

**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL**

**SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**GTI – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL  
PARA A RECRIAÇÃO DA SUDENE**

**BASES PARA A RECRIAÇÃO DA SUDENE  
POR UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL PARA O NORDESTE**

**VERSÃO FINAL**

**Junho de 2003**

*“A Sudene é uma grande conquista política do Nordeste.  
Sua importância cresce em face dos problemas criados pela globalização  
econômica que ameaça a soberania nacional.”*

**Celso Furtado**

**Rio, 11 de maio de 2001**

Mensagem ao seminário

“A questão regional e a extinção da SUDENE:  
um debate urgente”

## APRESENTAÇÃO

O presente documento define bases de uma proposta para o desenvolvimento da região Nordeste. E pretende ser um instrumento de apoio para a formulação da nova SUDENE, na perspectiva de um planejamento regional norteado pelos objetivos da inclusão social, do desenvolvimento sustentável e da melhoria das condições da competitividade da economia regional.

O texto está dividido em dois grandes blocos. O primeiro, correspondente aos capítulos 1, 2 e 3, mostra como a recriação da SUDENE se dá de forma integrada ao processo da retomada do planejamento no País, compromisso público do Governo Federal empossado em janeiro passado. Aponta, a seguir, as linhas para a construção do desenvolvimento sustentável do Nordeste e conclui com uma análise da realidade atual da Região e dos desafios impostos às mudanças.

O segundo bloco, que engloba os capítulos 4 e 5, trata dos grandes objetivos regionais que se pretende alcançar com a SUDENE, relacionando as linhas estratégicas e as macro-diretrizes de sua atuação. Apresenta, ao final, proposta para o novo formato da instituição, coerente com a sua missão de “articular e fomentar a cooperação das forças sociais representativas, para promover o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste e a integração competitiva da base econômica da Região nos mercados nacional e internacional”.

No plano federal, o processo de recriação da SUDENE foi responsabilidade do Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em fevereiro. Seus componentes foram designados pelo ministro Ciro Gomes, da Integração Nacional, ministério responsável pela coordenação dos trabalhos, através da economista Tânia Bacelar, secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional do MI. O GTI-SUDENE, baseado em Brasília, contou ainda com o apoio, no Recife, de grupo técnico de assessoramento, que elaborou os documentos propositivos e articulou o debate na região e fora dela.

Debates foram realizados em fóruns políticos, empresariais, técnicos e de trabalhadores em Brasília, no Rio de Janeiro e em São Paulo, e em seminários em todos estados nordestinos e em Minas Gerais e no Espírito Santo, estados situados fora da Região, mas com áreas específicas de atuação da instituição. O documento, depois de incorporar as contribuições destes fóruns, e de outras representações, foi consolidado pelo Grupo de Trabalho Interministerial. Caberá à Presidência da República a decisão final sobre o papel, a estrutura de gestão e os instrumentos de atuação da nova SUDENE.

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1**

#### **A RETOMADA DO PLANEJAMENTO E A SUDENE**

- 1.1 Novas bases do planejamento**
- 1.2 O desafio da promoção do desenvolvimento sustentável**

### **CAPÍTULO 2**

#### **OS CONTEXTOS INTERNACIONAL E NACIONAL E A RECRIAÇÃO DA SUDENE**

- 2.1 O contexto internacional e a revalorização do regional**
- 2.2 Dinâmica regional recente, a questão regional atual e a necessidade da recriação da SUDENE**
- 2.3 As propostas do novo Governo e a SUDENE**

### **CAPÍTULO 3**

#### **REALIDADE ATUAL E DESAFIOS CENTRAIS DO NORDESTE**

- 3.1 Dinamismo e estreiteza da base econômica regional**
- 3.2 Dimensão e fatores da exclusão social**
- 3.3 Fragilidade da economia rural**
- 3.4 Grande heterogeneidade sub-regional**
- 3.5 Vulnerabilidade do Semi-árido**
- 3.6 Desfavorável base científica e tecnológica**
- 3.7 Declínio dos investimentos e das relações com os mercados extra-regionais**
- 3.8 Fratura política regional**

### **CAPÍTULO 4**

#### **BASES DE UMA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE**

- 4.1 Os grandes objetivos regionais**
- 4.2 As linhas estratégicas de ação**
- 4.3 As escolhas estratégicas para atuação**

### **CAPÍTULO 5**

#### **FORMATO DA NOVA SUDENE**

- 5.1 Missão**
- 5.2 Papéis**
- 5.3 Estrutura de gestão**
- 5.4 Instrumentos principais**

---

## A RETOMADA DO PLANEJAMENTO E A SUDENE

### 1.1 Novas bases do planejamento

A recriação da SUDENE é uma das iniciativas do Governo Federal, empossado em janeiro de 2003, na direção da **retomada do planejamento** no País. Esse compromisso integra o programa “Um Brasil para Todos”, que assinala em seu texto:

*“O Estado não pode limitar as suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica em reativar o planejamento, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos”.*

O planejamento era uma das idéias-força da antiga SUDENE. Nos anos iniciais, com o Conselho Deliberativo ainda forte e atuante, os Planos Diretores traduziram o exercício de negociação entre o Governo Federal e os governos estaduais. Mas a autarquia articulou interesses, na maior parte de sua existência, em um contexto (o dos governos militares) no qual o planejamento **tecnocrático** era hegemônico. Enfoques internacionais modernos de planejamento e os avanços políticos resultantes da consolidação da democracia no Brasil balizam agora um novo contexto, que ilumina a recriação da SUDENE.

Na concepção contemporânea, o planejamento é “uma aposta no futuro” que lida com decisões em ambiente de alta incerteza. Planejar nos dias atuais, portanto, é construir um referencial flexível, capaz de orientar decisões sobre variados objetivos. No âmbito do planejamento regional, deve-se passar por uma negociação de múltiplos e diversificados interesses da sociedade que planeja, confrontando percepções da realidade, vontades e expectativas sobre o que se pretende alcançar no futuro. Em síntese, ao contrário das visões tecnicistas tradicionais, o planejamento é um processo claramente político, envolvendo acertos, negociações, conflitos e cooperação, para tomar decisões.

Ao demandar informação e conhecimento sistematizado, o planejamento incorpora e combina uma **dimensão política** e uma **dimensão técnica**. Expressa o jogo de cooperação e conflitos de interesses entre os diversos segmentos da sociedade regional, contribuindo para a formação de um **projeto coletivo** no território.

Processo técnico e político de negociação, o planejamento será obrigatoriamente **participativo**, procurando envolver os diversos segmentos sociais na tomada das decisões. E quanto mais participativo maior a possibilidade de contribuir para a construção de um **projeto coletivo** que seja reconhecido e assumido pela sociedade, articulando seus representantes e os agentes públicos na convergência das ações.

Como uma reflexão estruturada sobre a realidade, seu contexto e as possibilidades do futuro, e sobre as decisões e seus impactos, o processo de planejamento representa também uma contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sócio-político e cultural da sociedade regional. A participação estimula a aprendizagem e, ao mesmo tempo, contribui para a formação de um ambiente favorável à inovação, fator decisivo para a competitividade sistêmica da Região no novo contexto criado pela globalização.

O planejamento participativo se afirma, cada vez mais, como um **processo em rede**, no qual as decisões são negociadas e compartilhadas pelos governos e pelas diferentes instituições e classes sociais. No plano regional, como se pretende seja o planejamento participativo praticado pela SUDENE, ele deve levar a formas novas de gestão do desenvolvimento, baseadas em uma co-responsabilidade entre a administração pública em seus diversos níveis, o setor empresarial, os representantes dos trabalhadores e da sociedade em geral.

Tudo isso vai se refletir nas novas responsabilidades da SUDENE como órgão de **promoção do desenvolvimento regional**.

- A SUDENE não pode ser uma mera estrutura burocrática, se pretende praticar o planejamento em novas bases. Precisa ser uma **instituição** com instâncias de deliberação (como o Conselho Deliberativo e outras, se necessárias) que estimulem a participação dos diversos agentes sociais e políticos.
- Como instituição de desenvolvimento e planejamento regional, a SUDENE precisa de recursos humanos qualificados, com grande capacidade técnica e negociadora, e de instrumentos de investimento e de indução direta, que lhe facultem operar como força catalisadora.

## 1.2 A promoção do desenvolvimento sustentável

Nos anos JK, final da década de 50, buscava-se a construção do desenvolvimento econômico, o que ficou explícito no documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, que deu origem à SUDENE de então.

Ao cabo de 43 anos de esforços coordenados pela autarquia, com atribuição de desdobrar em planos estratégicos plurianuais as linhas gerais daquela política, o Nordeste mostra expressivos índices de desempenho econômico, muito embora ainda aquém das efetivas necessidades da sua vasta população. Em termos sociais, principalmente, as conquistas foram muito modestas.

Os indicadores sociais continuam a situar a Região nos mais desfavoráveis postos, em comparação com qualquer das demais regiões do País. De fato, apesar desses índices serem, hoje, melhores do que na década de 60, o Nordeste continua a se destacar negativamente no mapa da questão social nacional. Neste sentido, *é preciso enfrentar a questão nordestina na perspectiva da superação da pobreza*, o que implica na continuação do empenho na geração de riquezas.

Por outro lado, no ambiente internacional, o debate sobre o desenvolvimento vem sendo influenciado pela luta ambientalista (na defesa da natureza), pela luta das mulheres (em busca de oportunidades iguais no espaço público), pelas lutas sociais em geral (organização de um novo mundo, tal como propõe o Fórum Social Mundial). No Brasil contemporâneo, a luta dos movimentos contra a discriminação racial também se amplia, vez que as oportunidades para os afro-descendentes continuam limitadas. Na construção do desenvolvimento desejado,

a dimensão econômica passa a ter que conviver com outras dimensões importantes à vida social, como a ambiental (pela necessidade de pensar nas novas gerações), a social (pela urgência do combate à exclusão) e a cultural (como vem ressaltando a UNESCO, em defesa da afirmação das expressões culturais locais, em oposição à disseminação global de valores e visões de nações hegemônicas).

A proposta, portanto, para o Nordeste, é a de uma nova política regional, comprometida com a construção do **desenvolvimento sustentável**. Ela objetiva a **eficácia social** como referencial finalista e critério valorativo da eficiência econômica, condição, por sua vez, da inserção ativa da base produtiva da Região na dinâmica dos mercados nacional e mundial. A busca principal não é por taxas crescentes de crescimento da produção (que deve ser vista como meio e não como um fim), mas pela **geração, para milhões de nordestinos, de oportunidades de inserção digna** na vida produtiva, social, cultural e política do País.

Em termos práticos, e em meio a um sem-número de constringências, o desenvolvimento sustentável do Nordeste implica:

1. *na erradicação da pobreza* (seja como inclusão social, isto é, como conquista da cidadania genuína, seja como condição do alargamento do mercado interno regional);
2. *na ampliação dos níveis de poupança e investimento produtivo* (como base para o atendimento das crescentes demandas sociais);
3. *no uso racional dos recursos da natureza* (enquanto comportamento compatível com os ritmos e exigências dos ecossistemas);
4. *na criação de procedimentos e mecanismos tecnológicos de abordagem dos problemas regionais mais diversos* (condição *sine qua non* da sustentabilidade ambiental, do avanço econômico, da progressiva inclusão social e da consolidação da soberania do País);
5. *na preservação da identidade cultural da Região* (ao tempo em que se estimulam as diversas formas de economia nela fundadas ou associadas aos valores, veículos, processos e mecanismos que a consubstanciam e expressam) e
6. *na mobilização e participação política* (dos mais diversos agentes sociais, no espaço público identificado com a prática do planejamento e da negociação).

- A estratégia de desenvolvimento a ser patrocinada pela nova SUDENE deve ser concebida à luz da concepção contemporânea do desenvolvimento.
- A nova SUDENE deve valorizar a formação de equipe multidisciplinar e se estruturar para analisar a coerência iniciativas que patrocina ou apóia com a nova concepção de desenvolvimento e com as lutas das mulheres e dos afro - descendentes por mais oportunidades.
- A nova SUDENE deve dispor de instrumentos decisórios democráticos que permitam tratar as contradições e entrelaçamentos que envolvem, necessariamente, o relacionamento das múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável.

## 2.1 O contexto internacional e a revalorização do regional

Cabe agora indagar, à luz do debate mundial contemporâneo sobre desenvolvimento regional e das experiências internacionais recentes, o que poderia ser apreendido que influenciaria a formulação da nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste e a formatação da nova SUDENE.

As mudanças que decorrem do processo de globalização, associadas a outras, tecnológicas e institucionais, impactam profundamente as formas de organização e as possibilidades de desenvolvimento de cada país ou região. As estratégias dos grandes agentes econômicos implicam em escolhas de regiões que interessam (e se integram) ou não interessam (e têm dificuldades para se integrar), o que vem redefinindo hierarquias e dinâmicas de crescimento econômico de territórios em todo o Mundo.

A literatura especializada em desenvolvimento destaca ainda que, com diferentes ritmos e velocidades, o chamado “novo paradigma de desenvolvimento capitalista” provoca uma radical alteração nas condições de competitividade das nações e dos diversos espaços econômicos. Das vantagens decorrentes da abundância de recursos naturais, baixos salários e reduzidas exigências ambientais - que caracterizou o ciclo expansivo do pós-guerra – passa-se a depender, cada vez mais, das vantagens em **conhecimento e informação** (tecnologia e recursos humanos) e **capacidade de inovação**<sup>1</sup>, da **qualidade** e excelência do produto ou serviço, além de novos valores como a **sustentabilidade ambiental**. Nestas condições, **crece o significado das dimensões e fatores intangíveis** na produção, tais como tecnologia, conhecimento, instituições, organização e cooperação, denominados, por alguns autores, de “capital social”.

A propagação e penetração do novo padrão de desenvolvimento no espaço mundial e as condições estruturais de cada país ou região na nova configuração tendem a produzir nova divisão do trabalho que, ao mesmo tempo, favorece as regiões (e países) com maior **nível educacional e qualificação dos recursos humanos**. Desta forma, são alteradas as possibilidades e posições de cada espaço territorial, reconstruindo as regiões, à medida que os fluxos de capital e investimentos se orientam na busca das melhores vantagens competitivas. Como a densidade de conhecimento e a qualificação técnico-profissional se distribuem de forma desigual no território, o processo de globalização reforça a concentração econômica, embora se abram novas possibilidades para as regiões, de acordo com sua capacidade e suas iniciativas. A SUDENE precisa estar atenta a isso.

Não se pode minimizar, também, o fato de que o Mundo contemporâneo se integra através de uma **rede hierarquizada de cidades**, comandada pelas cidades globais, formando fluxos de bens, serviços, informações e conhecimento, independentemente da proximidade física e contigüidade dos lugares. Importantes analistas assinalam que os principais processos dominantes em nossa sociedade são articulados em redes que ligam localidades diferentes e atribuem a cada uma delas um papel e um peso em uma hierarquia de geração de riquezas,

---

<sup>1</sup> Este deslocamento dos determinantes da competitividade não significa que a abundância e disponibilidade de recursos naturais não tenham mais nenhuma importância econômica; mas indica que mesmo o seu aproveitamento e utilização deverá incorporar massas crescentes de conhecimento e de informação, contidas nas tecnologias e nos processos, principalmente como forma de assegurar sua qualidade e sustentabilidade.

processamento de informação e poder, fazendo que isso, em última análise, condicione o destino de cada local.

Estudos e experiências recentes têm mostrado que o espaço de cada região nesta rede mundial depende das condições internas de competitividade sistêmica, entendida como a capacidade do conjunto do sistema econômico e social (e não da eficiência interna em cada unidade produtiva). Essa capacidade se manifesta na infra-estrutura e logística; na capacidade de inovação; na qualidade dos recursos humanos; nas facilidades da legislação e sistema de regulação. Assim, as possibilidades de cada região são **muito diferenciadas e desiguais**. Como assinalam alguns estudiosos, por trás dos espaços articulados pela rede, subsistem outros, menos dinâmicos, mas ainda importantes, que respondem por fatia não desprezível dos recursos disponíveis na sociedade. O Nordeste brasileiro tem espaços fortemente interligados às dinâmicas nacional e mundial, além de muitas sub-regiões com dificuldades de inserção. Caberá à SUDENE promover esta articulação.

No entanto, apesar de seu caráter concentrador e excludente, que decorre da ausência de um sistema mais amplo de regulação mundial, a globalização **ativa e estimula as iniciativas em escala regional**. Por conta disso, especialistas de renome lembram que a vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado, de modo tal que as indústrias globais se difundem mundialmente, segundo as características de cada região, aproveitando as diversidades e particularidades em condições competitivas. Algumas recentes experiências exitosas de desenvolvimento regional se deram em lugares que valorizam **oportunidades nos mercados locais e regionais**, com atividades e serviços que demandam uma proximidade territorial, com ou sem integração com produtores internacionais.

Por suas vez, as **inovações tecnológicas tendem a diminuir a importância das economias de escala**, permitindo rentabilidade alta em pequenos negócios e reduzindo as escalas econômicas em diversos setores produtivos. A revolução da informática e da telemática permitem uma integração dos mercados e uma grande flexibilidade do processo de produção e de distribuição, facilitando a viabilidade das empresas de pequeno porte. Como constatam alguns especialistas, os sistemas de produção, flexivelmente especializados, parecem ser mais capazes de sobreviver à turbulência econômica atual do que os sistemas de produção em massa.

Embora o processo de globalização encerre um movimento de padronização, **não existe evidência do declínio das identidades locais**. Ao contrário, como alguns trabalhos concluem, cada sociedade ou grupo social é capaz de preservar e desenvolver seu próprio quadro de representações, expressando ao mesmo tempo uma identidade especial e comunitária em torno da localidade. Em certa medida (e paradoxalmente), a globalização estaria provocando mais o aumento da diferenciação e da complexidade cultural do que a homogeneidade e a uniformidade planetárias. Até porque, o fortalecimento da identidade cultural local constitui um contraponto ao processo de globalização e uma reação das matrizes culturais locais ao fluxo de bens e de produtos culturais globais.

Entretanto, embora possam ter maior identidade e capacidade de construção de um projeto coletivo, as iniciativas locais não conseguem contar com a força política de um aglomerado mais amplo, como a macro-região Nordeste. Além disso, a escala dos problemas, e dos projetos para enfrentá-los, demandam diferentes cortes territoriais, focalizados em tamanhos mais restritos, como o município (com maior aderência político-administrativa) ou mais amplos, agregando territórios de maior escala. Fatores ambientais, econômicos e

culturais levam à formação de identidades territoriais regionais, que agregam e integram conjunto de municípios com afinidades espaciais. Elemento importante desta identidade sócio-econômica e cultural são as cadeias e arranjos produtivos<sup>2</sup> dominantes em conjunto de municípios, integrando-os, articulando-os e fortalecendo valores comuns. A nova SUDENE, assim, está desafiada a atuar em múltiplas escalas.

Sabe-se, ainda, que a posição de cada região no processo de globalização depende das suas características de competitividade e atratividade de investimentos. Como as vantagens competitivas são **criadas e construídas** com investimentos e aproveitamento das potencialidades e diversidades de cada região, os agentes sociais locais têm uma responsabilidade fundamental para a promoção do desenvolvimento regional. Isso torna possível uma inserção ativa que requer investimentos pesados em infra-estrutura, educação, capacitação e tecnologia, segmentos de lento retorno, o que aumenta a importância do Estado no desenvolvimento regional, ao contrário do que defendem as teses liberais.

- Para assegurar o desenvolvimento regional é necessário que a sociedade da Região esteja estruturada e mobilizada para definir e explorar suas prioridades e especificidades.
- Atuando como **territórios organizados**, os agentes sociais definem prioridades e articulam iniciativas e ações internas e externas, utilizando, para tanto, os instrumentos das políticas públicas.
- Em um país como o Brasil, de antiga tradição de dinâmicas regionais muito diferenciadas, as políticas diferenciadas por regiões são, mais que nunca, importantes, a exemplo do que ocorre em diversos outros países.
- A SUDENE deve ser uma instituição organizadora e mobilizadora do Nordeste.

Experiências recentes de desenvolvimento regional também ressaltam a importância de esforços destinados à criação de um **ambiente de inovação** (*milieu innovateur*) na região, baseado na criatividade e na capacidade de geração de alternativas produtivas e de difusão de conhecimento na economia local. A região inovadora é um espaço social com capacidade de criação, ampliação de conhecimento e aprendizagem contínuos<sup>3</sup>, inventando, testando e adaptando alternativas e caminhos que permitem o desenvolvimento.

Embora dependa de condições gerais, inclusive legais, a inovação é uma decorrência direta da **postura empresarial** e de sua disposição para o risco e para exploração de novos caminhos, que aproveitem as potencialidades regionais. O ambiente de inovação resulta também da **capacidade dos seus recursos humanos e da existência de instituições** de pesquisa e desenvolvimento, aliadas a um sistema institucional que estimule a busca de alternativas e de inovação.

Ampla literatura destaca a educação e a capacitação de recursos humanos como capazes de constituir diferencial da competitividade sistêmica de uma região, contribuindo

---

<sup>2</sup> Neste documento, utiliza-se a concepção de cadeia produtiva para o complexo articulado de atividades econômicas de dimensão macrorregional ou nacional. Já o arranjo produtivo refere-se ao conjunto articulado de segmentos econômicos de nível local ou sub-regional.

<sup>3</sup> Entretanto, como vêm assinalando alguns estudos, quase tão importante como aprender – e condição para tanto – será a capacidade de “esquecer” de uma sociedade e empresas, vale dizer, de se libertar de hábitos e da força do passado que, muitas vezes, entravam sua visão da realidade e seu desenvolvimento.

para a formação de um ambiente de inovações. A construção de melhores condições de competitividade regional depende, segundo a CEPAL, de **níveis mais elevados de equidade social, de qualidade de vida e de consumo, de escolaridade e de qualidade da mão-de-obra, constituindo atrativos para os investimentos privados**. Esta competitividade só é alcançada se parte importante dos excedentes gerados na Região for destinada para investimentos nas áreas de educação, qualificação do trabalho, oferta de serviços sociais básicos e pesquisa, além de desenvolvimento tecnológico. Para tanto, é necessária presença ativa do Estado na mobilização e alocação de recursos públicos.

Outro destaque das recentes estratégias de desenvolvimento local e regional é que elas dão ênfase crescente à **estruturação e desenvolvimento de cadeias produtivas ou arranjos produtivos locais**. Políticas regionais atuam tanto para elevar a sua eficiência sistêmica quanto para ampliar a **agregação de valor na cadeia produtiva**, ao longo dos seus principais elos e segmentos. Por sua vez, como os arranjos produtivos tendem a formar economias de aglomeração em determinadas localidades (regiões), o aumento de sua competitividade e de seu encadeamento gera efeitos de sinergia no dinamismo da economia regional.

A abordagem de cadeias produtivas permite, portanto, a **otimização e seletividade dos investimentos**, centrando esforços nos aglomerados produtivos de maior potencialidade e com possibilidades efetivas de mercado. Mas os esforços não se devem limitar àquelas cadeias produtivas em que a região já tem competitividade, devendo-se procurar também criar oportunidades para que outras potencialidades possam se tornar competitivas nas outras condições históricas. É mais um desafio importante a ser enfrentado pela nova SUDENE.

