ISSN impressa 0100-4956
ISSN eletrônica (on line) 2357-9226

ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2003-2010) SOBRE A ECONOMIA DO NORDESTE

Analysis of the National Policy of Regional Development (2003-2010) Over the Northeast's Economy

Sarah Regina Nascimento Pessoa
Economista. Mestrado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Prof. Substituta do curso de Ciências Econômicas (FEAC/UFAL). sarah_pessoa89@hotmail.com

Ana Maria Rita Milani
Economista. Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Prof. Adjunta da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). amilani22@hotmail.com

Resumo: Este trabalho tem por objetivo realizar uma análise crítica da atuação do Governo Federal na redução das disparidades regionais através da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2007) e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2006), buscando evidenciar se as diretrizes e prioridades delineadas convergiram com as ações realizadas e a intencionalidade do governo em desenvolver o Nordeste. Foi possível constatar fragilidades na implementação da PNDR. Para além, com a abordagem de desigualdades em múltiplas escalas, a política passou a tratar de forma unificada o atraso relativo de todas as macrorregiões, não dando a real e necessária prioridade ao Nordeste. Observou-se uma falta de convergência entre as linhas prioritárias e os investimentos previstos no plano estratégico, como também diversas limitações dos fundos de financiamentos que, dentre outros elementos, destacam-se a baixa capacidade de influenciar a localização dos investimentos e de seletividade setorial na indução de segmentos estratégicos.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Política de Desenvolvimento; Nordeste.

Abstract: This paper aims to conduct a review of the Federal government's role in reducing regional disparities through the National Regional Development Policy (2007) and the Northeast Sustainable Development Strategic Plan (2006), an attempt to clarify the guidelines and outlined priorities converged with the actions taken and the government's intention to develop the Northeast. It was found weaknesses in the implementation of PNDR. In addition, with the approach of inequalities at multiple scales, the policy has treated in a unified way the relative backwardness of all macro-regions, not giving a real and necessary priority to the Northeast. There was a lack of convergence between the priority lines and the planned investments in the strategic plan, but also several limitations of financing funds, among other elements, we highlight the low ability to influence the location of investments and sectoral selectivity in induction strategic segments.

Keywords: Regional Development; Development Policy; Northeast.

Recebido em 11 de maio de 2015
Aprovado em 21 de outubro de 2016

1 Introdução

As políticas de desenvolvimento regional no Brasil foram desencadeadas na região que apresentava os maiores problemas econômicos e sociais, o Nordeste. Diante de um cenário bastante desfavorável – secas, pobreza, concentração industrial no Centro-Sul, concentração de renda, desemprego, pequeno dinamismo econômico, etc – o debate e as manifestações sociais cresciam[1], pressionando o governo de Juscelino Kubitschek a se mobilizar no final de seu mandato.

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

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

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

O Golpe Militar em 1964 mudou um pouco este cenário, a centralização do poder foi aos poucos fragilizando a SUDENE e limitando seu poder de atuação. A década de 1970, por sua vez, foi importante na consolidação do processo de substituição de importações brasileiras. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) apresentou uma grande contribuição para a indústria nordestina na mudança de seu padrão de especialização, de produtos de consumo não duráveis para produtos intermediários[2]. Contudo, tratava-se de uma política de desenvolvimento nacional, não priorizando o Nordeste brasileiro.

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

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

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

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

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

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

políticas regionais vivenciadas na década de 90, o governo petista se elegeu, em 2003, perante grande expectativa da retomada do planejamento do desenvolvimento e de políticas e ações voltadas às camadas menos favorecidas da população.

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

Dentro deste contexto, este trabalho busca realizar uma análise crítica da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2007), de seus instrumentos, planos e ações destinados ao Nordeste, buscando evidenciar a intencionalidade do governo no desenvolvimento desta região.

Este trabalho está estruturado em quatro secções. Além desta introdução, apresenta-se na segunda secção a descrição da PNDR e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), elencando seus elementos estruturantes, suas linhas prioritárias e projetos estratégicos. Na terceira seção aborda-se sobre a efetividade da política, através da análise crítica do proposto na PNDR e PDNE e das ações realmente efetivadas. Por fim, na quarta seção são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no Período Recente (2003-2010).

