

Igor Passinho da Silva¹Adrianno Oliveira Rodrigues²

A questão nordestina: uma análise da industrialização e a retomada da discussão regional

RESUMO

Este artigo tem como objetivo central analisar os efeitos da industrialização na realidade socioeconômica do Nordeste entre os anos de 2000 e 2010, trabalhando com indicadores e variáveis econômicas como renda *per capita*, emprego, Valor da Transformação Industrial (VTI) e PIB Setorial. Assim como observar o desdobramento da política nacional do início do Governo Lula para o Nordeste, por via do Plano Estratégico de Desenvolvimento idealizado e uma das últimas contribuições de Celso Furtado ao considerar a Questão Regional.

Palavras-chave

Industrialização; Nordeste; Desenvolvimento.

ABSTRACT

The main goal of this article is to analyse the effects of industrialisation on the socioeconomic reality of the Northeast region of Brazil in the years from 2000 to 2010, using a variety of indicators and economic variables, which include per capita income, employment, Value of Industrial Transformation and sectoral GDP. As well as observing the outcome of the national policy to the Northeast from the beginning of President Lula's government beginning of the Lula government, through the idealized Strategic Development Plan, which was one of the last contributions made by Celso Furtado.

Keywords

Industrialization; Northeast; Development.

Introdução

A região Nordeste, detentora histórica de uma desigualdade relativa, apresenta indicadores socioeconômicos essencialmente inferiores à média nacional, exigindo a formulação de políticas regionais que pretendam melhorar esse cenário. Nesta região, por ocasião das discussões que remeteram à Questão Regional na década de 1950, a via de solução encontrada foi o fomento ao processo de industrialização, pretendendo, entre outros, dotar a região de capital e gerar mais empregos, elevando-se a renda.

1. Economista formado pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pós-graduado em Administração Pública da Escola de Gestão e Políticas Públicas (EGPP) da Fundação Ceperj.
2. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), campus Nova Iguaçu.

Assim, pretende-se como objetivo principal deste artigo avaliar os reflexos do setor industrial na economia nordestina, no período que compreende os anos de 2000 a 2010. O artigo busca também analisar as políticas industrializantes implementadas, assim como os mecanismos de fomento ao setor e verificar alguns dos resultados gerados.

O desenvolvimento desta análise mostra-se importante, uma vez que pretende interpretar resultados da política industrializante adotada pelo Estado, enquanto agente fundamental na aplicação destas políticas, visando o desenvolvimento regional. Foram utilizadas para isso referências voltadas ao estudo do desenvolvimento regional e aplicação das políticas, baseadas na linha de interpretação furtadiana, que considera ser essencial a participação do Estado no fomento às políticas públicas.

1. Industrialização no Nordeste: uma análise recente

Para a análise dos reflexos e evolução do processo de industrialização na região abordada neste artigo, no período de 2000 a 2010, é importante abordar o processo de desconcentração da produção industrial, apontado por Araújo (2001) entre os anos de 1970 a 1990, bem como enfocar o processo de regionalização trabalhado por Diniz *et al.* (2009). De acordo com Guimarães Neto (1989, *apud* ARAÚJO, 2001) o país passa da articulação comercial para a articulação produtiva inter-regional, passando a produzir nas diversas regiões, atenuando a Questão Regional. Nesse processo, um dos setores diretamente beneficiados foi o têxtil, onde as atividades passam a se agregar regionalmente, o que a princípio configurou um grande passo no processo de desconcentração que estava em curso.

Com a desconcentração, os benefícios se mostraram dispersos por todo o território e, no caso da indústria, logrou-se um aumento da produtividade, bem como se evidenciou uma tendência de aumento na geração de empregos no Nordeste, apontada no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), enquanto reflexos de políticas de incentivos adotadas e dos financiamentos públicos concedidos. Araújo (2001) entende o processo de desconcentração ocorrido como reflexo das políticas adotadas.

Diniz *et al.* (2009) destacam um outro processo, o de regionalização da política industrial, atividade considerada imperiosa no que tange ao aumento de produtividade em regiões tidas como atrasadas, como o Nordeste. Aborda ainda a importância de se regionalizar a política industrial, à medida que corresponderia a um instrumento de auxílio na redução das disparidades regionais e sociais. Com a regionalização da política industrial visa-se garantir um aproveitamento dos recursos e potencialidades oriundas do que chamou de diversidade inter-regional.

