies the continuation of regional development policy. Considering the scarcity of government resources, it proposes still bigger efficiency increase of federal resources invested in the Region. It affirms ETENE efforts in elaborating a large project for BNB in the next five years, which combines the aims of promoting the productivity and the social equality in Northeast.

**Key Words:** Economy - Northeast Brazil