## **2.2 Dinâmica regional recente, a questão regional atual e a necessidade da recriação da SUDENE**

Ao longo de quatro séculos, o processo de ocupação do espaço econômico brasileiro, comandado pela dinâmica do modelo primário – exportador, foi se organizando a partir de bases (ilhas) regionais autônomas, que constituíam um verdadeiro arquipélago, como bem definiu Francisco de Oliveira, cada região produtora se vinculando aos portos e, a partir deles, com seu respectivo mercado externo. As relações inter-regionais eram frágeis. Em um país continental, com tal organização territorial, cristalizou-se uma rica diversidade regional, marca do Brasil até hoje. Diversidade ambiental, sócio-econômica e cultural, sobre a qual se constrói a unidade nacional.

A configuração regional brasileira sofre ruptura importante no século 20, especialmente após os anos 20, quando se passa da hegemonia do modelo primário-exportador para a implantação célere de um movimento de industrialização comandado pelas necessidades do mercado interno, que orientam intenso processo de substituição de importações. Fortemente concentrada no atual Sudeste (especialmente em São Paulo), a nova e crescentemente diversificada base industrial do País busca levar os produtos manufaturados que fabrica aos mercados das demais regiões, em movimento que amplia as articulações inter-regionais, à medida que a integração física territorial nacional vai sendo tecida por nova e moderna base de infra-estrutura econômica. A circulação das mercadorias se amplia, mas esse processo tende a favorecer o Sudeste. Não é por acaso que, em seu auge, na fase em que a industrialização se intensifica, nos anos 50, a questão nordestina surge com vigor.

Região de ocupação antiga, com amplo contingente demográfico e base industrial ampla, mas tradicional, o Nordeste parece que vai explodir em meio a uma crise social aguda, agravada no final dos anos 50 por mais um longo período de estiagem, novamente atingindo

milhares de produtores sem terra do Semi-árido, no momento em que a zona canavieira também passava por mudanças intensas. Para completar quadro tão grave de tensão social, a revolução cubana assusta a elite nacional, preocupada com a possibilidade de seu alastramento para o Nordeste brasileiro. A criação da SUDENE se dá neste contexto. E seu surgimento é impulsionado e saudado pelas forças políticas que queriam ver promovidas transformações importantes na Região e no País.

O longo período autoritário amortece a proposta reformista da SUDENE, enquanto o dinamismo econômico volta a predominar no Brasil, atingindo também o Nordeste, que passa a atrair capital produtivo e a construir nova base industrial e agroindustrial. Como instrumento de política regional explícita, fundos públicos atuam como “correia de repasse” do movimento do capital produtivo, que se desloca do centro dinâmico em direção a novas áreas, País afora. Um processo de desconcentração produtiva, embora modesto, interrompe, assim, a longa fase concentradora<sup>4</sup>, sob o comando nítido do Estado brasileiro. Os investimentos das grandes empresas estatais também apóiam esse movimento desconcentrador, que predomina nos anos 70 e se desdobra até meados dos anos 80, ao mesmo tempo em que deseconomias externas crescem no foco da concentração<sup>5</sup>.

A crise da dívida, provocada pelo “choque dos juros”, interrompe esse processo, levando o País a uma rápida desaceleração de seu crescimento. O setor público endividado é fortemente afetado por uma crise fiscal, que ali se inicia e se arrasta até hoje. A SUDENE também acelera o ritmo de seu esvaziamento gradual.

Nos anos 80 e 90 a economia brasileira cresce pouco, tanto em tempos de hiperinflação como na fase mais recente da estabilização promovida pelas políticas públicas associadas ao Plano Real. E promove alterações significativas na sua forma e padrão de funcionamento, com rápida abertura comercial e financeira, intensos processos de privatização, desnacionalização e agudização da competição no mercado interno, acompanhada de importante movimento de reestruturação produtiva. Tudo isso em meio a crescente vulnerabilidade externa e persistente crise fiscal. Nesse novo contexto, podem-se destacar novas tendências na geografia econômica regional. Clélio Campolina, por exemplo, tem alertado para a expansão das áreas industriais em polígono que situa de Belo Horizonte para o Sul, concentrando-se em centros urbanos de médio porte das regiões Sudeste e Sul. Nestas áreas industriais predomina o que chama de “núcleo duro” da indústria brasileira (metal-mecânica, eletroeletrônica e química) e também as atividades de alta tecnologia (microeletrônica, informática, telecomunicações, química fina, biotecnologia). “Este processo combina o crescimento das metrópoles de segundo nível e suas periferias (Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, Campinas) com o de cidades médias dentro destas regiões. Esta hipótese confirma a tendência de uma reaglomeração macroespacial da indústria nesta região, combinando a mudança de funções das metrópoles primazes”, afirma Campolina.

O Nordeste, com a SUDENE crescentemente fragilizada, passa a recorrer à “guerra fiscal” para atrair investidores. Consegue deslocar alguns empreendimentos importantes, moderniza sua base agrícola em áreas graneleiras e de fruticultura irrigada e disputa com certo êxito, indústrias mais intensivas em mão de obra ( calçados, confecções, produção de material

---

<sup>4</sup> Por volta de 1970, observa-se o auge da concentração regional no Brasil, pois o estado de São Paulo, com apenas 3% do território, participava com 20% da população, 40% do PIB e 58% da produção industrial do país, sendo que 44% da produção industrial brasileira estavam concentrados na sua área metropolitana.

<sup>5</sup> Entre 1970 e 2000 a participação da área metropolitana de São Paulo na produção industrial brasileira caiu de 43% para aproximadamente 25%. A queda da participação do estado de São Paulo foi, no entanto, atenuada pelo crescimento de seu interior, como mostram os dados e estudos disponíveis.

esportivo, entre outras). Embora importantes, essas indústrias têm pouco potencial de integração interindustrial. Aliando baixos salários associados à elástica oferta de trabalho da Região e à guerra fiscal, terminam gerando um padrão de “competitividade espúria”, como definia Fajnzilber. Na sua porção Oeste, o Nordeste participa de outro movimento recente da indústria no País: o surgimento de áreas industriais em cidades da fronteira agrícola, com predominância da produção de insumos agropecuários, de produção voltada ao abastecimento do mercado de consumo local e de unidades de primeira transformação da produção agropecuária.

Apesar desses novos movimentos, entre 1970 e 2000 a participação na produção industrial brasileira dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, excluída a área metropolitana de São Paulo, passou de 33% para aproximadamente 50%. Isto demonstra, como destaca Campolina, a dificuldade de mudança significativa no padrão macro-espacial da indústria brasileira e revela a condição subordinada das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação à dinâmica econômica da região Sudeste do Brasil e ao seu centro de comando, a cidade de São Paulo.

Na base agropecuária, apesar da crise brasileira, a produção de grãos se amplia significativamente, reafirmando posições de liderança ou de forte presença de segmentos produtivos do Brasil no cenário mundial. Essa produção, extensiva e altamente consumidora de terras de modesto preço, dirige-se para a fronteira do Centro Oeste e do Norte, atingindo a porção Oeste do Nordeste (Oeste baiano, Sul do Maranhão e Piauí). A pecuária também se expande na direção do Centro Oeste e Norte.

Enquanto isso, no Sudeste e Sul, verifica-se o aumento da produção de culturas de maior tecnologia - intensiva, com o crescimento de produções como a de cana-de-açúcar, laranja, horticultura e fruticultura. No Nordeste, em vales especiais como o do sub-médio São Francisco e do Açu, a fruticultura irrigada fortalece sua presença e se firma como uma das forças regionais no comércio externo do País. Ainda assim, a Região vem perdendo participação relativa nas transações internacionais.<sup>6</sup>

O rebatimento desse conjunto de mudanças e o impacto de outras alterações aqui não enfatizadas, terminaram por construir uma nova dinâmica regional no País, nos anos recentes. A fragilidade da ação do Estado (emaranhado na sua crise e orientado pela hegemonia da visão liberalizante) e o impacto das intensas mudanças na organização e forma de funcionamento da economia nacional impulsionam uma dinâmica sub-regional diferenciada em todas as macro-regiões brasileiras. Ela foi influenciada também pela lógica regional embutida na proposta de integração competitiva (das regiões mais ricas e mais dinâmicas) no mundo globalizado, que fundamentava as escolhas de projetos de investimento dos dois últimos Planos Plurianuais de Investimento do Brasil. Investimentos organizados por “eixos” que, na verdade, eram “corredores de exportação” a ligar áreas de grande potencial e forte dinamismo a portos estratégicos e, daí, ao mercado externo. O resultado foi o foco em projetos de infra-estrutura econômica e a ênfase na logística.

Com uma ação muito seletiva espacialmente, os projetos desse bloco de investimentos, aliados aos rebatimentos espaciais das demais políticas federais, influíram na construção de uma dinâmica regional também muito diferenciada, com dinamismo que, sendo baixo no geral, termina centrado em poucas sub-regiões do País. Crescentemente vai se tornando nítida

---

<sup>6</sup> A Região registra grande queda de participação relativa no valor total exportado pelo Brasil, passando de quase 20% em 1975 para 12% em 1980 e 7% em 2001.

a existência de subespaços dinâmicos em todas as macro-regiões (inclusive no Nordeste) e de macro-regiões e sub-regiões pouco dinâmicas, em reestruturação intensa ou em estagnação.

Isso obriga a uma releitura e a uma redefinição da “questão regional” brasileira. E sinaliza para a insuficiência do seu tratamento numa única e preferencial escala: a macro-regional. A política nacional de desenvolvimento regional, cada vez mais necessária para se contrapor às tendências fragmentadoras da dinâmica territorial, embutida na ação e nas escolhas estratégicas altamente seletivas dos grandes agentes econômicos globais, precisa, agora, ser formulada e implementada em múltiplas escalas. A escala sub-regional parece ser a mais apropriada para um tratamento nacional, que envolverá iniciativas em todas as macro-regiões (mesmo o Sudeste, mais dinâmico e de base econômica maior e mais consolidada, tem subespaços problemáticos, como o vale da Ribeira e o vale do Mucuri, entre outros).

Duas macro-regiões, contudo, continuam a necessitar de políticas especiais e ações extraordinárias do Governo Federal: o Norte e o Nordeste. Por razões diferentes, têm necessidades análogas: precisam ainda ser alvo de tratamento adicional nas políticas federais e requerem ações claras e típicas de política regional.

Nos anos recentes, enquanto essas mudanças se davam, e a dinâmica regional se redefinia, o Governo Federal negava-se a praticar políticas regionais explícitas e esvaziava o Ministério da Integração, transformado em balcão de atendimento a pleitos localizados da sua base parlamentar, terminando por fechar a SUDENE (junto com a SUDAM). Agora, é preciso recriá-la. E concebê-la de forma adequada a enfrentar os desafios do novo momento da vida nacional.

### 2.3 As propostas do novo Governo e a SUDENE

A recriação da SUDENE se dará no contexto do Governo empossado em janeiro de 2003, escolhido pela população, com base em uma proposta de mudança da política econômica e da política externa. A nova orientação econômica irá criar as condições para que um novo modelo de desenvolvimento possa emergir e que, a partir dele, se construa um processo de inclusão social capaz de enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão de milhões de brasileiros. Na política externa, tem-se como principal objetivo promover a inserção soberana do País no contexto mundial.

O Governo pretende iniciar, sem atropelos, transição para um novo modelo de crescimento sustentável, com responsabilidade fiscal e compromisso social.

O desenvolvimento com justiça social é a principal opção dos novos governantes, o que implica em ruptura com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social. Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico.

O desafio de realizar a implantação de um **modelo de desenvolvimento que tenha o social por eixo** só poderá ter êxito se acompanhado da democratização do Estado e das articulações sociais, da diminuição da dependência externa e de nova relação entre União, Estados e Municípios.

Para reduzir a vulnerabilidade externa do País, o Governo promete estimular a produção voltada para o mercado internacional, com iniciativas de **promoção de**

**exportações**, ao mesmo tempo em que pretende realizar negociações, especialmente com os maiores grupos econômicos atuantes no Brasil, visando **substituir importações**. Nesses programas, o Nordeste precisa ser considerado como prioridade. A Região vem perdendo, gradualmente, importância relativa nas exportações nacionais. Em momento no qual o Mundo se empenha na busca por recursos energéticos alternativos e não poluentes, o desenvolvimento tecnológico do complexo sucroalcooleiro, uma das principais bases exportadoras do Nordeste, é tido pela nova administração federal, por exemplo, como segmento capaz de dinamizar negócios, gerar emprego e renda, com uma estrutura de comercialização voltada para os mercados interno e externo.

Para fazer do **social o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento**, o Governo assume como objetivos fundamentais:

1. a ampliação do nível de emprego, para prover ocupação aos que ingressam no mercado de trabalho, reduzir o desemprego e combater a precariedade do emprego;
2. a melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo, de uma tributação não - regressiva e de ampliação da base produtiva com distribuição de ativos estratégicos;
3. a busca de crescente universalização da moradia própria, dos serviços urbanos essenciais (saneamento e transporte coletivo) e de direitos sociais básicos (saúde, educação, previdência e proteção ao emprego); e
4. o combate à fome com ações emergenciais de curto prazo e ações reestruturantes, de médio prazo.

Tais objetivos são importantes para o Nordeste e devem ser assumidos como orientadores de uma nova estratégia de desenvolvimento regional.

O **fortalecimento da economia nacional** é o segundo eixo de desenvolvimento proposto. Além de um papel mais ativo em relação à mais justa distribuição de renda e ao apoio às cooperativas e às pequenas e médias empresas, o Estado deverá atuar, estrategicamente, nas atividades de **infra-estrutura econômica, financiamento e apoio ao desenvolvimento da ciência e tecnologia**, fundamentais para aumentar a eficiência de qualquer sistema econômico. Como as condições de competitividade são, no Nordeste, mais difíceis, a proposta do novo Governo interessa igualmente à Região. Investimentos em infra-estruturas e a elevação da capacidade de inovar, aliados a adequados instrumentos de financiamento de cadeias produtivas serão, certamente, considerados essenciais em futura estratégia de desenvolvimento para o País e para o Nordeste, sem prejuízo da atenção a ser conferida às médias, pequenas e micro empresas.

O novo Governo, paralelamente, se propõe a adotar políticas públicas de **valorização da cultura nacional, em sua diversidade regional**, como elemento de resgate da identidade do País. Trata-se de diretriz que tende a beneficiar largamente o Nordeste, palco de ricas e diversificadas manifestações culturais. A nova política do Governo deverá estimular a socialização dos bens culturais e contribuirá para a livre expressão de todas as manifestações no campo da cultura. Considera a inclusão cultural não apenas consequência da inclusão social, mas contributo ao pleno acesso à cidadania e a uma existência econômica e socialmente digna. Para realizar esses objetivos, afirma que encontrará novos mecanismos de financiamento da cultura e de suas políticas, que não podem continuar, como na fase recente, exclusivamente submetidos ao mercado.

No **campo social**, as políticas de educação, saúde e assistência, definidas como prioritárias pelo novo Governo, tendem a beneficiar a Região, historicamente desfavorecida nessas áreas.

Compromete-se, também, o Governo Federal a dar tratamento especial à difusão das **modernas tecnologias da informação e comunicação**, ferramentas essenciais para a massificação do conhecimento e aumento da produtividade das economias regionais e nacional. O desafio central à frente do Brasil, na era do conhecimento, é evitar que a tecnologia da informação acabe aprofundando o fosso entre os que têm e os que não têm acesso aos bens e à habilidade requeridos na Era Digital. Esse fosso, no País, apresenta dimensão regional, o que obriga o Nordeste a dar tratamento especial ao assunto. A Região não deve perder de vista seu potencial para abrigar pólos importantes de produção das novas tecnologias da informação, alguns deles já em franca consolidação. As tecnologias da informação e da comunicação, assim como as demais tecnologias nodais (biotecnologia, novos materiais, nanotecnologia), ao perpassarem os diversos setores econômicos, determinarão o padrão de produção e de consumo do novo século. O acesso a elas será condição indispensável para a competitividade.

No que se refere ao **desenvolvimento regional**, além do compromisso com a recriação da SUDENE e da SUDAM, a proposta apresentada ao País inclui a definição e implementação de uma **política nacional de desenvolvimento regional**. Ela terá como principal fórum o **Conselho Nacional**, onde se debaterá a dimensão regional das principais políticas federais e se formatará a política nacional de desenvolvimento regional. Todas essas promessas interessam profundamente ao Nordeste e fortalecem a iniciativa de recriação da SUDENE, dando-lhe mais consistência.

Por fim, o governo recém - instalado pretende ser marcado pelo **diálogo permanente com a sociedade**. Os novos dirigentes querem estabelecer pontes, acordos e entendimentos com os quais todos possam ganhar. Isso é igualmente relevante para o Nordeste. Tal orientação preside o debate, na Região e fora dela, sobre a recriação da SUDENE. Sua futura gestão deve também ser marcada pelo entendimento permanente com agentes os mais diversos, onde for necessária a abertura de diálogos.

Destacam-se como desafios a serem enfrentados pela nova SUDENE, que devem iluminar sua formatação:

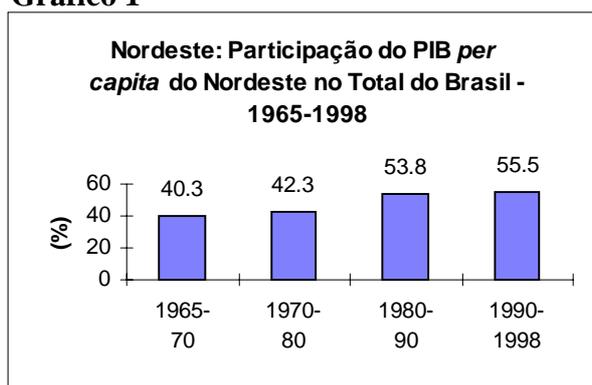
- ser instrumento político de fortalecimento do Nordeste como um “território organizado”, retomando-se o propósito da SUDENE original;
- afirmar-se como a presença mais forte do Governo Federal na Região, assumindo para si o papel de agente ativo da construção de uma dinâmica regional, fruto de estratégia consistente de desenvolvimento sustentável;
- organizar-se para identificar e apoiar iniciativas que busquem a construção desse desenvolvimento sustentável, o que, além de desenvolver oportunidades de geração de ocupação e renda em bases técnicas, preservando-se os ecossistemas regionais, implicará nas seguintes linhas de ação:
  - apoiar firmemente todas as iniciativas destinadas a distribuir com a população regional ativos estratégicos (terra, outros meios de produção, conhecimento, novas tecnologias de informação, recursos financeiros etc.);
  - priorizar cadeias produtivas com potencial competitivo na Região, em especial as geradoras de mais empregos;
  - valorizar a capacitação e difusão da inovação como instrumento de dinamismo da produção regional;
  - estimular iniciativas de âmbito local, valorizando a cooperação entre os agentes e buscando tirar partido da fragmentação dos mercados e das potencialidades locais, o que implica em atenção especial às médias, pequenas e micro empresas.

### 3.1 Dinamismo e estreiteza da base econômica regional

Nas últimas quatro décadas, mudanças significativas nos campos econômico e social marcaram o Brasil e o Nordeste. Elas se destacam em balanço das realidades nacional e nordestina atuais e balizam a análise sobre a redefinição do papel do planejamento regional nos primeiros passos do século 21.

A economia regional acompanhou de perto o crescimento da economia nacional (tanto nas fases de intensa expansão, como nas de desaceleração), tendo em alguns momentos superado, em termos relativos, a intensidade do crescimento verificado no País. Repetiu-se, no Nordeste, a modernização conservadora que ocorreu no restante do Brasil. Entre 1960 e 2000, a economia nordestina registrou expansão do produto interno da ordem de 4,6% ao ano, valor similar ao da economia nacional no mesmo período. Disto resultou que, de uma participação média no produto *per capita* em torno de 40%, na segunda metade dos anos 60, o Nordeste - que registra historicamente menor expansão demográfica que o País - alcançasse, nos anos 1990-98, a marca de 55,5% de participação no produto, de acordo com estimativas da SUDENE (**Gráfico 1**)

**Gráfico 1**



Fonte: FGV/IBGE e SUDENE

**Mudanças econômicas** alteraram a estrutura produtiva da Região. A participação das atividades predominantemente urbanas (indústria e serviços) aumentou significativamente em relação à atividade agropecuária. O setor primário, que no começo dos anos 60 respondia por cerca de 30% do produto, recuou para menos de 10% nos anos mais recentes. Ganham espaço as atividades industriais (de 22% para 26%) e sobretudo o setor terciário (de 47% para 64%). Em decorrência, acelera-se a consolidação de importantes economias urbanas, representadas hoje pelas regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador, além das demais capitais de estados, na maioria dos casos aglomerados já conurbados.

No interior de cada um dos grandes setores produtivos houve também mudanças relevantes. Na agropecuária, o surgimento e a consolidação de modernos segmentos de agricultura irrigada e de produção de grãos nos cerrados da Região. Na indústria de transformação, a predominância das atividades industriais voltadas para a produção de bens intermediários, em detrimento da indústria de bens de consumo não - durável. O setor ainda gerou e desenvolveu pólos e complexos industriais como o da petroquímica, o têxtil e de vestuário, da metal-mecânica, da indústria de calçados e de novas atividades de beneficiamento da produção agropecuária. Mesmo considerando-se a desaceleração da economia industrial do Nordeste nas últimas décadas, ela chegou a registrar entre 1960 e 1999

taxa anual de expansão de 5,5%, que não deixa de ser significativa. Vinculada ao processo de urbanização, firmou-se a grande cadeia produtiva encabeçada pela construção civil, que atualmente, especialmente nas capitais, possui grande complexidade.

No terciário, com destaque para os maiores centros urbanos, consolidaram-se atividades que constituem hoje importantes arranjos produtivos: o varejo moderno, os serviços médicos (públicos e privados), os serviços educacionais (de responsabilidade do setor público e privado) e de logística. O turismo, relacionando-se com grande número de atividades complementares, tornou-se segmento responsável por parcela importante do emprego nos grandes centros urbanos litorâneos. De acordo com as estimativas da SUDENE, os serviços, neles incluídas as atividades comerciais, apresentaram entre 1960 e 1999 expansão anual de 6,1%.

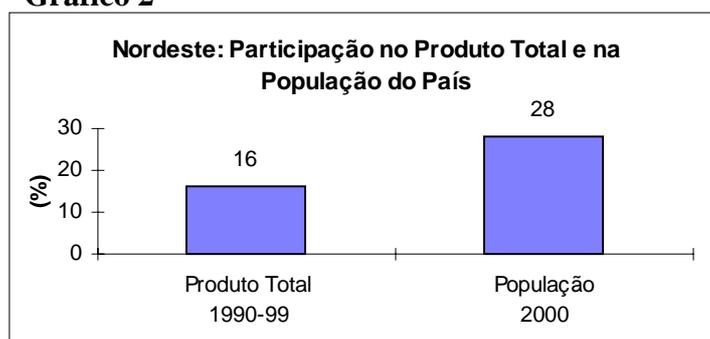
Quanto à infra-estrutura econômica, a implantação e modernização de portos e aeroportos, a ampliação e modernização de rodovias e o aumento da oferta e distribuição de energia elétrica são pontos destacados nas mudanças e transformações ocorridas. A desaceleração dos investimentos realizados nas últimas décadas resultou, mais recentemente, não só no estrangulamento da rede básica de transportes, como também na crise da oferta de energia no início dos anos 2000. Ainda assim, o consumo total de energia elétrica alcançou a cifra de 47,3 milhões de MWh em 1999, quando no início dos anos 60 não atingia 1 milhão (807 mil em 1960) - uma expansão anual de 11%. O consumo industrial cresceu a uma intensidade similar, passando de 339,6 mil MWh (1960) para 21,7 milhões (1999), apresentando taxas de 11,2% ao ano. No que se refere ao consumo residencial, o acréscimo anual foi de 10,6%, tendo evoluído de 231,8 mil MWh para 11,9 milhões de MWh, no mesmo período.