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

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

Dessa forma, as áreas de atuação da política foram divididas em quatro grandes grupos: a) Alta renda (áreas não prioritárias) – formadas pelas microrregiões com alto rendimento domiciliar por habitante, que se encontram predominantemente nas regiões Sul e Sudeste e partes do Centro-Oeste; b) Dinâmicas – microrregiões com rendimento médio e baixo, embora com dinâmica econômica significativa, com presença expressiva no Nordeste e Centro-Oeste, e pouco frequentes no Sul e Sudeste; c) Estagnadas – rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico, sendo predominante no Centro-Oeste; d) Baixa renda – microrregiões com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo, concentradas basicamente no Norte e Nordeste brasileiro. Através desta delimitação, a PNDR se propôs a garantir o acesso a bens e serviços de qualidade para a população destas regiões menos favorecidas.

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

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

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

O arranjo institucional, proposto para implementação da PNDR, configurou-se em três escalas

de intervenção. A escala nacional, que previu a criação da Câmera de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR)[3] e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), ambos presididos pela Casa Civil da Presidência da República, cabendo a estes o papel de definir critérios de atuação, formular estratégias e coordenar a política.

As instâncias macrorregionais, para as regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste, em que se previu a recriação das respectivas superintendências de desenvolvimento (SUDAM, SUDENE e SUDECO), como também a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento (PAS, PDNE, PDSA, PDCO)[4], ficando a cargo destes órgãos a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento, como também a promoção de iniciativas em territórios priorizados. Por fim, as instâncias sub-regionais, em que reside o foco operacional da PNDR, com ações estruturadas pelos fóruns regionais[5], sob governança do Ministério da Integração (PNDR, 2007).

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

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

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

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

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

Por fim, os Incentivos Fiscais, que têm suas origens na década de 60 através da Lei nº 4.239

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

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

5 Segundo a PNDR (2007, p. 19), os fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional:

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

(27/06/1963), sendo concedidos a empresas instaladas nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE em cinco distintas modalidades: Isenção de até 75% do IRPJ para novos empreendimentos; Isenção de até 12% do IRPJ para empreendimentos existentes; Reinvestimento do IRPJ; Isenção do Adicional de Frete Para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)[6]; e Depreciação Acelerada.

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

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

2.1 Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)

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

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

Como proposta de campanha dos candidatos à presidência em 2002, a recriação da SUDENE foi levada a cabo pelo presidente eleito Lula através da criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da SUDENE (GTI-SUDENE), em 10 de fevereiro de 2003. Este grupo era composto por Tânia Bacelar, representante do MI e coordenadora do Grupo, dois representantes da Casa Civil e dos seguintes Ministérios: Ministério da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento Indústria e Comércio; da Ciência e Tecnologia; e do Desenvolvimento Agrário. Contando também com consultores de diferentes áreas[7].

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

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

Por sua vez, a segunda proposta voltava-se à construção da Ferrovia Transnordestina. Com a extensão de 1.700 km, esta obra projeta ligar os estados do Piauí, Ceará, Paraíba e Pernambuco aos portos de Pecém/CE e Suape/PE, com o objetivo de facilitar o escoamento da produção desta região. O orçamento gira em torno de R$ 4,5

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

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

bilhões e contou com o financiamento do FINOR e FDNE. A execução da mesma ficou a cargo da concessionária Transnordestina Logística (TL) da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), cabendo ao governo as licenças e desapropriações. Como pode ser visto:

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

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

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

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

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

Relativo à dimensão social, o PDNE (2006) destaca grandes desafios, devido à pobreza, à insuficiência na qualidade da educação, aos elevados índices de morbidade e mortalidade, déficits habitacionais, precárias condições de vida, dentre outros. Finalmente, em relação à dimensão ambiental, destaca-se o processo de desertificação, degradação ambiental dos grandes aglomerados urbanos e de importantes ecossistemas.

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

O cenário normativo, ou seja, o futuro desejado para a região nordestina, segundo PDNE (2006, p.98) se caracteriza através da combinação de três processos:

> Aumento da competitividade; melhoria da qualidade da vida da população; e conquista da cidadania e inserção social do contingente de nordestinos à margem do desenvolvimento socioeconômico". Dessa forma, elencaram-se cinco macro objetivos para orientação das estratégias, são eles: a) desenvolvimento e integração social; b) aumento das vantagens competitivas do Nordeste; c) integração competitiva das economias nacional e internacional; d) expansão da base produtiva, e redução da defasagem do Nordeste; e) integração cooperativa das sub-regiões (PDNE, 2006, p.104).