Os números relacionados à infra-estrutura de transporte são igualmente expressivos. A Região, que possuía apenas 1,8 mil quilômetros de rodovias pavimentadas em 1960, passou para 41,8 mil em 1998. Uma expansão de 8,6% ao ano.

### 3.2 Dimensão e fatores da exclusão social

As conquistas, no entanto, foram incapazes de reduzir o **hiato existente entre a base produtiva regional e o contingente demográfico** que a sustenta e dela depende. O Nordeste responde por aproximadamente 16% (média de 1990-99) do produto interno, enquanto sua população corresponde a 28% da brasileira (2000). Ou seja: em relação ao Brasil, a Região gera uma renda bem menor para sua população e oferece menos oportunidades de empregos para a sua força de trabalho. O nível do produto *per capita* acima assinalado e o ainda intenso processo migratório de nordestinos para outras partes do País constituem expressões deste hiato entre a base produtiva e a base populacional, apesar dos avanços e das transformações na atividade econômica regional (**Gráfico 2**).

**Gráfico 2**



Fonte: FGV/IBGE e SUDENE

Nesta relação desequilibrada entre a estreita base produtiva, de um lado, e, de outro, o contingente da população, há ainda que se considerar a grande **concentração da terra, da renda, do conhecimento e dos ativos produtivos** no Nordeste. O que só agrava as dificuldades de acesso da força de trabalho regional a novas oportunidades de melhoria das condições de vida.

Noção da concentração dos estabelecimentos rurais na Região é dada pelo Índice de Gini, que mede a distribuição fundiária – quanto mais próximos os seus valores da unidade, maior o índice de concentração da terra. Em 1998, de acordo com o cadastro do INCRA, o Índice de Gini no Nordeste foi de 0,811, menor somente que o da região Norte e bem superior ao constatado nas regiões de nível de renda *per capita* maior: 0,757 no Sudeste e 0,712 no Sul. Já o índice para o Centro-Oeste aproximou-se daquele do Nordeste: 0,810. No mesmo ano, ainda segundo o INCRA, os 50% menores estabelecimentos rurais da Região ocupavam apenas cerca de 3,8% do total da área registrada. Considerando-se os 5% maiores, o total da área correspondia, em 1998, a 61,7%.

A relação entre a área ocupada pelos 5% maiores e a área ocupada pelos 50% menores estabelecimentos é, no Nordeste, bem maior do que no Sudeste e no Sul, sendo superada pela relação constatada no Norte e no Centro-Oeste. Em 1998, segundo o INCRA, a área ocupada no Nordeste pelos 5% dos estabelecimentos maiores correspondia a 16,2 vezes a área dos 50% dos estabelecimentos menores. No Sudeste esta relação era de 9,2 vezes e no Sul de 5,9 vezes; no Norte alcançava 16,3 vezes e no Centro-Oeste cerca de 17,5 vezes. Nestas comparações, é importante considerar a natureza da pequena propriedade rural nordestina, em grande parte situada no Semi-árido e com reduzida capacidade, em termos de recursos naturais, de produzir o suficiente para a sobrevivência de uma família de tamanho médio.

Os desafios desdobram-se no que toca ao **conhecimento formal** ou ao **acesso à educação formal**. De acordo com os indicadores sociais do IBGE, a população ocupada no Nordeste em 1997 apresentava média de 4,2 anos de estudo. Neste mesmo ano, a média nacional aproximava-se de 6 anos e a do Sudeste de 7 anos. Na época do levantamento, alguns estados nordestinos, como o Piauí e o Maranhão, não alcançavam a marca dos 4 anos de estudo formal.

Desequilíbrio igualmente grave se dá quanto à **distribuição de renda**. O rendimento médio recebido no Nordeste pelos que se situam entre os 10% mais ricos corresponde a 55,8 vezes o rendimento médio dos que são classificados entre os 10% mais pobres. Esta relação, para o total do País, embora extremamente desigual para os padrões internacionais, é de 48,1 vezes. Nas regiões Sudeste e Sul a relação corresponde a 33,2 vezes e 32,7 vezes,

respectivamente. O Nordeste não só tem uma renda por habitante muito menor. Ela também é muito mais desigual na sua distribuição.

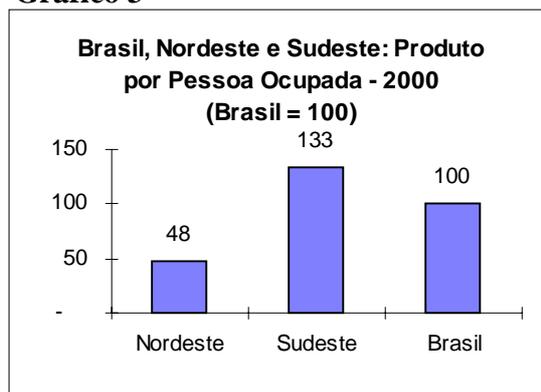
Há também na Região maior **concentração da posse de domicílios** que podem ser considerados adequados pelos serviços que dispõem. No que se refere ao abastecimento de água, os domicílios com canalização interna e ligada à rede geral são 87,4% do total no País, enquanto no Nordeste chegam a 77,1%, segundo os dados do IBGE. No Sul alcançam 92,9% e no Sudeste cerca de 94%. Com relação ao esgotamento sanitário, os domicílios com rede coletora e fossa séptica perfazem, no Brasil, 72,5%. No Nordeste esta relação é de 49,3%, isto é, menos da metade dos domicílios. No Sudeste e Sul os percentuais são, respectivamente, 89,4% e 73,4%.

As desigualdades encontradas em todos os indicadores econômicos e sociais da Região, relativamente à média nacional ou aos indicadores do Sul e do Sudeste, constituem, em grau maior ou menor, a expressão do hiato e da concentração antes citado. É o que se constata nos números referentes à **incidência da pobreza** – apesar das grandes disparidades apresentadas pelas informações dos órgãos oficiais, dadas as diferentes concepções adotadas. A participação da população pobre do Nordeste sobre a população total da Região situa-se em torno de 50%, na maior parte das estimativas, proporção 40% ou 50% maior que a média nacional e de mais de duas vezes a média do Sudeste. Quanto ao índice de nível de vida (INV), estimativa recente (1999) mostra que o seu valor para o Nordeste alcança somente 76,6% do registrado para o Brasil e 66,5% do apresentado para o Sudeste.

Em sua expressão meramente econômica, a base produtiva regional igualmente retrata, em termos comparativos com a média do País e, sobretudo, com a média das regiões economicamente mais avançadas, uma **baixa produtividade**. A consequência é reduzida capacidade competitiva, dificuldade para promover inovações nos processos produtivos e de garantir nível adequado de remuneração para o trabalhador. O produto por pessoa ocupada no Nordeste corresponde a menos da metade da média nacional e a 1/3 da média do Sudeste (**Gráfico 3**). Os trabalhadores com rendimento médio de até um salário mínimo representavam 66,3% do total da população ocupada da Região, segundo o IBGE (1999). Já na população ocupada do Brasil essa relação era de 40,1% e no Sudeste de 26,1%. Estimativas recentes, para o mesmo ano, mostram que entre os brasileiros que ganham até um salário mínimo, aproximadamente 47% residem no Nordeste.

Nas últimas décadas, vem ainda o Nordeste apresentando as maiores **taxas de desemprego aberto** do País, segundo levantamento do IBGE em regiões metropolitanas e apesar da constante migração da sua força de trabalho. Além disso, a proporção do subemprego na Região é bem maior que a constatada em outras porções do Brasil. O segmento informal da economia nordestina, presente em todos os grandes setores da economia - concentrando-se no comércio e nos serviços - é consideravelmente maior no confronto com as demais regiões brasileiras. Com o crescimento reduzido da economia nas duas últimas décadas, a informalização ou precarização do mercado de trabalho só tem aumentado; quadro agravado pela prevalência de uma agricultura de produtividade muito baixa, que responde por 10% do produto e ocupa aproximadamente 1/3 da força de trabalho regional.

**Gráfico 3**



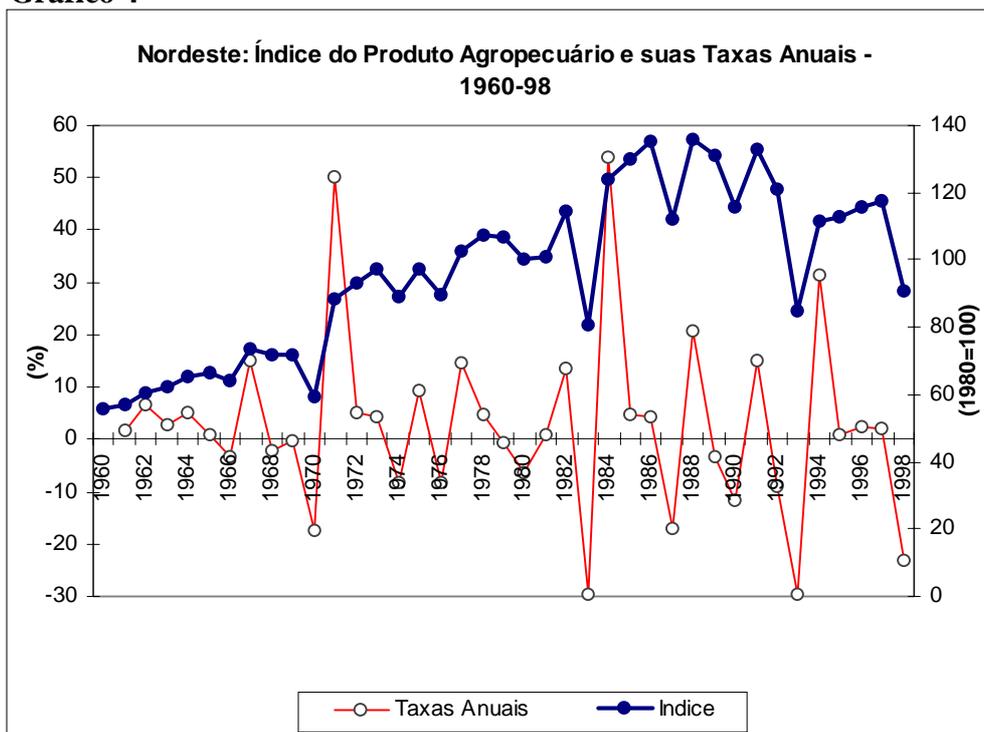
Fonte: IBGE

Em resumo, o crescimento e as transformações ocorridas, embora resultando em avanços econômicos e sociais, não alteraram, substancialmente, as desigualdades sociais e econômicas entre o Nordeste e a média nacional e, sobretudo, entre o Nordeste e as regiões mais industrializadas, como o Sudeste.

### 3.3 Fragilidade da economia rural

A fragilidade e a vulnerabilidade da base econômica regional são particularmente perceptíveis quando se examina a **economia agropecuária**. Neste caso, não apenas ocorrem oscilações significativas, de um ano para outro, nos níveis de produção; na última década, com o aprofundamento da crise, o setor não registrou nenhum crescimento. No **Gráfico 4** são apresentadas algumas das características mais relevantes do produto agropecuário, em valores deflacionados, de acordo com estimativas realizadas pela SUDENE. Na escala à esquerda do gráfico são apresentados os valores percentuais correspondentes à taxa anual de crescimento do produto e, à direita, os valores correspondentes à evolução do índice que mede o nível, a cada ano, do produto agropecuário do Nordeste.

**Gráfico 4**



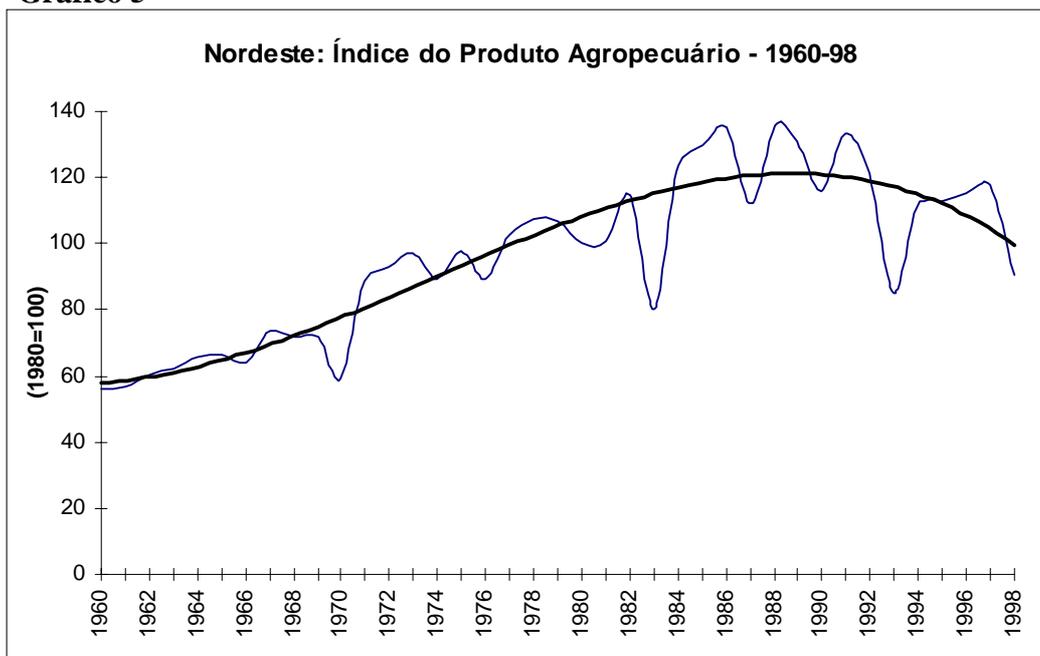
Fonte: SUDENE

Observação: (i) as taxas de crescimento estão referidas em percentuais na escala à esquerda do gráfico; (ii) o índice (1980=100) tem os valores expressos na escala à direita do gráfico.

As taxas anuais de crescimento do produto mostram não só uma oscilação significativa dos valores percentuais, como a presença, muito freqüente, de taxas negativas, geralmente associadas a secas e estiagens e referentes, em grande parte, aos níveis de produção da agropecuária do Semi-árido. Quanto às taxas negativas, é suficiente assinalar que no período de 1960 para 1998 elas foram registradas em 15 dos 38 anos da série considerada. Além disso, em 10 desses anos as taxas negativas tiveram valores absolutos superiores a 5% e em 6 anos valores superiores a 10%. A irregularidade das chuvas e as condições de produção vigentes no Semi-árido certamente contribuíram para tornar a atividade produtiva nesta sub-região um grande risco econômico, com impactos não só na produção como na vida das pessoas, provocando verdadeiras catástrofes sociais. Na grande seca de 1959 foram alistadas 550 mil pessoas nas frentes de trabalho; na de 1981 cerca de 1,2 milhão; em 1983 aproximadamente 2,8 milhões e em 1993 em torno de 1,9 milhão. Em sua grande maioria são agricultores que perderam praticamente tudo e têm de recomeçar do zero a atividade produtiva, no retorno das chuvas.

Para melhor compreensão da tendência do produto agrícola no período de 1960 a 1998, no **Gráfico 5** é novamente apresentada a evolução do índice em valores anuais, com a linha de tendência que lhe corresponde.

**Gráfico 5**



Fonte: SUDENE

Comparando-se a média dos três primeiros anos da série de 1960 a 1999 com a dos três últimos anos, obtém-se taxa de crescimento anual para a agropecuária nordestina da ordem de 1,7%. Como assinalado anteriormente, no período 1960-2000 a economia regional, em seu conjunto, expandiu-se a uma taxa de 4,6% ao ano. Se o crescimento foi, em média, muito reduzido nas últimas décadas, a partir da segunda metade dos anos 80 agravou-se o decréscimo da agropecuária. Os níveis do produto registrados no final dos anos 80 e nos anos 90 foram sempre menores que os apresentados em 1986 e 1988. Os índices traduzem um longo período crítico, que terminou se impondo, não obstante o avanço da irrigação e da produção de grãos a Oeste da Região, insuficiente para deslanchar um processo de recuperação após as sucessivas secas de 1987, 1990, 1992 e 1993.

Ao lado da grande vulnerabilidade da economia agrícola do Semi-árido, os problemas conjunturais e estruturais da Zona da Mata igualmente contribuíram para o decréscimo da agropecuária. Os desafios fundiários, demográficos, ambientais, de infra-estrutura hídrica, sociais e econômicos do Semi-árido serão considerados mais adiante. Quanto à Zona da Mata, ao lado da reduzida capacidade de sua economia em manter-se de forma sustentada nos mercados externos e internos, por várias razões, deve-se considerar três outros fatores de maior relevância: a grande dependência de poucos produtos que definem um comportamento econômico caracterizado por grandes oscilações; a questão fundiária e a fragilidade de sua economia urbana. Isto ocorre não obstante a posição privilegiada desta sub-região, sua disponibilidade de recursos naturais e de infra-estrutura econômica.

Em síntese: ao lado do crescimento muito lento constatado, em média, para a economia rural nordestina durante quase quatro décadas, permanece como característica fundamental da atividade sua extrema vulnerabilidade às condições climáticas, que até o presente constituem obstáculo intransponível a um processo contínuo de acumulação e de ganhos sucessivos de aumento de produtividade.

### 3.4 Grande heterogeneidade sub-regional

A realidade nordestina se caracteriza, cada vez mais, por uma **grande heterogeneidade espacial no Interior**. Ela é decorrente, em grande parte, do caráter seletivo do desenvolvimento e dos investimentos no espaço regional. Eles privilegiam áreas nas quais estão presentes vantagens comparativas resultantes, entre outros aspectos, da maior disponibilidade de infra-estrutura econômica, de mão-de-obra especializada e de recursos naturais. São áreas que passaram por significativas transformações na sua atividade produtiva, enquanto outras permaneceram baseadas em atividades tradicionais ou perderam parte da base produtiva, em outros tempos fonte de emprego e renda. Gera tal heterogeneidade a grande desigualdade intra-regional, que reproduz, neste nível, diferenças de oportunidades econômicas, de ocupação e de condições de vida constatadas no âmbito inter-regional, por vezes com maior ênfase e mais danosos efeitos.

Estudo recente reforça o conceito a respeito da dinâmica diferenciada dos espaços regionais. No período de 1970 a 1998, quando o Nordeste, em seu conjunto, expandiu-se a uma taxa de 5,3%, algumas sub-regiões mostraram-se bem mais dinâmicas: o Litoral-Mata cresceu a uma taxa de 5,8%, o Cerrado a 7,5%, o Parnaíba a 6,2% e o São Francisco a 5,8%, sendo que a área de Petrolina-Juazeiro, incluída nesta última sub-região, expandiu-se a uma taxa anual de 7,1%. Com dinamismo menor que o da média regional, o Sertão avançou no período a uma taxa de 4,2% e o Agreste a apenas 3,8%. Algumas das microrregiões do Sertão, com a crise do algodão e da pecuária em décadas recentes, perderam base produtiva e população, e passaram a se manter, em grande parte, com as transferências governamentais, em suas diferentes modalidades.

Sub-regiões marcadas por ampla e profunda diferenciação interna, merecem atenção especial: a **faixa oriental, do Litoral e Mata** (com problemática histórica de grande densidade demográfica, crescente inchação urbana, renitentes abalos na estrutura econômica, centrada nos sistemas canavieiro e cacauieiro, e potencial de desenvolvimento não devidamente explorado); a **faixa ocidental, dos Cerrados** (que compreende áreas economicamente dinâmicas do Oeste baiano, Sudoeste piauiense e Sul maranhense, embora ainda não estreitamente integradas aos demais sub-espços da Região) e a vasta **faixa central, do Semi-árido** (que reúne as áreas agrestinas e sertanejas, submetidas a recorrentes crises climáticas e sócio-econômicas). Elas constituem desafio cujo enfrentamento não pode ser adiado.

A heterogeneidade espacial no interior do Nordeste dá lugar à *fragilidade da rede urbana* regional das áreas menos dinâmicas, o que traz implicações no desempenho da economia. De modo especial no que se refere à desvantagem competitiva da Região em relação às outras de maior nível de renda, mais industrializadas e com uma rede urbana mais estruturada e de maior densidade.

Apesar de diferenças quanto à densidade e à hierarquia, os quatro sistemas urbanos do Nordeste - centrados em Salvador, no Recife e em Fortaleza, além do sistema do Meio-Norte, baseado em Teresina e em São Luís - mostram não só uma significativa redução da densidade, na medida que a rede urbana se afasta dos grandes núcleos, como uma grande primazia dos sistemas centrais. São eles que concentram as atividades produtivas estratégicas e os serviços mais especializados e de maior grau de complexidade, provocando a sua rarefação no restante dos centros urbanos que integram a rede, com perdas para o desenvolvimento das sub-regiões onde se localizam. As mesmas análises também ressaltam, quanto aos sistemas urbanos nordestinos, em seu conjunto, o caráter crítico dos indicadores sociais, principalmente os

referentes aos níveis de renda e ao saneamento básico, muito inferiores à média dos demais sistemas urbanos do País.

Torna-se cada vez mais evidente, a partir das análises da **rede urbana**, a necessidade de renovados esforços no sentido não só de melhorar, significativamente, os indicadores econômicos e sociais dos sistemas urbanos nordestinos, mas de simultaneamente formular e implantar estratégias voltadas para revigorar os elos frágeis da rede, garantindo suporte às atividades urbanas que induzirão o desenvolvimento sustentável das diferentes sub-regiões.

Especial atenção caberá às **regiões metropolitanas**, por sua dimensão demográfica, importância funcional (na ordenação e estruturação sócio-econômica e cultural do território) e sua densidade política. Em 2000 elas congregavam 12.447 mil habitantes, isto é, 26,1% da população residente total do Nordeste (47.742 mil hab.) e 37,7% da sua população residente urbana total (32.976 mil hab.).

- As diferenças espaciais no interior do Nordeste mostram a necessidade cada vez maior de se abordar, nas estratégias, nos programas e nos projetos de desenvolvimento **a perspectiva sub-regional** como a maneira mais adequada e realista de se tratar a questão regional, sem, no entanto, deixar de considerar as relações das sub-regiões entre si e com o todo representado pela macro-região nordestina;
- Sub-região Semi-árida, a Zona do Litoral e Mata e a sub-região dos Cerrados devem receber um tratamento prioritário, dados os seus peculiares desafios e as suas potencialidades;
- Importa fortalecer a rede urbana regional, como recurso de articulação e integração das sub-regiões, que constituem o Nordeste, no seu todo;
- Em particular, as regiões metropolitanas demandam cuidados prioritários, pelos problemas que enfrentam e pelas funções socioeconômicas, culturais e territoriais que desempenham.

### 3.5 Vulnerabilidade do Semi- árido

O Semi-árido compreende uma área de 895,3 mil km<sup>2</sup>, representando 53% do território formado pelo denominado Nordeste da SUDENE. Nesta sub-região viviam, em 2000, cerca de 19,3 milhões de nordestinos, o correspondente a 41% da população regional. Desse total, cerca de 43,5% estavam constituídos por população rural. Os números indicam que está havendo uma retenção maior de pessoas, devida às migrações das áreas rurais para as cidades de todos os portes, dentro do próprio Semi-árido, sendo uma das conseqüências desse fato a escassez crescente de água para o abastecimento humano nas áreas urbanas.

As secas conferem uma aparente homogeneidade ao Semi-árido, mas suas diferenças físicas, climáticas e ambientais são muito nítidas. Nele convivem as regiões naturais conhecidas como Sertão, Seridó, Curimataú, Caatinga, Carrasco e Cariris Velhos. Estudos da Embrapa já identificaram 172 unidades geoambientais na sub-região. Ademais, nela coexistem áreas com lavouras tradicionais ou estagnadas e áreas de modernização intensa, assim como práticas agrícolas de sequeiro e métodos modernos utilizados por lavouras irrigadas, destinadas à exportação. Essa diversidade, antes de constituir um problema, representa potencialidades a serem aproveitadas.

As atividades do complexo gado-algodão-lavouras alimentares e da mineração constituíram elementos básicos da estruturação do espaço econômico do Semi-árido, que vigorou até o começo dos anos de 1980, quando teve início a desarticulação da economia algodoeira e da economia mineral. A economia da sub-região passa, atualmente, por grandes dificuldades, embora novas atividades comecem a engendrar a estruturação de novos espaços econômicos. Há desenvolvimento de indústrias leves, avanço da agricultura irrigada e melhor desempenho de pequenos negócios urbanos. Tais atividades convivem com a produção agrícola assentada na economia de base familiar e com o comércio tradicional, reforçado por alguns segmentos de serviços modernos.

Podem-se apontar como os seguintes os principais desafios do Semi-árido:

1. **demográfico** - densidade demográfica superior às possibilidades oferecidas por sua base de recursos naturais; no ano 2000, essa densidade era de 21,59 hab/km<sup>2</sup>, observando-se um adensamento populacional que caminha para o predomínio urbano, expresso pelo salto do índice de urbanização de 29,11%, em 1970, para 56,52%, em 2000;
2. **ambiental** - as providências no campo da gestão econômica do meio ambiente ainda são bastante incipientes no Nordeste, de modo que a solução dos problemas ambientais tende a ser mais difícil, sobretudo levando-se em conta que boa parte das áreas afetadas é explorada por produtores que não dispõem de capacidade financeira, técnica e cultural para executar as medidas de preservação ou recuperação recomendáveis;
3. **hídrico** - escassez ou carência e irregularidade ou má distribuição dos recursos hídricos, comprometendo o abastecimento da população e o suprimento das demandas econômicas, sobretudo das atividades agrícolas;
4. **econômico** - representado pelo escasso peso econômico da sub-região, de modo que a mudança do perfil da sua economia não tem conseguido assumir papel mais destacado no conjunto das soluções reclamadas por ela mesma e pelo Nordeste, em geral;
5. **institucional** - a nenhuma das mais importantes instituições públicas, de alguma forma criadas para enfrentar problemas concretos e específicos do Semi-árido, se atribuiu a missão de conduzir as tarefas necessárias ao desenvolvimento global desse espaço; ao contrário, todas elas executaram tarefas pontuais no interior da sub-região, com escassa ou nenhuma coordenação.

Relativamente à economia, o produto gerado no Nordeste semi-árido - que abriga, como se afirmou, 41% da população da Região - corresponde a 21,6% do produto total nordestino e vem, nas décadas recentes, perdendo posição no contexto regional. Se em 1970 a economia do Semi-árido representava 28,4% da economia nordestina, em 1998 alcançava 21,6%. Tal declínio relativo se expressa, também, no produto *per capita* que, nos anos referidos, passou de 74,7% para 53,2 do produto *per capita* do Nordeste %.

O Semi-árido, portanto, não só representa, nas perspectivas geográfica, demográfica, econômica e social, uma parcela importante do Nordeste, como vem perdendo posição relativa na evolução dos indicadores mais importantes.

Não se pode dissociar esse comportamento das particularidades do Semi-árido, que se referem tanto às limitações físicas como a obstáculos impostos pelas relações de produção e pelo uso que, historicamente, vem sendo dado aos recursos naturais. Quanto às limitações físicas, é importante considerar a disponibilidade de solos e de água. À baixa fertilidade dos

solos (ondulados, rasos, pedregosos e erodidos) deve ser associada a grande escassez da disponibilidade de água, do que decorre um balanço extremamente desfavorável, na sub-região, entre a sua oferta e demanda, tanto para consumo humano como para utilização na produção agropecuária.

Relevante também registrar os processos associados à ocupação humana e à atividade produtiva, dos quais resultam a progressiva degradação dos solos e o desaparecimento, em muitas áreas do Semi-árido, da vegetação nativa, em consequência da superexploração através de atividades produtivas rurais e urbanas. Por outro lado, presença marcante da população, rural e urbana, ao lado dos processos produtivos, tem dado lugar a profundos impactos ambientais sobre os recursos hídricos, o que os torna ainda mais escassos para determinados usos. As relações de trabalho no Semi-árido, entre outros aspectos, submetem-se ao binômio latifúndio-minifúndio, gerando formas de organização da produção que não somente limitam a inclusão social da população a processos produtivos que lhe garantam níveis adequados de renda e de ocupação, como inadequação no uso dos recursos naturais - intensificando os impactos ambientais anteriormente referidos. À importância econômica e social da sub-região deve-se acrescentar assim, em qualquer estratégia de desenvolvimento sustentável que se pretenda desenvolver, a sua extrema fragilidade ambiental, os processos em curso que tornam cada vez mais intensas a degradação ambiental e a escassez de recursos de água e o seu declínio relativo no contexto da economia regional.

### **3.6 Desfavorável posição científica e tecnológica**

A posição desfavorável do Nordeste repete-se em relação à **base científica e tecnológica**. A capacidade brasileira de gerar e difundir inovações é ainda reduzida e muito heterogênea. Ilustra tal afirmativa observação direta dos indicadores usualmente relacionados para aferir a intensidade das atividades científicas e tecnológicas, representada por dados referentes ao dispêndio (recursos financeiros e recursos humanos formados) e ao número de patentes, de artigos publicados e de pesquisadores atuantes.

Estudos recentes apontam ser a concentração das atividades inovativas (representadas pelas patentes registradas por locais, artigos científicos publicados e pesquisadores atuantes) ainda maior do que aquela existente para a atividade econômica produtiva: cinco estados da grande região Sul-Sudeste, onde é gerado 70% do PIB brasileiro, respondem por 84% da produção tecnológica, 79% da produção científica e têm sob contrato 69% dos pesquisadores.

A maior parte das instituições de excelência em pesquisa (universidades e institutos) está sediada no Sudeste. Não há no Nordeste um só instituto nacional de pesquisa dentre aqueles vinculados ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Os investimentos *per capita* realizados pelo CNPq em bolsas e fomento à pesquisa, tomados na média do período 1998-2000, também servem para ilustrar a característica essencialmente concentradora do presente sistema nacional de C&T, conforme ilustra a **Tabela 1**.

**Tabela 1****Investimento realizado pelo CNPq em bolsa e fomento à pesquisa por população residente nas regiões. Média 1998-2000**

<b>Região</b>	<b>Investimento “per capita” (R\$1,00)</b>
Norte	0,86
Nordeste	1,14
Centro-Oeste	2,60
Sudeste	3,37
Sul	2,53

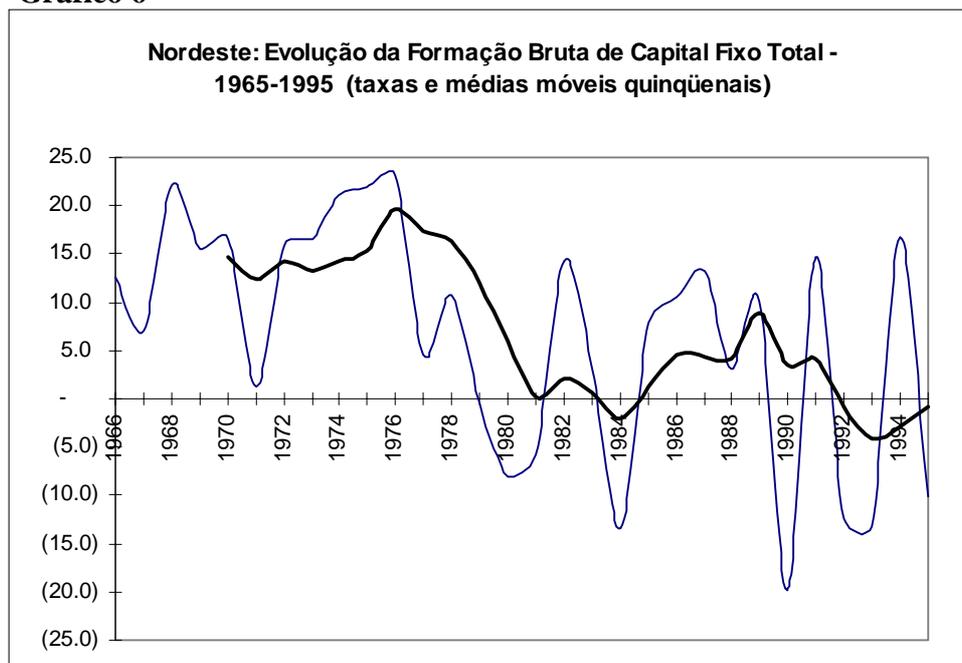
Não só a posição do Nordeste em termos de recursos humanos e infra-estrutura de pesquisa evidencia a fragilidade e o caráter incompleto do sistema regional. É também baixa a participação das empresas da Região no esforço nacional de inovação e reduzida a utilização, por essas empresas, dos instrumentos atualmente disponíveis para a promoção das inovações.

### **3.7 Declínio dos investimentos e das relações com os mercados extra-regionais**

O exame da evolução, nessas quatro últimas décadas, do **processo de formação de capital nordestino** atesta que, depois de duas décadas de intenso crescimento dos investimentos fixos, a Região perdeu, praticamente, a capacidade de gerar e repartir recursos. Entre 1965-70, o Nordeste registrou taxa média anual de crescimento de 14,6% dos investimentos fixos, índice que recuou para 10,2% entre 1970 e 1980. A partir daí, com a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, a presença de políticas restritivas e a desaceleração da economia nacional, ocorreu uma quase estagnação da formação bruta de capital fixo nos anos 80 (taxa de 1,6% entre 1980 e 1990), que evoluiu para um declínio na primeira metade dos anos 90 (-1,7%). A relação entre a formação de capital fixo e o produto interno nordestino, que nos anos 70 alcançou 22%, chegando a 27,7% em 1976, reduziu-se gradativamente nas décadas seguintes, limitando-se na primeira metade dos anos 90 a meros 15%.

A interrupção, a partir dos anos 80, da capacidade de investimento fixo da Região decorreu tanto da desaceleração da acumulação no setor privado quanto no setor público. Quanto ao último, as estimativas da SUDENE mostram que, se no período 1970-80 a formação de capital fixo do setor público expandiu-se a uma taxa de 9,6% ao ano, nos anos 1980-90 o crescimento foi de apenas 3,1%, ocorrendo na primeira metade dos anos 90 um declínio significativo de - 6,3% ao ano. A crise fiscal e financeira do setor público, o conjunto de políticas macroeconômicas restritivas e as tentativas malogradas de combate ao processo inflacionário certamente explicam parte importante da incapacidade do Estado brasileiro investir no Nordeste. São fatos que contrastam com a idéia passada por sucessivos governos de tratamento privilegiado aos nordestinos, no que se refere a investimentos, e desautorizam críticas sobre destinação de importantes somas de recursos que teriam sido aplicadas na Região (**Gráfico 6**).

**Gráfico 6**



Fonte: SUDENE

Observação: a linha mais espessa corresponde à tendência obtida a partir das médias móveis de cinco anos.

As **relações do Nordeste no comércio internacional e inter-regional** vêm mostrando, a partir de estudos recentes, o reduzido dinamismo da Região nesses fluxos comerciais. Especialistas na matéria alertam para a existência de um processo de *insulamento* da Região nos contextos internacional e nacional. No comércio internacional, para o qual as informações são mais confiáveis, de 1960 a 1997-98 (média) a participação das exportações nordestinas no total das exportações brasileiras reduziu-se em aproximadamente 2/3. Em 1960, essa participação representava 20% do total nacional. Em 1978 caiu para 13%, recuou para 11% em 1980-81 e retraiu-se ainda mais, para 7,4%, em 1997-98.

Em conseqüência, o Nordeste não vem extraindo do comércio internacional e inter-regional, vantagens capazes de dinamizar sua economia. A redução da participação nordestina no esforço exportador realizado pelo País, vale ainda registrar, ocorre em fase na qual, comparativamente a outras experiências no Exterior, o Brasil não vem obtendo o desempenho esperado, mesmo com a diversificação na sua pauta de exportações.

### **3.8 Fratura política regional**

A crise fiscal e financeira, já referida, associada à ausência de planos substantivos, inclusive com relação ao desenvolvimento regional, influíram significativamente para uma espécie de **fratura das forças políticas da Região**. Durante algum tempo, por meio de pressões e intermediações, elas garantiram a tramitação dos projetos de desenvolvimento do Nordeste. A cisão gerou disputa estadual por recursos públicos e investimentos privados, com base em projetos e políticas no âmbito de cada unidade da Federação. Neste último caso, a “guerra fiscal” constituiu a expressão mais acabada de uma estratégia na qual a questão regional passou a ter posição secundária na relação dos governos estaduais com a União e com os grupos econômicos ou de investidores.

A ocorrência da fratura ou de reduzida integração no âmbito regional deu-se, simultaneamente, com a emergência de uma sinergia a nível sub-regional. Através dela, grupos econômicos, segmentos sociais e lideranças políticas tomam iniciativas e definem

estratégias, programas e projetos econômicos, sociais e ambientais, pressionando as diferentes esferas governamentais (federais, estaduais e municipais) a apoiá-los. A ênfase na participação no processo decisório associado às políticas públicas e em experiências de orçamento participativo e de regionalização, sobretudo dos programas estaduais, soma-se à mobilização de atores políticos nas sub-regiões. Deste esforço vêm resultando inovadoras experiências de montagem e implantação de estratégias sub-regionais de desenvolvimento sustentável.

Embora insuficientes para a concepção e implantação de uma política integrada de desenvolvimento da Região, essas formas de mobilização crescente nos espaços sub-regionais podem constituir-se base para o fortalecimento de uma nova estratégia nordestina, sobretudo se articuladas, formal ou informalmente, no plano mais geral da perspectiva macro-regional e nacional.

Por fim, do que foi relatado e analisado, ficam patentes:

- as dificuldades de inserção da economia regional no contexto de uma economia brasileira e mundial crescentemente globalizadas, caracterizando-se por uma competição bem mais acirrada do que a existente há algumas décadas ;
- o reduzido nível de produtividade da economia nordestina em termos comparativos com o conjunto do País e com as regiões brasileiras mais industrializadas;
- a presença de uma agropecuária frágil e vulnerável no Nordeste, ocupando parte relevante da força de trabalho regional;
- a existência de uma atividade industrial com participação ainda significativa de segmentos pouco competitivos e que adotam processos tradicionais de trabalho;
- o reduzido adensamento e produtividade de algumas das mais relevantes cadeias produtivas do Nordeste;
- a fragilidade do sistema de ciência e tecnologia no desempenho de importante papel na dinamização da estrutura produtiva da Região.

**Tudo isto mostra a urgente necessidade de um tratamento específico para o desenvolvimento da base produtiva do Nordeste, sem o que somente um número pouco significativo de segmentos econômicos e espaços regionais poderá inserir-se, com sucesso, na economia nacional e mundial.**

---

**BASES DE UMA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE**

A viabilidade e sustentabilidade de uma política explícita de desenvolvimento para o Nordeste pressupõem sua inserção em política nacional de desenvolvimento regional. Vêm da instância nacional os principais instrumentos (normativos, programáticos, institucionais e operativos) com que poderá contar todo e qualquer esforço aditivo à mera regionalização das diretrizes, ações e recursos setoriais e, portanto, ordinários de governo. Na falta de tal política, prevalecerão as políticas regionais implícitas, que canalizam o principal das atenções e dos recursos governamentais para as regiões economicamente mais desenvolvidas e politicamente hegemônicas no País.

A proposta apresentada ao Brasil pelo novo presidente da República cria contexto favorável à formulação de Política Nacional de Desenvolvimento Regional, com a qual se compromete, pondo foco nas sub-regiões menos dinâmicas e, na escala macrorregional, propondo-se a atuar, extraordinariamente, no Norte e Nordeste.

#### **4.1 Os grandes objetivos regionais**

Regiões com as características, virtualidades e questões como as que possui o Nordeste requerem um tratamento especial, voltado para a superação dos seus desafios particulares, a exploração de suas potencialidades indiscutíveis e o aproveitamento de suas oportunidades naturais ou decorrentes do jogo de inter-relações sócioeconômicas e espaço-territoriais. No caso do Nordeste, uma estratégia de desenvolvimento sustentável, compatível com as exigências do novo quadro mundial e nacional e concebida na perspectiva socioeconômica e político-institucional, deve orientar-se para a realização do **macroobjetivo da inclusão sócio-cultural, econômica e política dos segmentos da população ora à margem do desenvolvimento.**

Esse objetivo reporta-se ao estilo do desenvolvimento e ao conteúdo e padrão da sociedade que se pretende edificar no Nordeste. De fato, **o que se busca é organizar uma sociedade sólida, coesa e proativa, o inverso da atual, marcada pela assimetria, profundas disparidades e progressiva desagregação.**

Isso implica em direcionar-se a estratégia para o resgate da cidadania e a criação e alargamento do mercado interno da Região. No caso do **resgate da cidadania**, trata-se da criação de oportunidades de ocupação produtiva (de modo a facultar a inserção das pessoas na vida econômica regional), da elevação dos níveis de renda real (entre outras medidas, mediante a democratização do acesso aos ativos estratégicos e a descentralização e aprimoramento da oferta dos serviços públicos) e da superação dos precários padrões de qualidade de vida (tais como revelados pelos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH).

Quanto à **ampliação do mercado interno**, ao lado dos esforços voltados para o alargamento da base produtiva regional, será decorrência, em boa medida, da progressiva redução dos níveis de pobreza absoluta (campo da responsabilidade intransferível, direta e imediata, se bem que não exclusiva, do setor público).

Esse objetivo estratégico se reporta, entre outros aspectos, aos dois problemas centrais, anteriormente considerados, quando se examinou a realidade regional: em primeiro lugar, à estreiteza da base econômica do Nordeste, no confronto com a dimensão do contingente demográfico regional e, em termos comparativos, com a média nacional e com a situação de todas as demais macro-regiões do País. É o que aqui está sendo chamado de *hiato entre a base*

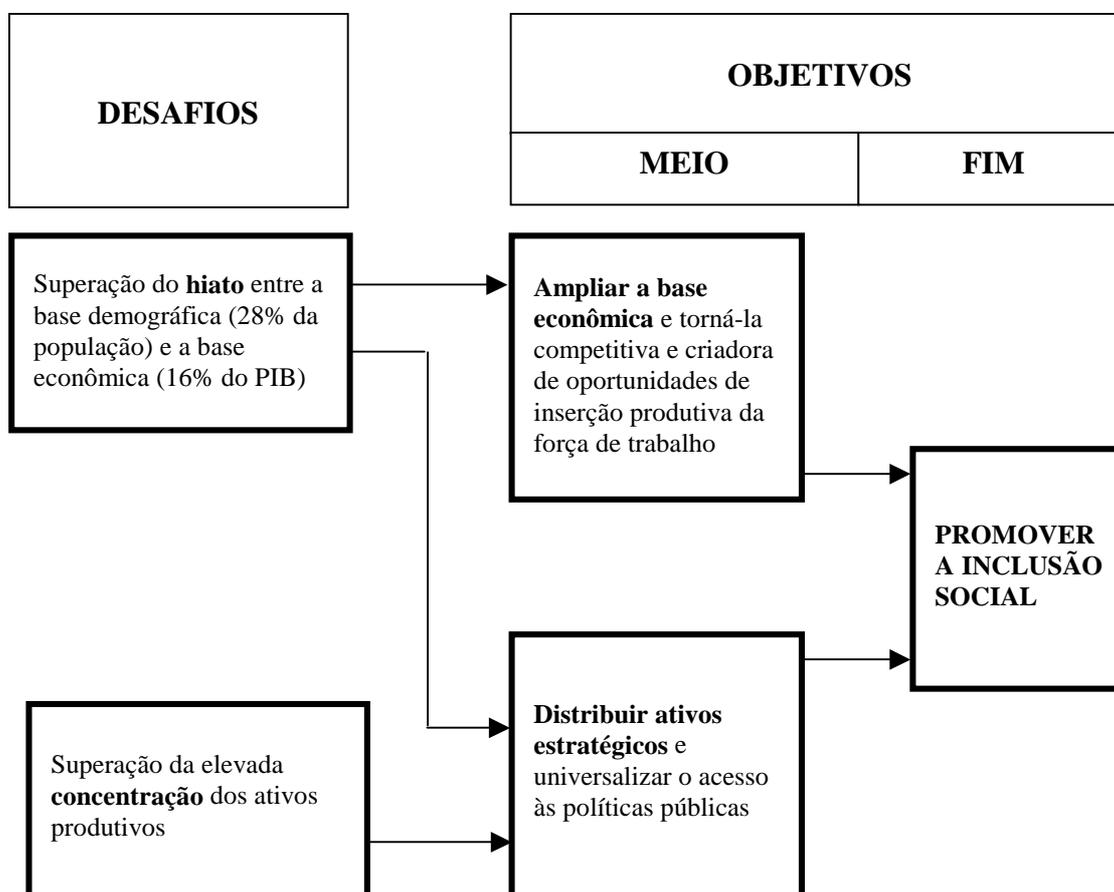
*produtiva e a base populacional*, do qual decorre a grande dificuldade de inserção produtiva da força de trabalho nordestina na sua própria economia. Em segundo lugar, quando o exame deteve-se sobre a *distribuição dos ativos*, constituídos pelo patrimônio, terra, água e outros meios de produção, pela difusão do conhecimento e pelo acesso aos serviços básicos, *é bem mais desigual na Região do que no restante da sociedade brasileira*. A inserção social, considerada como o macroobjetivo da estratégia de desenvolvimento sustentável da Região deve, portanto, considerar essa dupla dimensão da problemática regional.

Esse **macroobjetivo estratégico** constitui o referencial finalista e, portanto, valorativo de todo o projeto regional. Quer dizer: todas as medidas de política e todas as ações concretas, nas vertentes econômicas, sociais, espaciais e político-institucionais serão balizadas pelo compromisso com a **inclusão social**. Em síntese, o *objetivo-fim* de inclusão social deverá ser alcançado mediante os esforços voltados para o desenvolvimento de programas e ações que induzam à concretização dos seguintes *objetivos-meio* (**Gráficos 7 e 8**):

1. **ampliação da base produtiva regional e**
2. **distribuição de ativos estratégicos.**

O objetivo de **ampliação da base produtiva regional** implica, por um lado, na *inserção ativa e competitiva da economia do Nordeste nos mercados nacional e mundial e, de outra parte, na integração cooperativa das sub-regiões e dos espaços locais*. Nesse sentido, ter-se-á de atuar em diversas escalas espaço-territoriais, de modo a fomentar cadeias produtivas e iniciativas estratégicas macrorregionais e arranjos produtivos e empreendimentos sub-regionais e locais.

**Gráfico 7**  
**Nordeste – bases da estratégia regional**



No que se refere à **inserção competitiva da economia regional nos mercados nacional e mundial**, o que se pretende é a consolidação e o avanço das conquistas econômicas dos últimos decênios, a diversificação das atividades produtivas, a superação dos pontos de estrangulamento que emperram e dificultam a modernização e dinamização da economia regional, e a criação novos padrões de competitividade para a viabilização das empresas do Nordeste nos mercados extra-regionais. Assim, a estratégia, através desse objetivo, volta-se para assegurar a crescente participação do Nordeste no novo momento do processo de integração nacional, contribuindo para a redução das disparidades interesaciais de desenvolvimento e o revigoramento do mercado interno do País, em seu conjunto.