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

> Representa o conjunto de iniciativas e investimentos para melhoria do acesso generaliza-

> do da população à educação que leve ao aumento da escolaridade da população, assim como redução do analfabetismo (funcional e digital), acesso à terra e à água, oferta ampla de serviços sociais (como abastecimento de água e esgoto) (2006, p. 110).

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

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

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

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

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

A sub-região Litorânea Leste, que compreende parte dos territórios de Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, apresentava o segundo PIB absoluto (R$ 37,4 bilhões, em 2001) e *per capita* da região (R$ 4.025,16). Um total de R$ 9,8 bilhões de investimentos foi previsto para esta sub-região, entre eles: Refinaria de Petróleo/PE – R$ 5.750 milhões; Estaleiro/PE – R$ 391 milhões; Usina Termoelétrica de Coteminas/RN – R$ 150 milhões; Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN – R$ 90 milhões; Porto de Maceió/ AL – R$ 42 milhões; Aeroporto de Maceió/AL – R$ 217 milhões; Usina TERMOALAGOAS/ AL-R$ 214 milhões, dentre outros.

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

Tratando-se de uma área de fronteira agrícola, a sub-região do Cerrado compreende territórios da Bahia, Maranhão e Piauí. Apresentou, em 2001, o segundo menor PIB de todas as sub-regiões (R$ 8 bilhões), e um PIB *per capita* no valor de R$ 2.946,70. Os investimentos previstos totaliza-

vam R$ 223,2 milhões, distribuídos em três projetos: BR 135/BA – R$ 159 milhões; Brasil ECO-DISEL/PI – R$ 9,2 milhões; Ferrovia Norte-Sul, Ramal Sul/MA – R$ 55 milhões.

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

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

Abrangendo parte substancial do semiárido nordestino, a sub-região Sertão Norte é composta por porções de território do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Com o 3º maior PIB (R$ 24,2 bilhões) e 6º maior PIB *per capita* (R$ 2.093,2), foram previstos um total de R$ 10,9 bilhões de investimentos, que se distribuíram em 14 projetos, são alguns: Ferrovia Transnordestina/NE – R$ 4 bilhões; Integração de Bacias/NE – R$ 4 bilhões; Adutora do Oeste/PE – R$ 114 milhões; Usina Termoelétrica/RN – R$ 900 milhões; Barragem Castanhão/CE – R$ 82 milhões; BR 020/PI – R$ 135 milhões, entre outros.

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

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

3 Considerações sobre a PNDR e PDNE e o Nordeste.

Ao passo da análise da PNDR e PDNE na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), elencam-se diversas observações. A primeira questão se refere ao tipo de abordagem que é dado às desigualdades regionais brasileiras, sendo em múltiplas escalas. Como já explicado anteriormente, esta abordagem critica a visão tradicional de que o Norte e o Nordeste resumem o problema regional brasileiro. Nesta visão, ao considerar estas regiões de forma homogênea não há o reconhecimento de que existem diversas dinâmicas sub-regionais em todas as macrorregiões.

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

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

DAM e SUDECO a nova política, quebrando uma cadeia de articulações institucionais para a efetivação da PNDR.

A SUDENE foi ao longo das décadas anteriores a sua extinção perdendo sua força institucional e seu caráter reformista. De modo diferente a proposta inicial de Furtado, em que a ela estava subordinada diretamente a Presidência da República, sendo administrativamente autônoma, a nova SUDENE passa a ser vinculada ao Ministério da Integração. Sua estrutura de gestão apresenta um peso grande dos estados no Conselho Deliberativo que, como destacado pelo documento que faz o balanço crítico da PNDR (BRASIL, 2010a), estes juntamente com os municípios, nunca abraçaram com convicção a PNDR e sua tipologia territorial. Para além, a SUDENE sofreu com insuficiência de seu quadro técnico, assim como limitações dos recursos destinados para o desempenho de seu papel. Ou seja, esta instituição ressurge com pouca força política e financeira, em um contexto bem diferente ao de 1960.

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

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

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

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

Contudo, os investimentos previstos convergiam basicamente para reforçar o padrão de especialização industrial nordestino e para ampliação e modernização da infraestrutura. Conforme demostrado na Tabela 1, em torno de 46% dos recursos projetados se destinaram a projetos de infraestrutura, voltados a duplicações de BR's, reformas de portos e aeroportos, ampliação de capacidade de termoelétricas, dentre outros.

Utilizando a categorização de Duarte (2008), tem-se a classificação sob intensidade tecnológica da distribuição dos investimentos previstos para indústria de transformação, que representaram 38,22%. A Tabela 1 revela o predomínio dos segmentos de média baixa e baixa intensidade tecnológica, destacando-se refino de petróleo e álcool (17,32%), produtos de matérias plásticas (9,28%) e alimentos e bebidas (4,61%). Os segmentos de alta e média alta intensidades tecnológicas não representaram nem 1% destes investimentos.

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

Tabela 1 – Participação dos segmentos econômicos nos investimentos previstos na PDNE (2006) – (%).

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

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

Outro importante destaque se deve à ausência de grandes projetos na área de ciência e tecnologia, que foram previstos nas linhas dos projetos estratégicos visando à inovação e à capacitação tecnológica, com investimentos em instituições de pesquisa. Dentro do inventário de investimentos públicos e privados, apresenta-se um único investimento, que se volta ao Centro Espacial de Alcântara localizado no Maranhão, representando apenas 1,7% dos investimentos previstos.

O PDNE também listou três ações prioritárias na agenda de governo, que eram: a recriação da SUDENE, já analisada, o projeto de transposição do Rio São Francisco e a Ferrovia Transnordestina. Embora a magnitude destes projetos, tratam-se de obras de baixo grau tecnológico e mão de obra pouco qualificada, representando poucas repercussões na cadeia produtiva. Ou seja, são obras extremamente caras e com um efeito de encadeamento para frente e para trás muito reduzido. Como já destacado anteriormente, estas obras extrapolaram seus prazos de finalização, não sendo entregues até o ano de 2015.

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

No campo de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, observaram-se diversos entraves para sua plena operação. A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, previsto nesta política, não se concretizou. De acordo com a PNDR (2007), este fundo se estabelecia como fundamental, tendo em vista que seria a fonte mais expressiva de recursos, sendo capaz de financiar além das regiões tradicionalmente já apoiadas, como também por dispor de recursos não reembolsáveis visando subsidiar as ações estratégicas. Sendo incluída no bojo da PEC da Reforma Tributária, após uma série de emendas, a proposta que criaria este fundo foi inviabilizada.

Com relação aos fundos tradicionais de financiamento, já descritos anteriormente, elenca-se alguns comentários. O Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), criado em 1974, foi substituído pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e teve no ano de 2013 o fim de suas operações. Segundo o Relatório de Gestão do FINOR (2010), foi repassado pelo Tesouro Nacional o montante de R$ 510,6 milhões entre o período de 2003 a 2010. Os projetos beneficiados com o

FINOR estavam basicamente relacionados ao setor industrial (64,35%), com o predomínio do setor de alimentos e bebidas e têxtil. O setor de infraestrutura apresentou o maior volume de recursos destinados, com o destaque ao financiamento da Ferrovia Transnordestina.

Um dos grandes impasses nesta fonte de financiamento deve-se às baixas taxas de liberação dos recursos. No ano de 2010, foi liberado o montante de R$ 651,9 milhões restando ainda a liberação de R$ 1,2 bilhão, destes 68,36% se destinavam à infraestrutura. Do ponto de vista espacial, tem-se que 46,4% dos projetos beneficiados com o FINOR, em 2010, localizavam-se nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. De uma forma geral, verifica-se que este fundo apresentou limitações, dado a instabilidade dos recursos repassados pelo Tesouro Nacional e por questões políticas, tendo em vista as Leis e Medidas Provisórias[8] que acarretaram diversas restrições e, posteriormente, sua extinção.

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

Indo de encontro aos critérios estabelecidos, entre 2003-2010 o FNE apresentou um volume de 1,24% nas operações com médios e grandes produtores/empresas, que representaram 70,67% dos recursos totais contratados. Sabe-se que nesta faixa se encontram os projetos com maior possibilidade de cumprimento das exigências e, possivelmente, mais viáveis. Porém, torna-se necessário que este instrumento de financiamento seja contrário a esta lógica, priorizando aqueles que têm poucas possibilidades de crédito, fora este fundo.

Do ponto de vista espacial, verificou-se a concentração da quantidade de operações e contratações nos estados com maior PIB do Nordeste – Bahia, Ceará e Pernambuco – que detiveram 45% e 55,5%, respectivamente. Para além das fronteiras dos estados, a PNDR desenvolveu uma tipologia com vistas a designar os recursos para os locais mais precários. Por sua vez, as regiões de baixa renda e estagnada foram alvo de 47,8% das contratações.