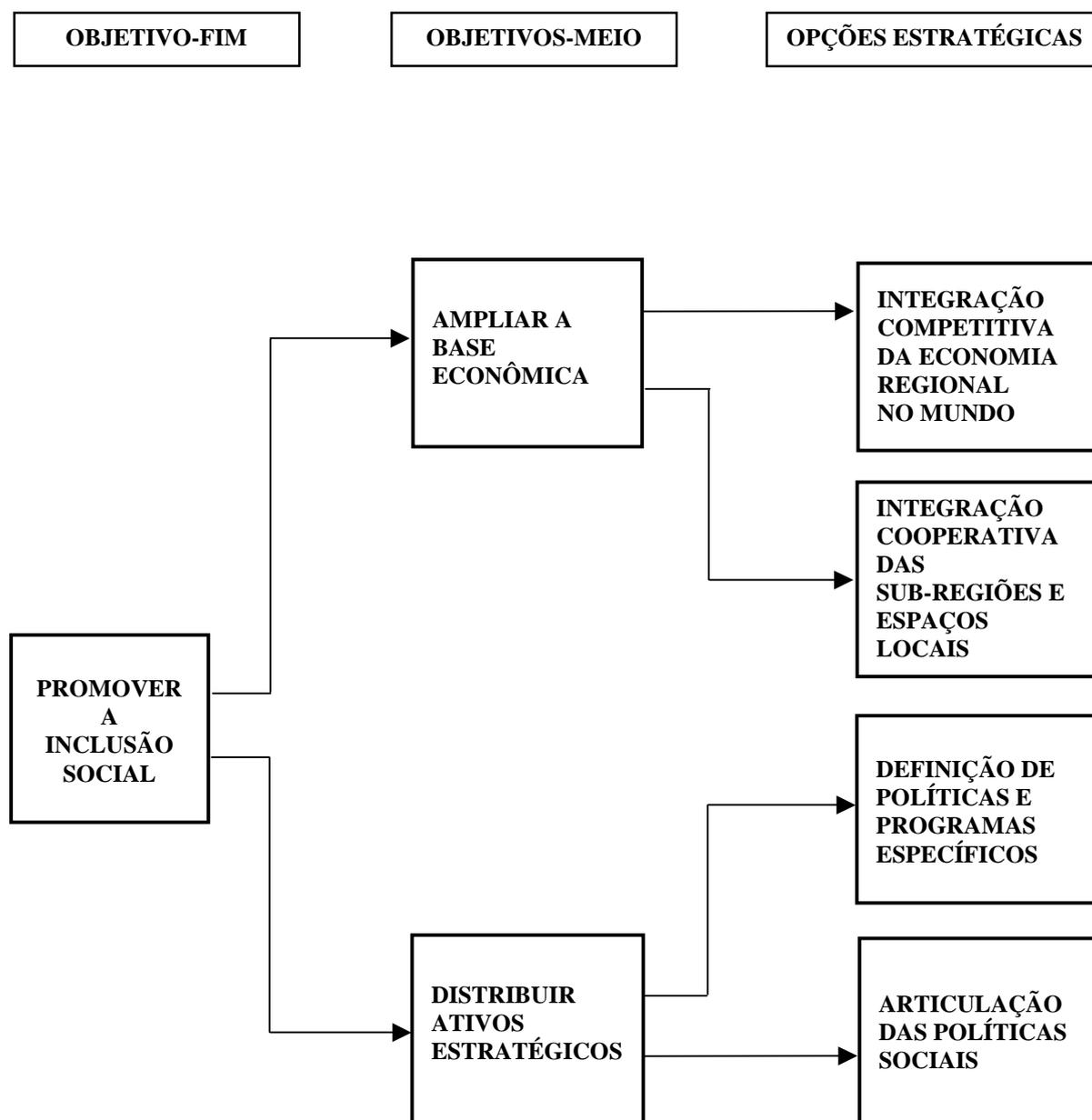
Essa orientação demanda a *criação de externalidades* que promovam a crescente *conquista de competitividade sistêmica* da Região, como decorrência de moderna e capilarizada infraestrutura física (energia, transporte, comunicações, recursos hídricos e saneamento básico ambiental), elevada qualificação profissional dos recursos humanos (compreendendo a força de trabalho e a própria capacidade empresarial) e diversificada e dinâmica estrutura de produção e difusão de conhecimento, capaz de permitir a criação de um ambiente favorável de inovação.

Além disso, é fundamental a concentração dos esforços e meios no *desenvolvimento de cadeias produtivas* que não só compreenda os mais diferentes segmentos produtivos (da agropecuária, da indústria e dos serviços) como os empreendimentos das mais diferentes dimensões (micro, pequena, média e grande empresa), tanto no núcleo como nos elos complementares da cadeia produtiva. Evidentemente será necessária a ampliação de investimentos estruturadores e de grande poder de impacto social e econômico. A Região tem potencial para firmar competitivamente diversos segmentos e cadeias produtivas, a exemplo da produção de ovinocaprinocultura, de fruticultura (irrigada ou não), de petroquímicos, de atividades turísticas que podem ser potencializadas se articuladas ao rico potencial para a produção cultural regional, da produção de têxtil e confecções, da atividade sucro-alcooleira, da indústria de calçados, entre outros.

Esse objetivo de *inserção competitiva* tem relação direta com dois outros aspectos, um deles já considerado anteriormente. Trata-se do *insulamento* crescente da economia nordestina, no que se refere aos mercados mundiais e aos mercados constituídos pelas demais regiões brasileiras. Esta constatação mostra, com clareza, a perda relativa de competitividade da economia regional nos seus mercados extra-regionais nas últimas décadas. Outro aspecto que tem relação direta com o objetivo de inserção competitiva relaciona-se ao fato de que a estratégia de desenvolvimento sustentável da Região não pode prescindir da constituição de base econômica eficiente da qual decorra uma capacidade de competir, não só no mercado interno, com os produtos vindos de fora da Região, mas no mercado de outras regiões do País e de outros países. **Sem essa condição, a alternativa que resta, de manter, no longo prazo ou permanentemente, uma base de produtividade subsidiada ou que só encontra viabilidade através de apoios ou programas governamentais, é, sem dúvida, insustentável.**

Vale destacar que a competitividade que se pretende obter não se pauta pelo caráter espoliativo na utilização da força de trabalho nem, tampouco, pelas formas predatórias no uso dos recursos naturais – a denominada *competitividade espúria*. Mas, sim, pela competitividade legítima, na qual a utilização dos recursos humanos implique em níveis salariais e condições de trabalho previstas nas leis e normas vigentes e, no que se refere à utilização dos recursos naturais, ocorra de forma sustentável e em respeito ao meio ambiente.

**Gráfico 8**  
**Nordeste – objetivos regionais e opções estratégicas**



Com relação à **integração cooperativa das sub-regiões e dos espaços locais**, o que deve orientar a estratégia de desenvolvimento regional é o reordenamento do espaço interno, com a ampliação os níveis de sinergia entre os diversos Estados e as várias unidades sub-regionais e locais, de modo a reduzir os desníveis de desenvolvimento intra-regionais e, em consequência, inter-regionais. Para tanto, é importante: *(i)* superar os entraves ao aproveitamento das potencialidades e vantagens locais (naturais ou criadas), *(ii)* identificar novos arranjos produtivos locais e desenvolver uma atuação articulada visando o seu fortalecimento ou sua integração a cadeias produtivas de âmbito macro-regional ou nacional e *(iii)* intensificar os fluxos e relações intra-regionais e interestaduais (no que é estratégico e comum). Isto, por um lado, deve permitir tirar-se partido das condições favoráveis de sub-regiões como o Semi-árido, sob a ótica de convivência com esse ecossistema e a Zona da Mata, valendo-se do aproveitamento da energia da biomassa e da diversificação da sua atividade produtiva, além de outras sub-regiões como o Cerrado e as

áreas litorâneas, com suas especificidades. Por outro lado, demanda o revigoramento da rede urbana regional, hierarquizando-a, fortalecendo-a e diversificando a dotação de equipamentos típicos das cidades.

Por sua vez, o objetivo de **distribuição dos ativos estratégicos** implica, simultaneamente, em um conjunto de *iniciativas e providências políticas e programáticas*, especificamente voltadas para a democratização do acesso ao conhecimento, à terra, à água, à infra-estrutura econômica, à inovação e difusão tecnológica, à capacitação de recursos humanos e à cultura, bem como para a *articulação*, no âmbito regional, *das políticas sociais* a cargo das diferentes instituições privadas ou públicas (federais, estaduais ou municipais), mediante o aporte de recursos técnicos e administrativos, visando a torná-las mais eficientes e coerentes com os processos de inclusão social que se pretende estimular.

#### 4.2 As linhas estratégicas de ação

A **inclusão social** só será sustentável, no médio e longo prazos, se estiver baseada em economia com **capacidade competitiva**, que crie condições para a ampliação da base produtiva e da arrecadação pública na Região, permitindo, com isso, o retorno dos investimentos estratégicos e sociais. Dessa forma, e respondendo aos desafios de aumento da base produtiva e distribuição de ativos estratégicos, a proposta de estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste se estrutura em três grandes pilares ou eixos interligados e complementares (**Gráficos 9 e 10**):

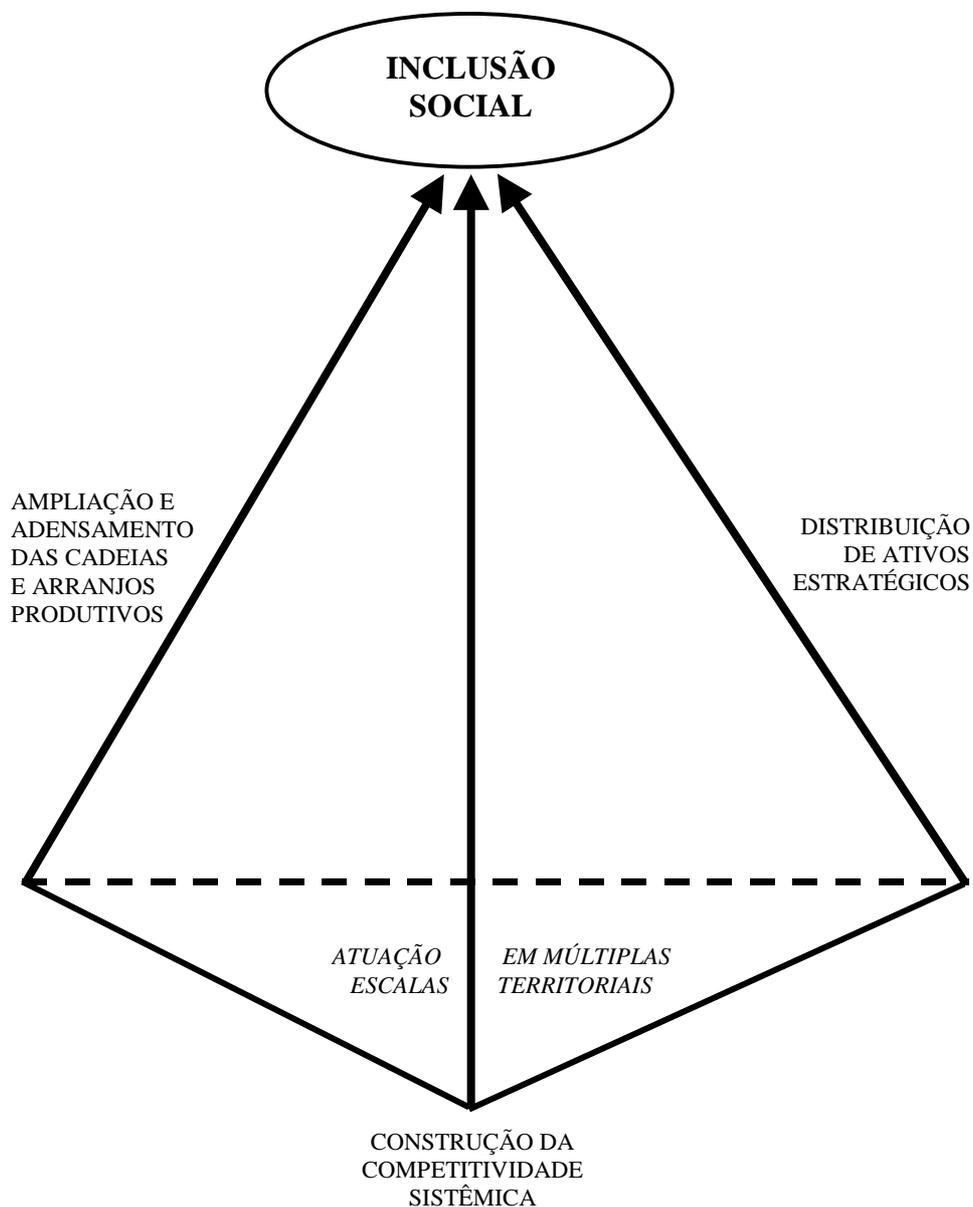
1. **construção de condições sistêmicas de competitividade ;**
2. **ampliação e adensamento das cadeias e arranjos produtivos;**
3. **distribuição de ativos estratégicos.**

A **construção de condições sistêmicas de competitividade** resulta do conjunto dos investimentos na geração das externalidades econômicas, fundamentalmente na capacitação dos recursos humanos, na inovação e desenvolvimento tecnológico e na ampliação da infra-estrutura física (energia, transporte e comunicações) e hídrica (especialmente na sub-região semi-árida).

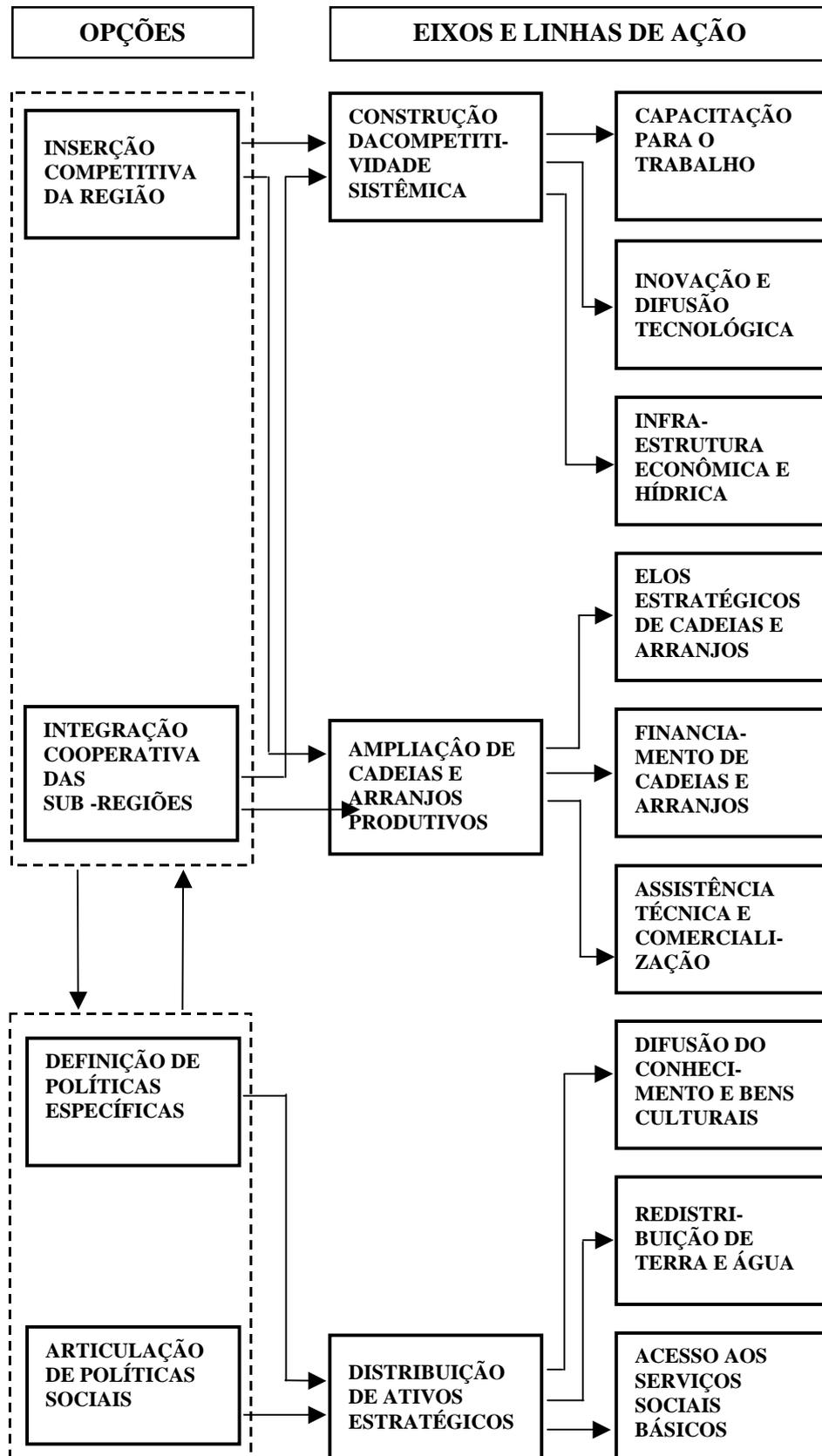
O **adensamento das cadeias e arranjos produtivos** demanda iniciativas para a complementação dos seus diferentes elos com potencialidade regional, comercialização, assistência técnica, crédito e incentivos e sistema de regulação dos setores e ramos produtivos.

Finalmente, a **distribuição de ativos sociais** representa o conjunto de iniciativas e investimentos para melhoria da educação e aumento da escolaridade da população, assim como redução do analfabetismo (funcional e digital), acesso à terra e à água, oferta ampla de serviços sociais (como abastecimento de água e esgoto).

**Gráfico 9 - Nordeste – linhas de ações estratégicas**



**Gráfico 10 – Nordeste – Opções estratégicas, eixos e linhas de ação**



Atuando, ao mesmo tempo, nas três frentes, serão geradas as bases para uma **inclusão social** sustentável: a *redistribuição de ativos* amplia as oportunidades de inserção produtiva dos segmentos sociais pobres, ajudando a reduzir as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que alarga o mercado interno e contribui para a competitividade, mediante a elevação dos níveis de escolaridade da população; as iniciativas que propiciam a *construção da competitividade* criam as externalidades, que tornam as atividades econômicas da Região eficientes e sustentáveis, do ponto de vista econômico, e favorecem a *ampliação e o adensamento das cadeias ou arranjos produtivo*, que, por seu turno, viabilizam a ampliação da base econômica, levando ao aumento da renda e do emprego e dando consistência à redistribuição de ativos e, portanto, à inclusão social. Esse conjunto de ações articula-se no território em diferentes escalas e sempre de forma adequada às suas necessidades e características, contribuindo para o **desenvolvimento local**.

Concentrando-se as atenções nesses três grandes eixos da estratégia regional, as ações vinculadas a cada um deles desdobram-se no conjunto de **políticas** a seguir apresentado.

Relativamente à **construção da competitividade**, três políticas, pelo menos, devem ser desenvolvidas:

- a) **capacitação para o trabalho**, que deve se concentrar nas profissões e ocupações consideradas estratégicas para desenvolvimento futuro da Região, tendo em vista as atividades produtivas para as quais estão previstas taxas significativas de expansão; a atuação do planejamento regional, neste caso, é de articulação e complementação;
- b) **inovação e capacitação tecnológica**, levando-se em conta a demanda proveniente das cadeias produtivas mais relevantes já existentes e as potencialidades antevistas no desenvolvimento da economia regional; isso envolve não só a realização de pesquisas e sua difusão, como diz respeito, também, à integração dos agentes regionais em rede mais ampla de informações sobre o que foi ou está sendo produzido nos centros tecnológicos, nas empresas e outras instituições, no âmbito regional, nacional e internacional, a respeito;
- c) **ampliação e modernização da infra-estrutura**, considerando-se dois aspectos fundamentais: (i) o da *infra-estrutura econômica*, atentando-se para a produção e distribuição de energia para atendimento não só do consumo produtivo, mas também do residencial, e levando-se em conta a utilização de fontes alternativas, o que implica na realização e o desenvolvimento de estudos específicos; (ii) *infra-estrutura hídrica*, que diz respeito, no caso regional, ao aumento significativo da sua oferta para vários fins e o desenvolvimento de esforços no sentido da sua distribuição e racionalização e do uso; esse esforço não poderá ser desenvolvido dissociado de políticas ambientais que digam respeito às formas de utilização dos recursos hídricos, nem se pode deixar de ressaltar o grande significado que a política de infra-estrutura hídrica tem, e terá, no desenvolvimento da sub-região semi-árida nordestina.

Com relação à **ampliação e adensamento das cadeias produtivas e de outras atividades prioritárias**, vale destacar, entre outras, as seguintes políticas:

- a) **complementação e fortalecimento dos elos relevantes e estratégicos das cadeias e arranjos produtivos**, o que envolve, além da realização de estudos, a mobilização dos agentes responsáveis por suas atividades, considerando nelas tanto as instituições privadas, quanto as governamentais; é importante levar em conta que tal

complementação envolve uma atuação em diferentes *dimensões*, abrangendo, ao lado das atividades dos diferentes setores (agropecuários e industriais os serviços), os estabelecimentos de diversos tamanho (as pequenas, médias e grande empresas integrantes das diversas atividades produtivas);

- b) **financiamento** das atividades das cadeias ou arranjos produtivos, além de outras consideradas prioritárias, incluindo não só a presença de *linhas de crédito adequadas* às atividades do núcleo ou dos elos da cadeia, como os *incentivos fiscais* que possam constituir apoio fundamental para a atração de investimentos;
- c) **assistência** aos empreendimentos prioritários, sobretudo os vinculados aos arranjos produtivos, considerando-se tanto as questões **técnicas** associadas aos processos de produção, como as questões de **comercialização** e de **organização e administração** das empresas.

No que se refere à **distribuição de ativos estratégicos**:

- a) **política de difusão do conhecimento** e da educação formal em todos os níveis da Região, que leve em conta a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental e considere também o apoio ao acesso aos níveis mais altos de ensino e à formação e qualificação da força de trabalho e dos próprios dirigentes das unidades de produção, em áreas como as de organização e de aperfeiçoamento e melhoria tecnológica do processo produtivo adotado; tal política exige, além de amplos recursos humanos e financeiros, a articulação de um grande número de entidades e instituições (públicas e privadas), com o apoio do planejamento regional;
- b) **política de redistribuição de terra e água**, que comporta, ao lado do mero acesso a esses ativos, o apoio fundamental ao financiamento, aos investimentos e à produção, à assistência técnica direcionada para os processos produtivos, à qualificação dos trabalhadores e dirigentes e à assistência técnica voltada para a comercialização e o acesso aos mercados; também neste caso, a capacidade de negociação do planejamento regional poderá desempenhar papel relevante na articulação das diferentes instituições, que deverão ser mobilizadas num esforço conjunto;
- c) **política de ampliação do acesso aos serviços sociais básicos**, concentrada, em particular, na universalização dos serviços de saúde, habitação e saneamento básico; quanto aos dois últimos, a redução do déficit quantitativo e qualitativo de habitação envolve, ao lado de um amplo programa de construção de novas habitações, a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; relativamente à saúde, o reforço da rede básica de atendimento em saúde e o desenvolvimento de programas de saúde da família devem constituir o ponto central das ações; também aqui, a atuação estratégica do planejamento regional irá se voltar para a articulação das entidades responsáveis e à complementação por meio de recursos financeiros adicionais ou apoio técnico.

Ao planejamento regional cabe, nesse conjunto de políticas, *(i)* atuação mais voltada para a **articulação** e envolvimento dos diversos agentes, que integram as atividades públicas e privadas vinculadas a tais arranjos produtivos; *(ii)* atividade **complementar** ou **suplementar** de mobilização de recursos humanos (técnicos) ou financeiros em apoio, considerado imprescindível, ao desenvolvimento dessas atividades; *(iii)* uma ação **direta**, com os meios financeiros, técnicos e administrativos de que disponha.

### 4.3 As macrodiretrizes estratégicas

Para a realização dos grandes objetivos da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste, é necessário que, ao lado da mobilização de recursos financeiros, a Região conte com outros meios político-institucionais e humanos capazes de transformar a realidade regional na direção anteriormente explicitada. Além disso, é indispensável um conjunto de macrodiretrizes, que orientem o comportamento dos agentes sociais para a consecução dos objetivos definidos. Dentre essas diretrizes, são as seguintes as mais relevantes (Gráfico 11):

1. **concentração das atenções na articulação política**, nos domínios da administração pública e da organização social;
2. **a valorização da sustentabilidade ambiental**, como diretriz balizadora de todas as iniciativas de uso do espaço territorial;
3. **a mobilização para a recuperação da capacidade de investir do Nordeste** por parte tanto do setor público, quanto do setor privado, através de um tratamento diferenciado à Região, inclusive no que se refere ao financiamento à iniciativa privada;
4. **a adoção da capacitação e da inovação como focos da promoção e pilares de sustentação do desenvolvimento da Região**;
5. **o tratamento em múltiplas escalas** (macrorregional, sub-regional e local), como marco fundamental das formas de atuação do sistema regional de planejamento.

Concentração das atenções na articulação política - Essa diretriz estratégica de atuação objetiva, essencialmente, a refundação do Nordeste, enquanto Região propriamente dita e, portanto, como vontade coletiva de natureza política, de modo a criar condições concretas para a viabilização e operacionalização dos objetivos estratégicos. Aqui, são duas as vertentes: uma diz respeito à *negociação e convergência das políticas e ações de governo*, explícita e implicitamente do interesse regional; a outra reporta-se à *mobilização e participação da sociedade regional*, em todos os momentos do processo de definição, implementação, execução, acompanhamento e avaliação da Política de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, bem como dos planos, programas e projetos que a desdobram e operacionalizam.

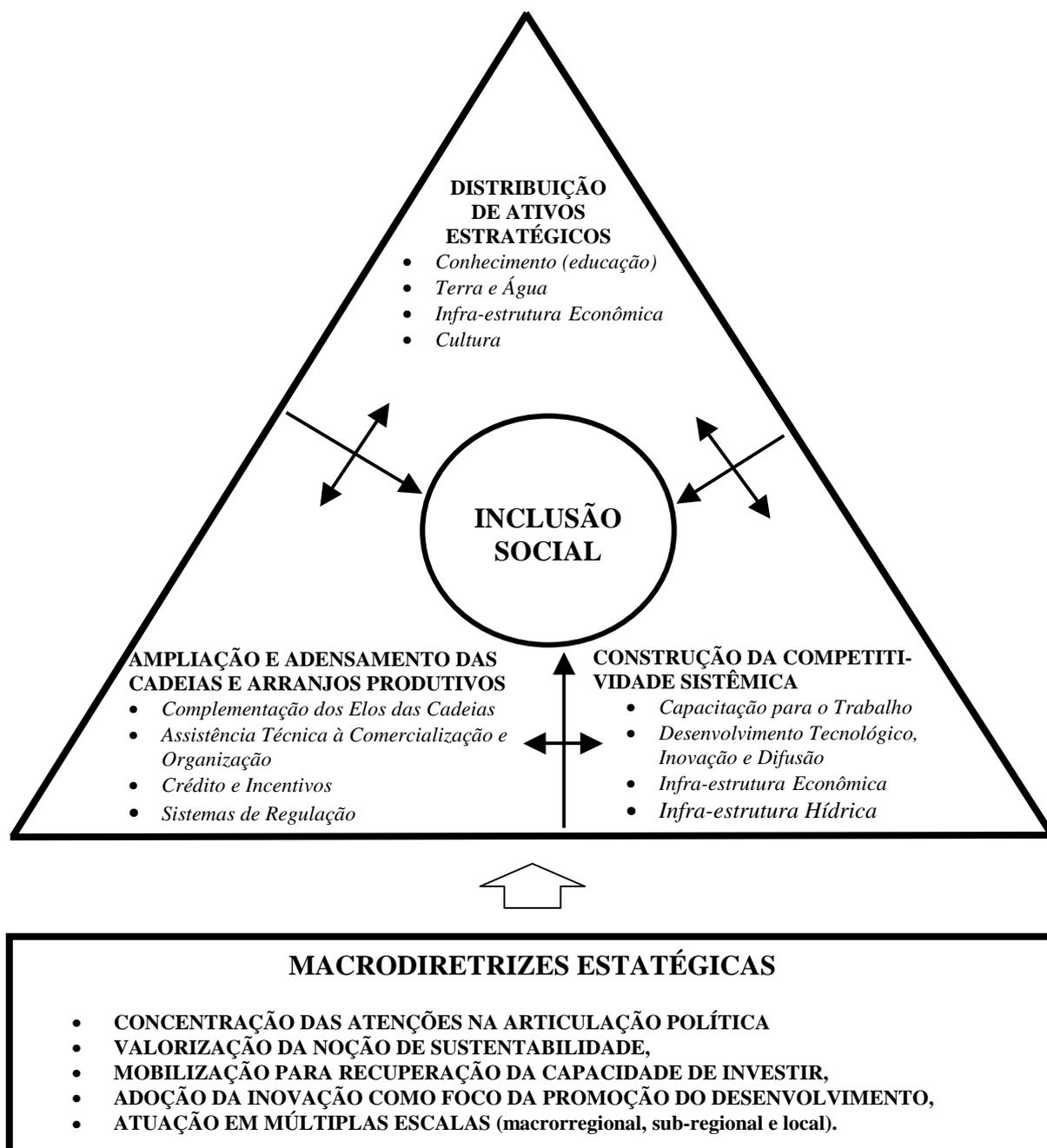
Isso implica em acertos e acordos com os mais diversos atores sociais (governamentais e não-governamentais, no âmbito federal, estadual e municipal), estímulo à constituição e funcionamento de organizações para a gestão social, ampla participação social, presença nos fóruns nacionais em que se decidem as políticas macroeconômicas, setoriais e sociais de governo, instituição de sistemas de associações da população regional, concentração em ações não-ordinárias de governo (complementares às ações ordinárias de abrangência nacional) e reestruturação dos instrumentos regionais propriamente ditos (sejam eles organizacionais ou operativos, desde que vultosos e estáveis).

Neste particular, a restauração do planejamento regional por intermédio de uma instituição na qual se expresse essa vontade política e que tenha condições de desenvolver formas de articulação dos diferentes agentes econômicos e sociais, no nível macrorregional ou sub-regional e local, significa um passo importante.

A valorização da sustentabilidade ambiental - A estratégia de desenvolvimento sustentável tem como inerente o compromisso com o respeito aos condicionantes ambientais, de cuja conservação depende a manutenção e o avanço da atividade econômica e da vida social

presente, bem como das gerações futuras. Com efeito, trata-se de conciliar, de forma permanente, o atendimento das necessidades humanas com os fatores mesológicos, o que pressupõe atitudes culturais corretas e, por isso mesmo, previdentes. Assim, importa avaliar, caso a caso, o sentido, a intensidade e a qualidade do impacto dos investimentos no uso produtivo do espaço físico regional, para, só então, decidir sobre eles.

**Gráfico 11 – Nordeste – eixos estratégicos e macrodiretrizes**



O Nordeste conta com um grande número de ecossistemas, com possibilidades de variadas respostas às iniciativas humanas. Alguns deles, como os que perfazem a sub-região semi-árida, são extremamente frágeis e respondem, em grande percentagem, pela insustentabilidade das estruturas econômicas que comportam. Outros já foram explorados à exaustão. Na maioria, porém, detêm potencialidades e recursos a serem convenientemente aproveitados. Todos demandam especial *atenção, preventiva ou corretiva*, no ótica da sustentação da vida e do desenvolvimento social. Daí a diretriz de fiscalizar e avaliar, com o máximo rigor, todo empreendimento voltado para o uso produtivo do espaço físico regional, sobretudo aqueles de uso mais intensivo de recursos naturais.

A mobilização para recuperação da capacidade de investir - As informações mais consistentes sobre os investimentos regionais, nas quatro últimas décadas, mostram que, depois de um período áureo, correspondente aos anos 60 e 70, o Nordeste passou a investir a taxas muito reduzidas, nas décadas subseqüentes. Isso ocorreu em relação ao investimento privado e ao investimento público. No que se refere a este último, a crise fiscal e financeira do Estado e as sucessivas políticas macroeconômicas restritivas contribuíram significativamente para a quase estagnação do produto e da formação de capital. Por isso, uma das diretrizes estratégicas para a concretização da Política de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste consiste no tratamento preferencial e diferenciado à Região de menor renda *per capita* e de menor produtividade média do País, em relação tanto à formação de capital privado, quanto aos investimentos públicos. Somente através desse esforço de recuperação da capacidade de investir o Nordeste pode ter garantido um ritmo de expansão condizente com a diminuição das disparidades inter e intra-regionais.

Quanto aos investimentos privados, é importante que seja redefinido um sistema de incentivos que possibilite à Região consolidar as atividades desenvolvidas, nas últimas décadas, e fortalecer as cadeias produtivas estratégicas. A redução das restrições de crédito e de financiamento do processo produtivo pode reforçar, significativamente, o papel dos incentivos. Relativamente aos investimentos públicos, o que de mais relevante deve ser concretizado é a decisão de que as instituições estratégicas para o desenvolvimento regional tenham à sua disposição recursos suficientes para garantir a dotação de infra-estrutura econômica e social e dos serviços públicos, condizentes com a consecução dos objetivos anteriormente explicitados. Seja em relação à formação de capital público, seja em relação ao capital privado, é imprescindível que as políticas macroeconômicas, inclusive as monetárias e fiscais, não só preservem a capacidade de investir da Região, como reconheçam que, nesse particular, elas devem ter um tratamento diferenciado face às demais regiões do País. Em outras palavras: que sejam praticadas políticas macroeconômicas que considerem as grandes desigualdades existentes no País e o seu impacto diferenciado sobre realidades econômicas distintas.

**A adoção da capacitação e da inovação como focos da promoção e pilares de sustentação do desenvolvimento da Região** - A difusão e a incorporação do conhecimento estão diretamente relacionadas ao grau e à capacidade endógena de inovar. O processo de inovação tem características sistêmicas e é condicionado por políticas, pela existência de um qualificado conjunto de instituições públicas e privadas e pela qualidade de suas relações. Assim, a estratégia de inserção da Região, em patamar diferenciado em relação ao passado, pressupõe que se possam gerar condições de superação do *gap* tecnológico, que hoje inibe a competitividade de suas empresas. E promover o *desenvolvimento de um robusto sistema regional de ciência, tecnologia e inovação*, articulado ao sistema nacional, e que integre, de forma sinérgica, seus diversos componentes: empresas, universidades, centros de pesquisa, cadeias produtivas, provedores de serviços tecnológicos e educacionais, etc. Nesse contexto, a valorização do capital humano, a capacitação institucional, bem como a exploração de oportunidades de parceria público/privado, em diversos níveis e formas de colaboração, constituem elementos fundamentais para a promoção do

aprendizado e a difusão do conhecimento, na perspectiva de um modelo de desenvolvimento sustentável para a Região.

O tratamento em múltiplas escalas (macrorregional, sub-regional e local) - Nos mais diversos pontos do espaço interno do Nordeste ocorrem empreendimentos promissores, na perspectiva econômica, social e do reordenamento do território regional. Porém, a sustentabilidade dessas iniciativas pressupõe esforços, no sentido de aproveitar, em benefício delas, as oportunidades abertas pelos processos de âmbito nacional e, sobretudo, global. E, ao mesmo tempo, protegê-las e estabelecer apoios específicos, com vista a minimizar as restrições que esses mesmos processos impõem.

A animação das ações de base local tende a criar uma forte coesão dos agentes sociais envolvidos e a fundar, por isso mesmo, a consciência regional. De outra parte, é a essa instância que se há de confiar a execução de um bom número de projetos e obras, decididos no nível sub-regional, macrorregional ou nacional. Daí a necessidade de *instrumentação e capacitação*. Com efeito, é por seu intermédio que se promoverá a *descentralização e a democratização das ações de governo*. Importa, desse modo, criarem-se *instrumentos, mecanismos e dispositivos* ajustados às exigências e condições dos empreendedores locais, cuja *parceria* deverá ser buscada, estimulada e assistida.

Essa forma sub-regional de atuação não só é compatível com a forma macro-regional de desenvolvimento das ações estratégicas, como lhe dá conteúdo e densidade. Na verdade, esse tratamento em múltiplas escalas permite que o desenvolvimento regional ocorra de modo mais coerente e harmônico, facultando uma percepção das articulações que podem ser fomentadas entre os diferentes espaços que formam o conjunto maior da Região.

Pelo menos três sub-regiões deverão receber tratamento prioritário: o Semi-árido, a zona do Litoral-Mata e as áreas de Cerrado. No caso do Semi-árido, a estratégia de desenvolvimento sustentável será estruturada a partir das evidências de que, diante da sua heterogeneidade quanto a recursos (naturais, humanos e materiais) e a atividades econômicas, as ações programáticas terão que ser também distintas em relação aos seus múltiplos espaços, atividades, tempo e demandas. Tal estratégia terá em vista atender a dois tipos de exigências: *as de desenvolvimento* e *as de convivência com a semi-aridez*. A primeira, compreendendo iniciativas capazes de contribuir para a transformação e o fortalecimento da economia, nos seus *desdobramentos setoriais* (agrícolas e não-agrícolas), *multissetoriais* (cadeias produtivas, arranjos produtivos locais, agropolos e *clusters*) e *espaciais* (ações no campo da reforma agrária, irrigação, infra-estrutura hídrica, agronegócios e urbanização do meio rural). A segunda, envolvendo iniciativas de *atendimento às populações mais pobres* (via programas de emergência, Fome Zero e outros mais dinâmicos, compatibilizados com as demandas e potencialidades locais, de modo a promover-se o desenvolvimento rural ou qualidade de vida rural). Para tanto, a contribuição do setor público é fundamental, mas importa considerar que já se conta com setor privado dotado de capacidade para investir e com organizações sociais estruturadas em função dos problemas e possibilidades do Semi-árido.

Quanto à Zona da Mata, a estratégia de ação pauta-se pelas seguintes linhas básicas: *modernização das atividades sucro-alcooleiras e cacaeiras* (com o objetivo de ampliar os níveis de eficiência, produtividade e competitividade dos diversos segmentos econômicos, com destaque para os industriais e agrícolas, seja da área canavieira, seja da área cacaeira); *diversificação das atividades rurais* (com o propósito de ocupar produtivamente, com novas atividades agrícolas e não-agrícolas, as áreas impróprias para as lavouras da cana e do cacau, ou ainda não exploradas por elas); *reestruturação fundiária* (a fim de assegurar às famílias de trabalhadores rurais, sobretudo às atingidas pelos processos de modernização e racionalização das lavouras canavieira e cacaeira, o

acesso aos mercados de insumos e produtos e as formas de associação e organização que melhor lhes convierem); *aproveitamento de oportunidades de investimentos urbanos* (visando tirar partido de todas as possibilidades efetivas de dinamização da economia das cidades e vilas da faixa oriental do Nordeste) e *realização de ações complementares* (de responsabilidade primordial do setor público, objetivando criar condições para o bom êxito das demais linhas estratégicas, valendo ressaltar as ações relativas à infra-estrutura e serviços econômicos e sociais, preservação ambiental, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico e divulgação e promoção das potencialidades sub-regionais).

No que é relativo aos Cerrados, a estratégia orienta-se para assegurar a sua plena integração aos demais sub-espacos do Nordeste. Serão implementadas ações relativas *ao aproveitamento ecologicamente correto dos recursos naturais, à dotação de infra-estrutura econômica e social, ao desenvolvimento dos serviços tradicionais e modernos e à promoção de empreendimentos*. Transformando os produtos oriundos das atividades agrícolas, agregando-lhes valor, aproveitando oportunidades ditadas pela dinâmica da economia nacional e internacional ou pelo potencial de recursos (naturais, humanos e materiais) da própria sub-região, tais ações internalizarão os benefícios da ocupação econômica da área. Em particular, é preciso *investir no fortalecimento e estruturação da rede urbana*, como condicionante do ordenamento interno dessa vasta e promissora área e da sua articulação externa, no âmbito do próprio Nordeste.

Além disso, a política e estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste, voltada, em particular, para a integração cooperativa dos sub-espacos da Região (como os Brejos, a Chapada do Araripe, Xingó e Seridó, entre muitos outros), destaca o papel a ser desempenhado pela rede urbana e pelas regiões metropolitanas. Cabe, nesse caso, investir na *dotação e complementação dos equipamentos urbanos, bem como nos demais fatores do seu fortalecimento, organização e expansão*. A ênfase na estruturação da rede urbana regional não deve elidir, no entanto, a atenção a ser dada a iniciativas e empreendimentos locais, independentemente do seu estágio ou nível de articulação com o ambiente externo.

---

**FORMATO DA NOVA SUDENE****5.1. Missão**

As escolhas estratégicas enunciadas anteriormente requerem, para sua concretização, um modelo de gestão que tenha como pressuposto o desenvolvimento de práticas de **formulação estratégica, negociação, articulação e promoção**, de modo a criar as condições necessárias para mobilizar os recursos humanos, financeiros, político-institucionais, e tecnológicos capazes de transformar a realidade regional na direção dos objetivos estratégicos.

Assim, a **missão** da nova SUDENE tem duas dimensões:

1. **político-institucional**, correspondente à consolidação do Nordeste, enquanto região propriamente dita, visando seu fortalecimento político pela aglutinação de poderes, coalizão de vontades e ampliação da cooperação interna;
2. **socioeconômica e cultural**, identificada com a promoção do desenvolvimento incluyente e sustentável, indutor da inserção social, da eficiência econômica, da conservação ambiental e da preservação e valorização do patrimônio cultural. Desenvolvimento que é centrado no eixo da ampliação de oportunidades de inclusão produtiva para a população regional, mediante a modernização e alargamento da base econômica e a democratização do acesso a ativos estratégicos.

Decorrente dessa compreensão, resulta a seguinte formulação:

**Articular e fomentar a cooperação das forças sociais representativas para promover o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste, a preservação cultural e a integração competitiva da base econômica da Região nos mercados nacional e internacional.**

**5.2. Papéis**

A missão da SUDENE desdobra-se em quatorze **papéis** :

1. **Articuladora das forças sociais representativas da Região** - no sentido de fortalecer e instituir no Nordeste a expressão de uma vontade política, capaz de garantir nas políticas públicas, especialmente nas nacionais, um tratamento que considere as especificidades regionais e sub-regionais.
2. **Agente do Sistema Nacional de Planejamento** - com participação nas discussões das questões fundamentais que, direta ou indiretamente, dizem respeito ao desenvolvimento regional do Nordeste, inclusive com presença em instâncias nacionais definidoras de políticas macroeconômicas e setoriais e executoras dos planos regionais de desenvolvimento econômico e social. Caberá à SUDENE, também, a coordenação do Sistema de Acompanhamento e Avaliação de políticas, programas e projetos regionais e uma articulação especial com a Secretaria Nacional de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República, que vai propor e articular as estratégias de longo prazo para o País.
3. **Negociadora da regionalização das políticas nacionais e dos recursos federais** - no que se refere à sua projeção específica na Região, avaliando e participando da definição

- de políticas macroeconômicas e setoriais nacionais, considerando as peculiaridades regionais e os impactos diferenciados que podem ter nas diversas sub-regiões.
4. **Integradora das políticas regionais** - no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento regional de curto, médio e longo prazos, com as políticas setoriais federais.
  5. **Promotora do conhecimento sobre as potencialidades econômicas do Nordeste e difusora de informações** - articular o apoio à rede de instituições que detenham conhecimento atualizado e atuar na sua ampla divulgação.
  6. **Indutora e apoiadora de iniciativas de captação de recursos técnicos e financeiros nacionais, estrangeiros e internacionais** - visando à negociação de adesões e parcerias no âmbito extra-regional, das quais resulte a realização de investimentos no Nordeste.
  7. **Parceira estratégica das instituições do País promotoras de exportação e da integração latino-americana e mundial** – com o objetivo de combater a tendência ao *insulamento* identificada no diagnóstico sobre a realidade nordestina e tirar partido da estratégica localização geográfica do Nordeste face ao mercado da América do Norte e da União Européia.
  8. **Apoiadora das iniciativas de desenvolvimento local e integradora de rede de instituições sub-regionais e locais** - de forma a poder tratar adequadamente as diferenciações e desigualdades internas na Região e a valorizar iniciativas e processos de construção de desenvolvimento endógeno, fortemente centrado no apoio às manifestações e iniciativas locais de economia solidária e de cooperativismo.
  9. **Definidora das prioridades para utilização de instrumentos financeiros** - atuando para que as prioridades definidas pelas diversas forças sociais da Região, em articulação com o Governo Federal, orientem as aplicações de recursos dos diversos instrumentos financeiros colocados à disposição do desenvolvimento regional, induzindo complementaridades produtivas dentro do Nordeste.
  10. **Gestora de instrumentos de desenvolvimento regional** - na concepção e gestão de instrumentos regionais, sempre que possível de forma articulada com as instâncias supra-regionais e com os governos estaduais e municipais da Região e delegando tarefas operacionais.
  11. **Agente da promoção da capacitação e da inovação** – agindo de forma a criar condições institucionais para o fortalecimento de um sistema regional de ciência, tecnologia e inovação, que assegure uma integração sinérgica entre diferentes atores, no âmbito público e privado, de forma a impulsionar o desenvolvimento da Região por meio da adoção de novos padrões de produção baseados no conhecimento.
  12. **Indutora e apoiadora de iniciativas de capacitação gerencial e laboral** - de modo a enfrentar antigo e persistente obstáculo à criação de melhores oportunidades de inserção produtiva e ao alcance de mais elevados padrões de competitividade na Região.
  13. **Articuladora de políticas públicas sociais** – mediante aporte de recursos técnicos e complementarmente financeiros, para torná-las mais eficientes e coerentes com o processo de inclusão social.
  14. **Articuladora de políticas culturais** – mediante o apoio à realização de levantamento das manifestações culturais regionais e locais, com destaque, em especial, àquelas que apresentam potencial de exploração, capazes de se integrarem à esfera da economia, contribuindo assim para a promoção da inclusão social de estratos sociais minoritários que, embora apresentem potencial de desenvolvimento, ainda se encontram excluídos.

### 5.3 Estrutura de gestão

Para cumprir sua missão e desempenhar seus papéis, a nova SUDENE será uma instituição dotada de Poder de Estado, observando um conjunto de **diretrizes de gestão**.