Estes dados remetem a constatação que Furtado (1997) fez no GTDN ao verificar que os recursos destinados ao "combate" às secas se voltaram para os grandes proprietários do semiárido. O cruzamento entre números de operações e contratações na faixa prioritária e valores contratados por porte de empreendimentos, oferece fortes indícios de que os maiores produtores/empresas destas regiões receberam, relativamente, uma parcela maior de recursos.

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

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

Embora regulamentado em 31 de maio de 2002, pelo Decreto n° 4.253, a mudança de governo e as alterações propostas com esta nova gestão retardaram o início das operações deste fundo, que só veio contratar as primeiras operações em 2007 – ano em que foi regulamentada a recriação da SUDENE, sendo esta a gestora e o BNB o operador preferencial do FNDE.

Até o ano de 2010, foi contratado um mon-

8 A Lei n° 9.532 de 10 de dezembro de 1997 e as Medias provisórias n°2.156-5 e 2.199-14, ambas de 24 de Agosto de 2001, restringiram a faculdade da opção apenas ao contribuinte com participação acionária em projetos do art. 9° da Lei n°8.167, de 16 de Janeiro de 1991, praticamente desprovendo este fundo de fontes líquidas de recursos.

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

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

O pouco tempo de operação traz algumas limitações para análise deste fundo. Contudo, é possível observar que dos aproximados R$ 5,3 bilhões previstos, 86% se configurou como dotação orçamentária, e apenas 37,4% desta dotação foi liberada. Os projetos de infraestrutura foram beneficiados, até 2010, com liberações de 48,5% do valor previsto (BRASIL, 2010b). Observa-se um descompasso entre a dotação orçamentária e liberação dos recursos. Por ser um fundo orçamentário, ele está sujeito ao contingenciamento de repasses pela STN, gerando assim um ambiente incerto para o desembolso de recursos. Dessa forma, verifica-se que o FDNE, o instrumento da PNDR que destina a maior quantidade de recursos para esta região, também apresentou significativas limitações financeiras.

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

De uma forma geral, os instrumentos de financiamento da PNDR apresentaram uma série de limitações. De acordo com o balanço crítico da PNDR, estes instrumentos não possuem mecanismos eficientes de indução da localização dos investimentos dentro das macrorregiões, sendo verificada uma concentração em espaços mais dinâmicos, não contribuindo para a redução das desigualdades intrarregionais. Outro ponto a ser destacado se refere aos mecanismos de seletividade setorial, os quais são muito genéricos. Dessa forma, percebeu-se uma baixa capacidade de indução de segmentos mais estratégicos para o desenvolvimento nordestino (BRASIL, 2010a).

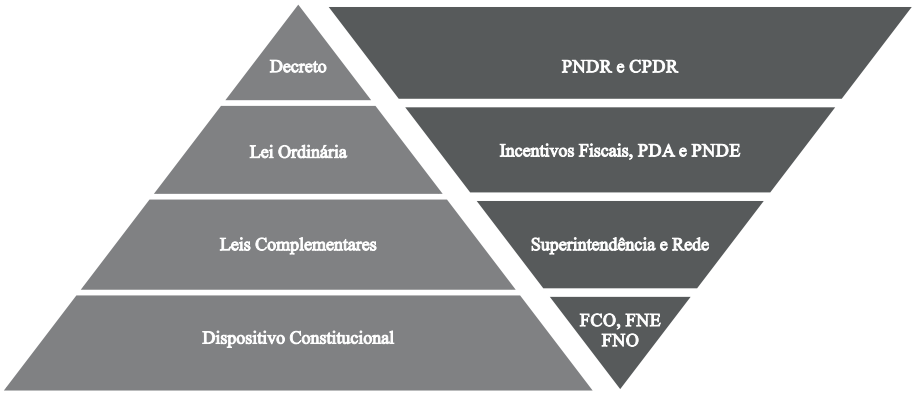
Embora estando dentro da linha prioritária da política, estes instrumentos apresentam uma exigência de contrapartida para realização de inovação, valorização dos fornecedores locais, dentre outros, muito limitados. Verificou-se também uma sobreposição dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento e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

A análise legal da PNDR e de seus instrumentos também nos remete a alguns questionamentos. Como ilustrado na Figura N° 01, há um desbalanceamento legal[9] destes elementos.