1. **Gestão colegiada, transparente e democrática**, por intermédio da seguinte instância (Gráfico 12):

**Conselho Deliberativo:**

- Integrado por ministros de Estado, governadores dos estados da Região, um representante dos prefeitos, e por seis representantes do setor produtivo (três empresários e três trabalhadores).<sup>7</sup>
- Reúne-se, semestralmente, para deliberar sobre assuntos estratégicos da Região, contando com a presença do presidente da República.
- Designará **Comitês** para tomar as decisões operacionais das estratégias definidas, a exemplo do Comitê de Integração dos Organismos Regionais Federais e do Comitê de Apoio às Políticas de Desenvolvimento Local, descritos adiante.

2. **Estruturação funcional da Secretaria Executiva que apoiará o Conselho Deliberativo e seus comitês** (Gráfico 12), em sintonia com os macroprocessos derivados das escolhas estratégicas, tais como:

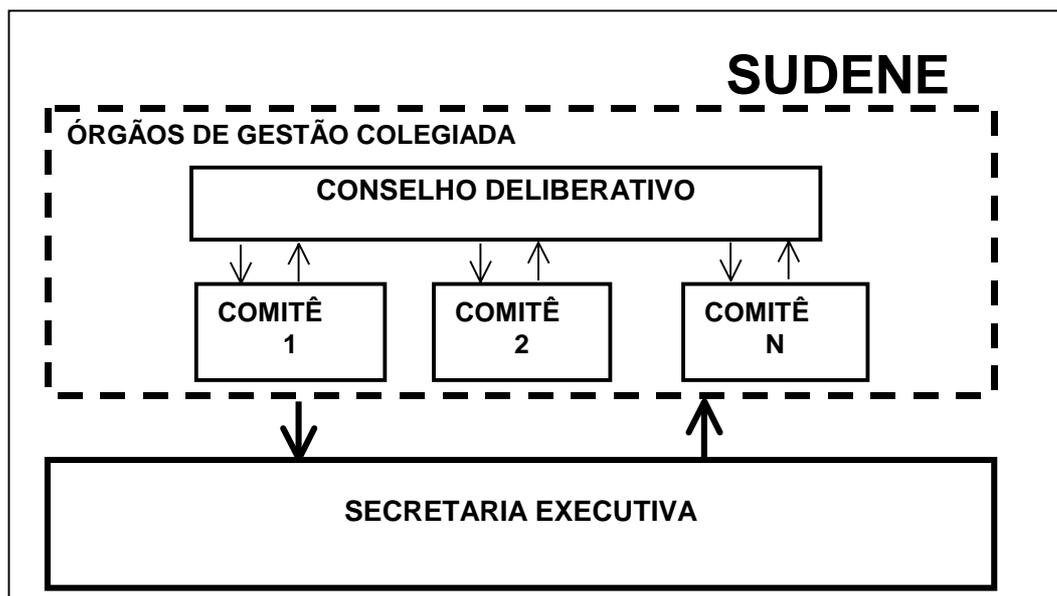
- Regionalização, articulação e integração de políticas públicas;
- Promoção da inovação e da difusão de conhecimentos para elevar a competitividade regional, com distribuição de ativos estratégicos;
- Apoio a cadeias produtivas estratégicas;
- Apoio à montagem e expansão de arranjos produtivos locais e a iniciativas promotoras do desenvolvimento e cooperação local.

3. **Autonomia financeira, administrativa e gerencial**, na condição de instituição com instrumentos especiais.
4. **Mandato por tempo determinado do dirigente principal da Secretaria Executiva**, cuja escolha - à semelhança do Presidente do Banco Central - tenha a chancela do Senado (ver Lei das Agências).
5. **Inovação na atração e manutenção de competências**, de modo a constituir-se em instituição com quadro técnico e gerencial competente, altamente qualificado e capaz de recrutar especialistas para missões especiais no Governo Federal ou fora dele (casos excepcionais).
6. **Transparência e controle social**, como forma de fortalecer esforço da sociedade brasileira na sua luta contra o patrimonialismo.
7. **Vinculação ao Ministério da Integração Nacional.**

---

<sup>7</sup> Nessa hipótese, seria assegurada uma maior representação dos municípios no Comitê que orientará as ações da SUDENE em apoio às iniciativas locais.

Gráfico 12 – Sudene: organização básica



#### 5.4. Instrumentos principais

Os instrumentos da SUDENE serão de quatro tipos:

1. **indicativo**, que sinaliza para objetivos, metas e estratégias de um projeto de longo prazo para o desenvolvimento regional;
2. **normativo**, que estabelece os marcos regulatórios das ações a serem empreendidas;
3. **institucional**, que corresponde aos principais agentes, órgãos ou entidades de indução, viabilização e execução da política regional;
4. **operacional**, que reúne os meios objetivos a serem empregados na implantação da política definida para a Região.

**Instrumento indicativo** – corresponde a:

##### **Estratégia de Desenvolvimento para o Nordeste:**

- Aprovada pelo Conselho Deliberativo;
- Com cenário de longo prazo (15 anos) e com o objetivo de nortear os instrumentos normativos a seguir propostos.

**Instrumentos normativos** – Correspondem a:

##### a) **Plano Estratégico do Nordeste:**

- Aprovado, em primeira instância, pelo Conselho Deliberativo;

- Com horizonte quadrienal, coincidente com os PPAs dos governos federal e estaduais, é o instrumento balizador das ações das três esferas governamentais, especialmente da federal, no Nordeste, articuladas com investimentos privados;
- Institucionalizado por Lei Federal, de modo que o legitime e assegure estabilidade aos seus instrumentos institucionais e operativos.

**b) Planos anuais:**

- Aprovados pelo Conselho Deliberativo;
- Contendo o detalhamento das prioridades do Plano Estratégico Regional.
- Explicitando a regionalização dos recursos federais, estaduais e municipais de infra-estrutura econômica (transporte, energia, comunicação e recursos hídricos), infra-estrutura em ciência e tecnologia e programas de capacitação de recursos humanos, externalidades indispensáveis ao desenvolvimento regional;
- Especificando também metas e recursos de ações estratégicas que envolvam órgãos vinculados às esferas estaduais e municipais e ações prioritárias das instituições federais consideradas estratégicas para o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste;
- Aprovado mediante decretos dos governos federal e estaduais, no mês de maio, de modo a assegurar sua inclusão nas respectivas propostas orçamentárias para o ano seguinte.

**c) Proposta anual de alocação dos recursos do FNE:**

- Contendo as diretrizes e prioridades de alocação desses recursos, a serem definidas a cada primeiro semestre;
- Aprovada pelo Conselho Deliberativo, que também aprovará, no segundo semestre, o Plano Anual de Aplicação do FNE, elaborado pelo Banco do Nordeste.

**d) Zoneamento ecológico–econômico estratégico:**

- Mapeamento, a ser atualizado de forma sistemática e utilizado como referência obrigatória na formulação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento a serem implementados no Nordeste;
- Aprovado pelo Conselho Deliberativo

**Instrumentos institucionais** - No novo modelo administrativo, a SUDENE se valerá da criação de Comitês de Gestão que, como parte integrante do Conselho Deliberativo, serão coordenados, alternadamente, por representante dos diferentes estados da Região. A seguir, descrevem-se a natureza e os objetivos dos diferentes comitês.

**a) Comitês de Gestão Social (atuando por delegação do Conselho Deliberativo):**

- Formulação e operacionalização de mecanismos de gestão compartilhada ou de controle da sociedade sobre a instituição, formatados em função dos programas e instrumentos definidos em cada Plano Estratégico (podendo ser revistos a cada ano, no momento da aprovação do Plano Anual);
- Promoção de apoio à capacitação de agentes sociais integrantes das cadeias produtivas estratégicas, bem como de outros sistemas de controle social, sobre as políticas e ações da SUDENE.

- b) **Comitê de Articulação e Integração dos Órgãos e Empresas Federais de Atuação Regional:**
- Fortalecimento das entidades que tratam de questões próprias do Nordeste brasileiro (BNB, CHESF, CODEVASF, DNOCS, FUNDAJ, CNPq, FINEP e PETROBRÁS, entre outras), ajustando-lhes e integrando-lhes as ações, identificando e negociando os meios adequados de sua atuação e estabelecendo os necessários dispositivos de controle do seu desempenho e de avaliação de seus resultados.
- c) **Comitê Regional de Ciência, Tecnologia, Inovação e Difusão:**
- Articulação dos segmentos públicos (federais e estaduais) e privados, para estimular e formar parcerias institucionais e financeiras, na definição de iniciativas no campo da ciência, tecnologia, inovação e difusão, tendo em vista, em particular, a promoção da inclusão digital.
- d) **Comitê Regional de Instituições Federais de Financiamento – CORIFF:**
- Coordenado pela SUDENE, deverá ser formatado e funcionar como um espaço multistitucional de negociação e articulação acerca do financiamento dos projetos de interesse geral do Nordeste;
  - Dele participarão: BNDES, BB, CEF, BNB, além do MCT e FINEP ( aplicações dos Fundos Setoriais)<sup>8</sup>;
  - O Ministério da Fazenda e o Banco Central serão integrantes especiais desse comitê.
- e) **Comitê de Articulação da Proposta de Desenvolvimento da Região do Semi-árido:**
- A ele caberá articular políticas e programas que promovam o desenvolvimento sustentável e a convivência com o Semi-árido, bem como sugerir, ao Conselho Deliberativo, os municípios que integram o Semi-árido, para fins de políticas diferenciadas.
- f) **Comitê de Articulação de Políticas de Inserção Internacional e Promoção de Exportações:**
- Responsável por assegurar presença do Nordeste nos fóruns nacionais que tratam do assunto e articular, com os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento (SEAIN) e das Relações Exteriores projetos e iniciativas de interesse da Região.

---

<sup>8</sup> Com a finalidade de propor critérios de controle e acompanhamento dos projetos, o CORIFF poderá solicitar o apoio do Banco Central a fim de organizar, em conjunto com a SUDENE, a criação de uma Central de Risco de Incentivo, a exemplo da atual Central de Risco de Crédito, administrada pelo BC.

g) **Outros**<sup>9</sup>.

**Instrumentos operacionais (financeiros e fiscais)** - Ao ser recriada, a SUDENE deve ser dotada de quadro técnico especializado e de instrumentos de articulação e promoção do desenvolvimento do Nordeste. Deve também **dispor de recursos financeiros cuja alocação seja definida e gerida diretamente por ela** e organizar-se a fim de influir na destinação de outros recursos estratégicos para a implementação das macrodiretrizes de desenvolvimento formuladas sob sua coordenação. Apresenta-se, a seguir, uma visão sintética dos instrumentos financeiros e fiscais que devem ser objeto de gestão direta ou indireta da nova instituição, seguindo as diretrizes abaixo indicadas.

- a) **Diretrizes gerais** - Pelas discussões realizadas e à luz das bases da estratégia de desenvolvimento delineada no capítulo anterior, a alocação de recursos deve ser orientada preferencialmente para:
1. Fortalecer a capacidade empreendedora dos nordestinos, apoiando firmemente suas iniciativas;
  2. Agregar fatores que melhorem as **condições sistêmicas de competitividade** da base produtiva regional, ou seja, investimentos destinados à:
    - i) ampliação ou modernização da infra-estrutura econômica (energia, transportes, comunicações, infra-estrutura hídrica);
    - ii) elevação do padrão de capacitação gerencial e laboral dos agentes da produção regional; e
    - iii) criação de um ambiente regional favorável à inovação e difusão tecnológica e à aprendizagem permanente.
  3. Alocar recursos financeiros, especialmente via crédito adequado, em **apoio direto a empresas e empreendimentos considerados importantes** para:
    - i) ampliar ou fortalecer a competitividade de cadeias produtivas ou arranjos locais com potencial de expansão no Nordeste;
    - ii) promover a integração das micro, pequenas e médias empresas ao mercado e apoiá-las no campo da capacitação e da simplificação de procedimentos administrativos e legais, de modo a facilitar sua formalização.
  4. conceder, **de forma complementar, e ainda por algum tempo, a empreendimentos de cadeias e arranjos produtivos prioritários, incentivos fiscais e financeiros** que reduzam custos de investimento ou elevem as condições de competitividade.

Apesar das dificuldades associadas ao ambiente de crise do setor público brasileiro, é, ainda, indispensável a adoção de instrumentos com base em renúncia fiscal, embora em caráter transitório, até que amadureçam os investimentos estruturadores, que aumentam a competitividade e a atratividade da economia regional. Essa orientação tem dupla

---

<sup>9</sup> A critério do Conselho Deliberativo da SUDENE, outros comitês poderão ser formados, para cumprir objetivos específicos, tais como, para mencionar alguns exemplos, a mobilização de recursos para discutir e propor formas alternativas de exploração de energia ou para tratar de ações conjuntas com outras esferas governamentais no campo da cultura e das políticas de desenvolvimento local e da abordagem dos problemas das grandes cidades.

justificativa. Por um lado, o evidente imperativo de assegurar a redução, ainda que paulatina, das disparidades regionais de renda e, por outro, como forma de se contrapor à tendência de concentração desses incentivos nas regiões economicamente mais dinâmicas, como se pode constatar pelos dados da **Tabela 2**.

**Tabela 2 - Brasil: renúncia fiscal segundo as macrorregiões (%)**

REGIÃO	ANO			
	1997	1998	1999	2000
NORTE	27,7	26,5	23,2	19,0
NORDESTE	13,9	13,8	11,6	12,3
CENTRO-OESTE	2,9	3,5	3,8	4,6
SUDESTE	42,8	44,0	49,8	51,7
SUL	12,7	12,2	11,6	12,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secretaria da Receita Federal/MF

b) **Apresentação sintética dos instrumentos propostos** – Compatibilizado com as diretrizes gerais da política e estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste, o conjunto inicial de instrumentos operacionais (fiscais e financeiros) da SUDENE divide-se em três grupos (sob a ótica das aplicações dos recursos): o de apoio à elevação da competitividade sistêmica; o de apoio indireto às empresas via instrumentos especiais de financiamento e o de apoio direto às empresas via instrumentos fiscais. (O **Anexo** apresenta esses instrumentos sob a ótica das fontes dos recursos: orçamentária, renúncia fiscal e creditícia).

1. **Apoio à elevação da competitividade sistêmica** - Ele se inicia pela indicação dos meios para atender à primeira diretriz geral, ou seja, dotar a Região de externalidades, elevando seu nível sistêmico de competitividade. A ampliação da infra-estrutura econômica e a realização de investimentos em capacitação de recursos humanos e na criação de um ambiente favorável à inovação e difusão tecnológica e à aprendizagem aparecem liderando o destino desses instrumentos.

Os **recursos orçamentários, assegurados na Constituição** (recursos do novo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional proposto na PEC que altera o Sistema Tributário Nacional) ou garantidos em **processo de negociação política** coordenado pelo Conselho Deliberativo da SUDENE (quadros financeiros dos Planos Quadrienais - para serem incluídos nos PPA's, e dos Planos Anuais - para integrar o OGU e os orçamentos estaduais) são, nesse caso, as fontes mais indicadas. Através deles pode-se atuar também para distribuir ativos estratégicos, como terra e outros meios de produção, infra-estrutura hídrica e conhecimento, promovendo-se a geração mais desconcentrada da renda adicional na Região.

Esse tipo de fonte serve também para financiar o conjunto de iniciativas de desenvolvimento endógeno que a nova SUDENE pretende priorizar, apoiando o desenvolvimento feito de baixo para cima e impulsionado por agentes locais e seus parceiros ou apoiadores. Eles serão mobilizados para aproveitar potencialidades latentes, mesmo em locais relegados pelo processo de desenvolvimento recente do País. Papel análogo deve ser desempenhado pelos **recursos disponíveis no sistema nacional, promotor do desenvolvimento científico e tecnológico e estimulador da inovação e difusão**. O desafio da SUDENE é o de apoiar os agentes sociais a se habilitar a captar esses recursos e atuarem junto às agências financiadoras para uma formatação adequada à realidade nordestina.

2. **Apoio indireto às empresas via instrumentos especiais de financiamento** - Os recursos que convergem para o sistema de **crédito oficial** aparecem como uma fonte importante de financiamento. Nesse caso, terão como foco o desenvolvimento de empresas de diversos portes, especialmente as pequenas e médias, tradicionais geradoras de emprego, e a implementação de empreendimentos que ampliem as oportunidades de inserção produtiva para os nordestinos.

Uma preocupação importante deve ser a da ampliação crescente do microcrédito, instrumento bastante usado para combater a exclusão, pelo estímulo à criatividade e ousadia de microempreendedores.

O papel da SUDENE nesse caso não será o de captar e aplicar tais recursos, mas o de indicar prioridades para seu uso e articular os operadores, buscando soluções adequadas às necessidades dos empreendedores proponentes. Deverá contar para isso com o apoio político dos membros do seu Conselho Deliberativo e a parceria competente do Ministério da Fazenda e das Secretarias de Fazenda dos Estados da Região.

Para ampliar a disponibilidade de crédito, a SUDENE atuaria junto com o Ministério do Trabalho e o CODEFAT para que, dos recursos destinados às chamadas Operações Especiais (cujas tranches são hoje disputadas pelo Banco do Nordeste), se destine um percentual significativo (pelo menos 10% do patrimônio do fundo, hoje em depósito especial, no valor de cerca de R\$ 17 bilhões) para a Região.

À SUDENE também caberá a iniciativa de propor a criação de grupo de trabalho para, com base na experiência de órgãos, entidades e ONGs, e na análise das normas legais, sugerir mudanças visando à simplificação da legislação quanto às exigências de registro de criação de micro, pequenas e médias empresas, assim como em relação às normas legais nos campos tributário e trabalhista.

Na promoção da inovação propõem-se três instrumentos de financiamento de origem orçamentária:

- **O Fundo de Cooperação Público/Privada para Promoção da Inovação** - visando a criação de novas infra-estruturas voltadas para a geração e transferência de conhecimento, construindo redes de cooperação e alianças em cadeias e arranjos produtivos existentes na Região, assegurando assim a inclusão digital. Pode também ser usado para a contratação direta de pesquisas para

desenvolvimento de novos produtos ou processos, com contrapartida das empresas;

- **O Fundo de Parceria** – pelo qual a SUDENE aportaria recursos para realizar financiamento conjunto com agências estaduais de fomento e outras entidades, com recursos disponíveis para aplicação em infra-estrutura de conhecimento (recursos humanos: capacitação e treinamento; base física de apoio à inovação);
- **O Fundo de Capital de Risco e de Aval para Empresas de Alta Tecnologia** - para estimular a modernização da base produtiva, por meio do apoio a empreendimentos ligados às novas tecnologias da informação (setor em que o Nordeste também pode se destacar no futuro), via surgimento ou atração de novas empresas de tecnologia inovadora (geralmente projetos de jovens empreendedores). A aplicação dos recursos desse novo instrumento se daria por participação acionária. Nesse caso, o papel da instituição será o de gerenciar sua aplicação, terceirizando a análise dos projetos.

De forma complementar, sobretudo para reduzir as disparidades regionais de renda, a Região vai precisar ser beneficiada por instrumentos que têm **origem em renúncia fiscal. As aplicações serão destinadas a um Fundo de Investimento que aplicará, adotando debêntures não conversíveis em ação (e só excepcionalmente conversíveis), e através de títulos de créditos, emitidos pelas pequenas empresas.** Propõem-se também a redução de pagamento de tributos, tanto para abater custos de investimentos produtivos (usando o Imposto de Renda, o IPI e o Imposto sobre Importação incidente sobre bens que ampliem a formação bruta de capital no Nordeste), para melhorar as condições competitivas da Região no momento da decisão de investimento.

Com opção dos contribuintes do IRPJ seria criado um **novo Fundo de Investimento Regional**. Ele poderá atrair empreendedores para o Nordeste ou estimular o desenvolvimento de empresários locais, aplicando em projetos que tenham papel estratégico a cumprir em cadeias produtivas para as quais a Região apresente condições favoráveis, ou em empreendimentos considerados estratégicos pelo Conselho Deliberativo da SUDENE. Para o caso do Espírito Santo seria permitido realimentar o FUNRES com opções do IRPJ das empresas implantadas no Estado, desde que o Governo Estadual volte a destinar sua parte de recursos estaduais no Fundo. O novo Fundo de Investimento Regional teria um Comitê Gestor, para assegurar maior transparência às decisões sobre a alocação de seus recursos. Como a maior parte das debêntures (hoje acessíveis a médias empresas, porque o novo Código Civil as estimula a se organizarem sob a forma de sociedades anônimas fechadas) não seria convertida em ações, o fundo poderá ser realimentado. Prevê-se, ainda, a adoção de sistemática que desestime a localização de empreendimentos nas grandes cidades e estimule, especialmente, empreendimentos fortemente criadores de empregos.

Dadas tais condições especiais, os empreendedores se comprometeriam a:

- promover a participação dos trabalhadores nos resultados do empreendimento (distribuindo lucros, via participação acionária, o que manteria a empresa capitalizada e democratizaria a propriedade de seu capital); e
- cumprir as normas legais quanto à aplicação dos recursos de origem pública, acarretando seu descumprimento a aplicação das penalidades definidas no instrumento jurídico que criará o Fundo de Investimento Regional.

Os bancos públicos ou outras entidades credenciadas pelo Banco Central fariam a análise dos projetos (aprovados pelo Comitê Gestor), evitando que a SUDENE precise constituir nova equipe de analistas. Como parte dos controles previstos, seria criada, mediante proposta do Comitê Regional de Instituições de Financiamento – CORIFF, uma Central de Risco de Incentivos, a ser gerida pela SUDENE com o apoio do Banco Central.

**Para atrair investimentos em empreendimentos de impacto relevante na economia regional**, seria permitido um mecanismo de aplicação direta, possibilitando a opção de renúncia ao pagamento do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas a grupos econômicos que queiram aplicar esses mesmos recursos em projetos do mesmo grupo no Nordeste. Estaria vedada a participação em empreendimentos onde o optante tenha participação minoritária. A análise dos projetos seria feita pelo Banco do Nordeste. A definição de prioridades e critérios caberia à SUDENE, por intermédio do Comitê Gestor do Fundo de Investimento Regional.

**Para apoiar as iniciativas locais** se criaria um Programa Regional de Apoio ao Desenvolvimento Local (iniciando com aporte de recursos orçamentários federais), atuando de forma complementar ao micro-crédito, podendo dar aval, colaborar em iniciativas de caráter institucional, apoiar outras, de capacitação ou difusão tecnológica e financiar pequenas ações de infra-estrutura etc.

3. **Apoio direto às empresas via instrumentos fiscais** - Complementarmente à ação dos demais instrumentos de fomento ao aumento da produção e de criação de novas oportunidades de ocupação produtiva, a SUDENE administraria um conjunto de incentivos com origem em renúncia fiscal federal (uma vez que os incentivos via ICMS estarão vedados aos Estados pela Emenda Constitucional que altera o Sistema Tributário Nacional). A proposta é manter os incentivos já existentes, manter o prazo de vigência definido para 2013 e efetuar algumas ampliações. A maior parte funda-se no Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas, como:

- **estímulo à instalação de novos empreendimentos:** isenção (hoje só há redução de até 75%) e reduções para novos empreendimentos, diferenciando positivamente os que se instalarem fora das grandes cidades. Haveria modificação no prazo de fruição, para assegurar o máximo de 10 anos, após a entrada em funcionamento da unidade produtora;

- **estímulo a empreendimentos já em operação:**
  - i) Redução de até 37,5%, para empreendimentos, já em operação, em segmentos e cadeias produtivas considerados prioritários no Plano Estratégico do Nordeste. Esse estímulo atinge preferencialmente empresas regionais, que a nova SUDENE pretende focar com maior prioridade;
  - ii) Reinvestimento no limite de até 30% do IRPJ (dando contrapartida de metade do valor total investido) para empresas também já em operação no Nordeste. Esse mecanismo atinge todos os tamanhos de empresa e estimula a modernização. Está em plena vigência e seria mantido, estendendo-se para permitir sua utilização, pelo grupo controlador do empreendimento, em unidade na Região. Também se ampliaria o seu uso para possibilitar o financiamento de qualquer item do investimento fixo (hoje só é previsto para máquinas e equipamentos) e para implementação de iniciativas que ampliem o uso das novas tecnologias da informação (TI) nas unidades produtivas do Nordeste.

Além do Imposto de Renda, se propõe:

- Manter, na forma atual, as já existentes isenções do Adicional de Frete da Marinha Mercante (AFRMM) e do IOF incidentes sobre a importação e destinadas a reduzir custos no momento da importação; e
- Recriar a isenção ou redução de Imposto de Importação e do IPI para a compra de máquinas e equipamentos destinados a empreendimentos de cadeias produtivas prioritárias, com o objetivo de reduzir o custo do investimento ligado à ampliação ou modernização de empreendimentos instalados no Nordeste.

A combinação desse conjunto de instrumentos financeiros e fiscais será aplicada sob orientação dos instrumentos normativos principais: o Plano Quadrienal e os Planos Anuais, que são os seus desdobramentos, todos aprovados pelo Conselho Deliberativo da SUDENE. Sua gestão será compartilhada e supervisionada, para assegurar a desejada transparência e o obrigatório controle social.

#### **MONTANTE DE RECURSOS**

- Os recursos a serem destinados diretamente à SUDENE, para a promoção do desenvolvimento regional devem começar situando-se, anualmente, em torno de R\$ 2 bi anuais (quase o triplo do valor destinado ao Fundo da ADENE que, em 2003, situa-se no em torno de R\$ 670 milhões), crescendo à medida que a crise fiscal for sendo atenuada;
- Pela SUDENE passariam pelo menos 15% do total da formação bruta de capital fixo do setor público, estimada para ocorrer no Nordeste. Com isso, a instituição garantiria seu papel articulador e indutor. Os R\$ 2 bi propostos representam, atualmente, esse percentual.

## Anexo - Quadro-síntese dos instrumentos fiscais e financeiros da SUDENE

Os recursos que integram o conjunto de instrumentos financeiros e fiscais da SUDENE, apresentados no **quadro-síntese anexo**, provirão de três fontes:

- i. orçamentária;
- ii. renúncia fiscal;
- iii. creditícia.

Os *recursos orçamentários* da União constituirão o principal instrumento: o **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDN**. Ele se destinará, prioritariamente, à: formação de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, apoio ao desenvolvimento da ciência, tecnologia, inovação e difusão e apoio a iniciativas de desenvolvimento local. Todos esses objetivos relacionam-se com a elevação da competitividade sistêmica e à criação de estímulos ao desenvolvimento endógeno da Região.

Na linha das inovações, da criação de redes de informação e de cooperação para fomentar cadeias e arranjos produtivos, o FDN tem um importante papel a cumprir. Poderá mobilizar parte das suas dotações, em parceria com estados, municípios e a iniciativa privada, para suprir *seed money* os meios necessários ao desenvolvimento local, conjuntamente com os agentes mencionados, por meio de três fundos subsidiários, já existentes ou a serem criados, com recursos de origem orçamentária (estadual e municipal) e privada: o **Fundo de Cooperação Público-Privado para a Promoção da Inovação**, o **Fundo de Parceria** e o **Fundo de Capital de Risco e de Aval para Empresas de Alta Tecnologia**. Está implícita a idéia de que, quando necessário e de interesse mútuo, recursos do FDN poderão ser utilizados para alavancar investimentos ou iniciativas locais com base nos três fundos mencionados.

Os *recursos de renúncia fiscal* constituirão a base para:

- a) o **Fundo de Apoio às Atividades Produtivas do Nordeste – (Fundo de Investimento Regional)**;
- b) a **modalidade de aplicação direta**;
- c) os **benefícios com base na dedução do IRPJ**, já existentes; e
- d) os **benefícios fiscais com base no II, IPI, IOF e o AFRMM**.

O Fundo de Investimento seria constituído com base em opções dos contribuintes do IRPJ e destina-se, prioritariamente, a incentivar o investimento privado.

A modalidade de aplicação direta baseia-se em opções e destina-se, exclusivamente, a empreendimentos considerados da mais alta prioridade para o desenvolvimento regional.

Os benefícios com base na dedução do IRPJ já existem e têm também como objetivo atrair, consolidar e propiciar o reinvestimento de capital na Região.

Os incentivos fiscais, além de fundados nas modalidades de benefícios já existentes, tais como a isenção do IOF e do AFRMM, se basearão também na recriação de antigos instrumentos,

tais como a isenção do II e do IPI na importação de equipamentos, de grande atratividade para a implantação de novos empreendimentos<sup>10</sup>.

Quanto ao *crédito*, a sua indicação visa destacar a importância acessória que tem, quando concedido sob a forma favorecida, no apoio a projetos de iniciativa local, já contemplados com benefícios de outra fonte ou não.

---

<sup>10</sup> Os benefícios com base no II e no IPI estão em vigor atualmente, para o País como um todo, aplicando-se de modo restritivo a operações de importações de equipamentos e insumos destinados à informática, às telecomunicações e à área de pesquisa com o apoio do CNPq.

**Quadro-síntese dos instrumentos operacionais (financeiros e fiscais) da SUDENE**

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>DESTINAÇÃO (Objetivo)</b>	<b>FONTE (Origem)</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL</b>	<b>PROPOSTA</b>
<p><b>I - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS</b></p> <p>A) <u>Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDN</u></p> <p>B) <u>Fundo Misto (subsidiário)</u></p> <p>1. Fundo de Cooperação Público-Privado Para Promoção da Inovação;</p> <p>2. Fundo de Parceria</p>	<p>Ampliação das condições de competitividade sistêmica e de desenvolvimento endógeno e de criação de externalidades em C&amp;T e em inovações</p> <p>Criação de novas infra-estruturas, permanentes ou não, voltadas para a geração e a transferência de conhecimento, e para utilização de interesse comum. Constrói redes de cooperação e alianças em cadeias e arranjos produtivos</p> <p>Financiamento conjunto com agências estaduais de fomento, agências reguladoras e empresas com recursos disponíveis para aplicação em C,T&amp;I..</p>	<p>Recursos orçamentários constitucionais (percentual elevado dos 2% do IPI e IR definidos para compor o novo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional)</p> <p>Recursos orçamentários do Fundo (A); Fundos setoriais e não setoriais de Apoio à Ciência, Tecnologia e Inovação, em especial, o Fundo Verde-Amarelo e o Fundo de Infra-Estrutura; consórcios com empresas</p> <p>Recursos orçamentários do Fundo (A); recursos constitucionais dos estados, destinados a C&amp;T</p>	<p>Em exame no Congresso na PEC da Reforma Tributária (Art. 159, alínea d )</p> <p>Usado na OCDE, ainda incipiente no Brasil, onde a existência de critérios de aplicação mínima em regiões incentivadas, contribui para sua atratividade</p> <p>A CF de 1988 facultou aos estados vincular receita orçamentária para aplicação em C&amp;T</p>	<p>- Atuar na regulamentação, remetida a Projeto de Lei</p> <p>Criação de Fundo de Cooperação Público-Privado. Gestão por Comitê da Sudene, com participação do MCT, agências federais (CNPq, Finep) e estaduais de fomento a C&amp;T e representantes de empresas e de universidades</p> <p>Criação de Fundo de Parceria, a ser gerido por comitê misto, com a participação de representantes da Sudene, dos estados, das universidades e das empresas</p>

INSTRUMENTO	DESTINAÇÃO (Objetivo)	FONTE (Origem)	SITUAÇÃO ATUAL	PROPOSTA
<p>3. Fundo de capital de risco e de Aval para Empresas de Alta Tecnologia</p> <p><b>II – RECURSOS DE RENÚNCIA FISCAL</b></p> <p>A) <u>Recursos com base no IRPJ</u></p> <p>1. Redução de 75% do IR para novos empreendimentos prioritários atuando na etapa da operação da empresa</p> <p>2. Redução de até 37,5% do IR para empreendimentos prioritários em operação</p> <p>3. Reinvestimento – Dedução de 30% do IR, acrescido de metade de recursos próprios, para empresas em operação no NE</p> <p>B) <u>Benefícios fiscais</u></p> <p>1. Isenção do AFRMM</p>	<p>Recursos de risco e aval para empresas de alta tecnologia sediadas na área de atuação da Sudene; para induzir a criação e a atração de novas empresas</p> <p>Atração de investimentos prioritários para a Região, mediante compensação de desvantagens locacionais</p> <p>Apoio aos empreendimentos prioritários em operação na região (preferentemente atinge empresas regionais)</p> <p>Apoio a empreendimentos prioritários para compra de equipamento novo (modernização)</p> <p>Redução de custos na importação de bens</p>	<p>Recursos orçamentários do Fundo (A); recursos privados</p> <p>Renúncia Fiscal existente</p> <p>Renúncia Fiscal existente</p> <p>Renúncia Fiscal existente</p> <p>Renúncia Fiscal existente</p>	<p>Pouco usado no País, mas de grande importância em países que apoiam áreas de biotecnologia e TI</p> <p>Pleno funcionamento. Tem sido importante para definir a localização de grandes empreendimentos no Nordeste. De fácil operacionalização e administração</p> <p>Plena vigência. De fácil operacionalização e administração</p> <p>Plena vigência. De fácil operacionalização e administração</p> <p>Plena vigência</p>	<p>Definir formas de operação e realização de investimentos em capital de risco e fundo de aval para empresas de base tecnológica.</p> <p>Recuperar a isenção para os setores/cadeias mais prioritários; garantir o prazo de 10 anos e manter vigência até 2013.</p> <p>Manter prazo final até 2013, definir prioridades para ação mais seletiva</p> <p>Estender a modalidade para o grupo controlador para aplicar em unidade no Nordeste. Ampliar o objetivo da aplicação para qualquer investimento fixo e tecnologia da informação</p> <p>Manter na forma atual</p>

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>DESTINAÇÃO (Objetivo)</b>	<b>FONTE (Origem)</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL</b>	<b>PROPOSTA</b>
2. Isenção do IOF	Redução de custos na importação de bens	Renúncia Fiscal existente	Plena vigência	Manter na forma atual
3. Isenção de II e do IPI para máquinas e equipamentos	Novos empreendimentos de cadeias ou arranjos produtivos prioritários (reduz custo do investimento)	Renúncia Fiscal	Não existe (existiu no início da antiga SUDENE e era muito solicitado)	Propor criação e apresentação de emenda à PEC 41 de isenção do novo ICMS com a mesma finalidade
<u>C) Recursos com base em opção do contribuinte</u>				
- Fundo de Investimento Regional (*)	Apoio financeiro à instalação de empreendimentos produtivos estratégicos ou de cadeias produtivas prioritárias	Opção de empresas (renúncia fiscal no IRPJ)	Inexistente	- Propor Projeto de Lei - Aplicação sob forma de aplicação em ações e debêntures conversíveis ou não ( ver descrição no texto)
- Mecanismo de Aplicação Direta	Apoio financeiro à instalação de novos e grandes empreendimentos, considerados de alta prioridade para o desenvolvimento regional	Opção no IRPJ	Inexistente	Aplicação direta do optante em projeto do grupo controlador, apenas para projetos considerados de relevante interesse pela Sudene (exclui participação minoritária)
<b>III – RECURSOS DE CRÉDITO</b>				
1. Crédito via Bancos Oficiais	Estímulo ao desenvolvimento de empresas e empreendimentos, em especial as micro, pequenas e médias (MPME)	Fontes existentes, inclusive o FNE	Recursos existem, mas há dificuldades de acesso pelas empresas do Nordeste	Criação do CORIFF, sob coordenação da SUDENE e presença do Minist. da Fazenda para formatar as operações, adequando-as às prioridades regionais e às características das empresas nordestinas

(\*) No caso do Espírito Santo as empresas ali instaladas poderiam optar pelo FUNRES desde que o Governo Estadual volte a destinar sua parte de recursos estaduais no Fundo.

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>DESTINAÇÃO (Objetivo)</b>	<b>FONTE (Origem)</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL</b>	<b>PROPOSTA</b>
2. Microcrédito via Bancos, Cooperativas, Associações etc	Estimulo a microempresas e empreendimentos de autônomos	Fontes existentes e que devem ser ampliadas pelo Governo Federal	Recursos existem e BNB lidera aplicações	Comitê coordenado pela SUDENE com o SEBRAE e outras entidades envolvidas com o microcrédito
3. Recursos adicionais captados do FAT pelo BNB	Financiamento do setor produtivo	Recursos dos Depósitos Especiais do FAT (10% do patrimônio depositado que financia operações especiais)	BNB disputa tranches no CODEFAT	Projeto de Lei após negociação com MTb

## **Anexo - Integrantes e Convidados do Grupo de Trabalho Interministerial**

Tânia Bacelar de Araújo – Ministério da Integração Nacional – Coordenadora  
Márcio Lacerda – Ministério da Integração Nacional  
Johanes Eck – Casa Civil da Presidência  
Afonso Oliveira de Almeida – Casa Civil da Presidência  
Roberto Shoji Ogasa Vara – Ministério da Fazenda  
Manoel Joaquim de Carvalho Filho – Ministério da Fazenda  
Pedro Antônio Bertone Ataíde – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
Espartaco Madureira Coelho – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
Maurício Cortines Laxe – Ministério do Meio Ambiente  
Joaquim Guedes Correia Gondim Filho – Ministério do Meio Ambiente  
Carlos Gastaldoni – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio  
Carlos Siqueira – Ministério da Ciência e Tecnologia  
José Humberto de Oliveira – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
Eudoro Walter Santana – DNOCS  
Kenedy Moura Ramos e Cláudio Frota – BNB  
Flávio Castelo Branco – CNI  
José Ramos Torres de Melo Filho – CNA  
Francisco Miguel de Lucena – CONTAG

### **Equipe Técnica de Apoio ao GTI**

#### **– Especialistas Convidados**

Aldemir do Vale Souza  
Ângela Maria Távora Weber  
Clemente Rosas Ribeiro  
Eduardo Ferreira  
Fátima Guimarães  
Francisco Sales Cartaxo Rolim  
Jorge Fernando de Santana  
José Aldo dos Santos  
José Geraldo Wanderley  
José Otamar de Carvalho  
Leonardo Guimarães Neto  
Lúcia Carvalho Pinto de Melo  
Paulo Ferraz Guimarães  
Ricardo de Almeida  
Ricardo Leitão  
Sérgio José Cavalcanti Buarque  
Valdeci Monteiro Santos

#### **– Apoio Administrativo**

José Thomaz de Medeiros

#### **– Servidores da antiga Sudene**

Albertina de Souza L. Pereira  
Andrilene de Andrade L. Santos  
Anita Rozenblit de Vasconcelos  
Carla Roberta Pimentel de Arruda

Gerusa Honório da Silva Mendonça  
Glauce Maria Gouveia de Andrade  
José Mário Rodrigues  
Lautemyr Xavier Cavalcanti Canel  
Lúcia Cristina dos Santos  
Maria Elziclécia Ribeiro de Aquino  
Maria Francisca Tereza O. de Lima  
Maria Helena de Castro Lima  
Marília Cortez M. de Sá Carneiro  
Mércia Vanderlei da Silva  
Paulo Pereira da Cunha  
Ricardo Sobreira Bezerra  
Sérgio Barbosa Sardou  
Sevy Lima Cavalcanti Pereira  
Sônia Maria Mendes Cruz  
Svietlana Oliveira de Siqueira  
Sylvia Thereza Bené de O. Sabino  
Urany Dantas de Carvalho

### **Participantes das Oficinas Temáticas**

#### **– Semi-árido**

Albertina Pereira – SUDENE  
Aldemir do Vale Souza – GTI  
Alexandrina Sobreira de Moura – Conselho da Biosfera da Caatinga  
Anita Rozenblit – SUDENE  
Arnobio Andrade – ASSOCENE  
Cleide Bernal – UFC  
Dalgoberto Coelho de Araújo – SUDENE  
Ecila Fernandes – SUDENE  
Edna Maria do Nascimento – Cáritas Brasileira  
Edneida R. Cavalcanti – FUNDAJ  
Espedito Rufino – Projeto Dom Helder Câmara  
Felipe Jalfim – Projeto Dom Helder Câmara  
Fernanda Ferrário – SUDENE  
Francisco Cartaxo – GTI  
Francisco Lyra – DMA/CHESF  
Frederico Cavalcanti – SUDENE  
Guerino Edécio – UFRPE e ETENE/BNB  
Huseyin M. Sipahi – CHESF  
João Suassuna – FUNDAJ  
Jorge Jatobá – FGV  
José Aldo dos Santos – Centro SABIÁ  
José Artur Padilha – STR  
José Heraldo Guimarães – Guimarães Ferreira  
José Otamar de Carvalho – Consultor  
Lautemyr Canel – SUDENE  
Leonardo Guimarães Neto – GTI  
Lucia Cristina Santos – SUDENE  
Macyra Sotero – SUDENE  
Marcelino Lima – Diaconia

Maria Elziclécia de Aquino – SUDENE  
Maria Francisca Teresa de O. Lima – SUDENE  
Maria Helena Castro Lima – SUDENE  
Monica Araujo – CAM – Centro de Apoio a Microempresa  
Paulo Ferraz Guimarães – GTI  
Rinaldo Mancin – UNB  
Sérgio Menezes – SAF/MDA  
Sylvia Sabino – SUDENE  
Sylvio Campello – CTE/UFPE  
Wedna Cristina Maria Galindo – FETAPE

– **Incentivos e Crédito**

Adalberto Arruda – Economista  
Cláudio Vasconcelos Frota – BNB  
Clemente Rosas - Consultor  
David Hulak - SEBRAE  
Fernanda Ferrário – SUDENE  
Flávio Lyra – Senado Federal  
Francisco Cartaxo – GTI  
Geraldo Wanderley – APL  
Hugo de Almeida – MMA  
Ivo Pedrosa – UPE/FCAP  
Jorge Jatobá – FGV  
Jorge Santana – UFPE  
José Paulo Cavalcanti Filho - Advogado  
José Ribamar Fontes – Receita Federal  
Lautemyr Canel – SUDENE  
Leonardo Guimarães – GTI  
Manoel Joaquim de Carvalho – MF  
Marcos Miranda – BNB  
Paulo Ferraz Guimarães – GTI  
Ricardo Leitão – GTI  
Roberto Cavalcanti - Economista  
Roberto Shoji Ogasa Vara – MF/SPE  
Ronaldo Queiroz – SEBRAE  
Ricardo Sobreira – SUDENE  
Sérgio Ferreira – GF Consultores

– **Cadeias Produtivas e Inovação**

Abraham Benzaquen. Sicsú – FUNDAJ  
Adriano Dias – FUNDAJ  
Albertina Pereira – SUDENE  
Aldemir do Vale Souza – GTI  
Anita Rozenblit – SUDENE  
Dalgoberto Coelho de Araújo – SUDENE  
Ecila Fernandes \_ SUDENE  
Fernanda Ferrário – SUDENE  
Francilene Procópio Garcia – UFCG  
José Carlos Cavalcanti- SECTMA  
José Marcos Menezes – BID  
Lautemyr Canel – SUDENE

Leonardo Guimarães – GTI  
Lúcia Carvalho Pinto de Melo – CGEE  
Lynaldo Cavalcanti – ABIPTI  
Maria Elziclécia Aquino – SUDENE  
Maria Francisca Teresa O. de Lima – SUDENE  
Mariano Macedo – TECPAR  
Mônica Araújo – Centro de Apoio ao ME  
Paulo Guimarães – GTI  
Roberto Vermulm – CGEE  
Rubem Monteiro Filho – SUDENE  
Sérgio Sardou – SUDENE  
Telmo Silva de Araújo – SEPLAN/PMCG

– **Oficinas com Especialistas das Universidades**

Alexandre Rands Barros – UFPE  
Anita Kon – PUC-SP  
Aziz Nacib Ab’Saber – USP/IEA  
Clóvis Cavalcanti – FUNDAJ  
Eleonora Tinoco – UFRN  
Georges Pellerin da Silva - UFPE  
Guerino Edécio – UFRPE  
Gustavo Maia Gomes – UFPE  
Gilberto Bercovici – USP  
Ivan Targino - UFPB  
Jan Bitoun – UFPE  
Jair do Amaral Filho – UFC  
José Alencar – BNB  
José Eli da Veiga – USP  
José Policarpo Lima – UFPE  
Manuel Correia de Andrade – FUNDAJ  
Maria Cleide Bernal – UFC  
Paulo Henrique de Almeida – UFBA  
Reynaldo Rubem F. Jr. – UFAL  
Roberto Alves de Lima – UFPE  
Tania Fischer – UFBA  
Tarcisio Patrício de Araújo – UFPE e FUNDAJ  
Wilson Cano – UNICAMP

– **Participantes da Oficina realizada no BNDES**

Celso Furtado  
Maria da Conceição Tavares  
Ana Célia Castro – UFRJ  
Antonio Barros de Castro – UFRJ  
Aspásia Camargo - FGV  
Carlos Lessa – Presidente do BNDES  
Carlos Vainer – UFRJ e IPPUR  
César Ajara – IBGE  
Claúdio Egler - UFRJ  
Fábio Erber – BNDES  
João Paulo de Almeida Magalhães - UFRJ  
Lena Lavinias UFRJ

Luiz César de Queiroz – UFRJ  
Márcio Henriques – Diretor do BNDES  
Maurício Borges – Diretor do BNDES  
Roberto Smith – Presidente do BNB  
Sérgio Rezende – Presidente da FINEP

### **Grupo de Apoio ao Seminário Regional**

Aubênia Barros Loureiro  
Albertina de Souza Leão Pereira  
Ângela Maria Távora Weber  
Anita Rozenblit de Vasconcelos  
Andrilene de Andrade Leitão Santos  
Carmem Lúcia Fonseca Couto  
Cátia Maria dos Anjos Thorpe  
Cristiane de Souza Flor  
Dalgoberto Coelho de Araújo  
Ecila de Assis Fernandes  
Edvaldo Rodrigues da Silva  
Fernanda Ferrário  
Flávia Alves Torres  
Frederico Augusto Araújo Cavalcanti  
Gêrusa Honório da Silva Mendonça  
Ítalo de Medeiros Brito  
Jane Niceas Figueiredo  
Janete Correia Leitão  
José Mário Rodrigues  
Josué da Silva Ribeiro  
Lautemyr Xavier Cavalcanti Canel  
Lúcia Cristina Santos  
Macyra Régia Sotero  
Manoel Francisco do Carmelo Santos Barreiros  
Marcus Vinícius Santos Coelho Paz  
Maria Betânia Silva  
Maria Elziclécia Ribeiro de Aquino  
Maria Francisca Tereza O. de Lima  
Maria Helena de Castro Lima  
Maria do Socorro Rodrigues de Moraes Vilar  
Marília Cortez M. de Sá Carneiro  
Mércia Vanderlei da Silva  
Nireide Pontes Tavares  
Ricardo Sobreira Bezerra  
Sérgio Barbosa Sardou  
Sevy Lima Cavalcanti Pereira  
Sidney da Silva  
Sílvia Maria Santos do Rêgo Maciel  
Sônia Maria Mendes Cruz  
Sylvia Thereza Bené de O. Sabino  
Urany Dantas de Carvalho  
Vânia Pereira Cavalcanti Rodrigues  
Victor Uchoa Ferreira da Silva