9 De acordo com o documento de avaliação da PNDR, entende-se por desbalanceamento legal:

> "[...] a aplicação de instrumentos legais de posição hierárquica inferior a figuras programáticas ou institucionais de posição hierárquica superior, assim como a aplicação de instrumentos legais de posição hierárquica superior a figuras programáticas ou institucionais de posição hierárquica inferior, ou, de modo genérico, o desencontro entre hierarquias legais e programáticas/ institucionais. (BRASIL, 2011, p.86)".

Figura 1 – Ilustração do Desbalanceamento Legal da PNDR



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

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

Ao observar a "fragilidade" desta política, questiona-se a real intenção em priorizá-la, como foi proposta nos documentos oficiais e discursos políticos. Sabe-se que uma política instituída por decreto se estabelece como uma política de governo e não de Estado, ficando a critério do Poder Executivo fazer alterações ou sua destituição sem muitas dificuldades. Ou seja, não houve uma preocupação em amparar esta política por uma tessitura mais robusta visando à sua priorização no longo prazo, tendo em vista que a superação dos problemas regionais não se estabelece no curto prazo[10].

As considerações aqui expostas ratificam a não intencionalidade do governo em levar a cabo a política de desenvolvimento regional. Esta afirmação fica evidente pela falta de clareza de como as instituições responsáveis pela implementação da PNDR estariam estruturalmente organizadas, como os atores públicos e privados estariam articulados, quais seriam suas responsabilidades e que poderes políticos e financeiros teriam. O que se encontra na PNDR é apenas que deveria existir uma sinergia entre todos os atores envolvidos, verificando uma centralização das atribuições do MI e a falta de autonomia dos atores operacionais.

Embora as ressalvas já realizadas, tem-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste são projetos bem construídos, contudo, não se observou efetividade de suas diretrizes e estratégias. Há uma enorme distância entre o que está no papel e a realidade.

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

Para alguns autores, como Tânia Bacelar (2013), a questão regional não avançou muito neste período recente, tendo em vista que foi enfrentada por outros caminhos, a política social é um desses. Sabe-se que o Nordeste concentra grande parte da pobreza nacional, porém, segundo o do-

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

cumento (BRASIL, 2011), não se pode deixar que a PNDR seja "contaminada" por esse caminho e perca sua expressividade singular dentre as políticas públicas. Para além, o documento ressalva:

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

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se projetou com o objetivo de analisar criticamente a atuação do Governo Federal na redução das disparidades regionais através da PNDR (2007) e PDNE (2006), buscando evidenciar se as diretrizes e prioridades delineadas convergiram com as ações realizadas e a intencionalidade do governo em desenvolver o Nordeste.

Com o desenvolvimento deste trabalho, verificou-se que em muitos aspectos a PNDR (2007) não saiu do papel. Elementos tidos como fundamentais se frustraram, como é o caso da CPDR, que daria o "empoderamento" a esta política, ou melhor, o suporte político necessário para implementação da PNDR; e do novo fundo de financiamento, o FNDR, que alavancaria um volume significativo de recursos não reembolsáveis para implementação da política. Além disso, observou-se um intervalo de quatro anos para a institucionalização da política e da recriação da SUDENE, e esta, quando recriada, esteve condicionada a limitações de seu poder institucional e financeiro.

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

A não intencionalidade do governo em colocar em prática a política institucionalizada também ficou clara pela falta de objetividade no que se refere à função, ao poder institucional e financeiro dos Comitês, Conselhos, Fóruns e outros elementos criados pela PNDR, quanto pela ausência de mecanismos que possam avaliar o trabalho e o desempenho dos mesmos. Nesta investigação, grandes foram as dificuldades de encontrar informações sobre como os investimentos previstos no PDNE (2006) foram efetivados. Não foi possível realizar o balanço da implementação destes projetos previstos, pois não havia clareza na política de quem seria responsável pelo acompanhamento destes investimentos e por serem de diferentes fontes de financiamento, especialmente os privados. Os relatórios de gestão dos Fundos de Financiamento da Política também apresentavam algumas limitações, no sentido de que alguns fundos não forneceram relatórios para todos os anos e pela quantidade de informações contidas nos mesmos não serem suficientes para uma análise mais profunda.

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

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

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

Por fim, debateu-se também sobre a dispersão

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional I.** Brasília. 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CARVALHO. C. P. de O. Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento (2000/2008). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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