Ao mencionar a utilização de políticas que impulsionaram regionalmente a atividade industrial, tanto no processo de desconcentração quanto no de regionalização, refere-se ao mecanismo de concessão de incentivos fiscais a empreendimentos que pretendessem e pretendem se instalar no Nordeste, fundamental à realização e execução de projetos industriais.

1.1 Industrialização e a evolução de variáveis e indicadores econômicos no Nordeste

Uma vez pontuado, torna-se essencial demonstrar como teria evoluído a desconcentração da produção. Na Tabela 1, a seguir, são elencados valores, que representam a participação na produção industrial das Grandes Regiões, entre os anos de 1969 e 2004. Mostra-se assim quantitativamente, a partir de dados processados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma moderada dispersão industrial ocorrida. Importante mostrar dados de décadas anteriores da análise recente, de forma a se evidenciar mais agudamente a dispersão.

Tabela 1 | Distribuição do VTI por Grandes Regiões (em %)

Grandes Regiões	1969	1981	1990	2000	2004
Norte	1	2,3	3,4	4,6	4,9
Nordeste	5,9	7,2	7,8	8,9	8,5
Sudeste	80,8	73,7	70,8	65,8	62,8
Sul	11,7	15,7	16,8	18,5	20,1
Centro-Oeste	0,7	1,1	1,1	2,2	3,6

Fonte: Elaboração própria a partir de Diniz *et al.* (2009).

Os dados sugerem que, enquanto a região Sudeste apresentou uma contração do Valor de Transformação Industrial (VTI), as demais regiões apresentaram um gradual aumento de forma relativa, o que, de alguma forma, se insere no cenário de desconcentração das atividades em geral, sugerido por Araújo (2001) e Diniz *et al.* (2009). Demonstrando ainda, em um momento posterior, a articulação produtiva abordada por Guimarães Neto (1989, *apud* ARAÚJO, 2001), que corresponde a se produzir nas diferentes regiões do país, havendo uma desconcentração e expansão do capital. Conforme pode ser evidenciado da Tabela 1, houve um aumento de 7,8% para 8,5%, entre a década de 1990 e o início dos anos 2000, para o Nordeste, permanecendo sempre em terceiro lugar na produção industrial, posição condizente com sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) Nacional.

No que tange à variável emprego, uma das mais importantes quando se pensam os objetivos e impactos futuros de uma política, pode-se observar na Tabela 2 o número de microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais e dados relativos a Pessoal Ocupado, comparativo entre os anos de 1985 e 2005.

Tabela 2 | Microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais e Pessoal Ocupado em 1985 e 2005

Grandes Regiões	1985	2005	1985	2005
Norte	2	8	126.098	231.401
Nordeste	24	32	525.682	765.682
Sudeste	69	95	3.542.249	3.324.923
Sul	37	57	1.048.275	1.605.388
Centro-Oeste	5	16	92.992	288.390

Fonte: Elaboração própria a partir de Diniz *et al.* (2009).

Observando o quantitativo de pessoal ocupado na indústria, no comparativo entre os anos de 1985 e 2005, observa-se uma leve queda neste indicativo para a região Sudeste e um aumento para as outras quatro Grandes Regiões do país. Esse resultado condiz com o aumento no número de empreendimentos industriais que se alocaram nestas regiões. Nesse momento, novas áreas industriais se formaram no contexto do país, tendo no Nordeste passado de 24 para 32 entre os anos de 1985 e 2005 (Diniz *et al.*, 2009, p. 361). Há um indicativo de regionalização, visto que surgiram em áreas de todos os estados nordestinos.

Na Tabela 3 são apresentadas as 18 microrregiões da região Nordeste com maiores níveis de participação da indústria.

Tabela 3 | 18 microrregiões mais industrializadas da Região Nordeste

Microrregião	% Agropecuária	% Indústria	% Serviços	Variação do % da Indústria
	2010			2000-2010
Paulo Afonso (BA)	1,1	67,3	31,6	- 10,9
Sergipana do Sertão do São Francisco (SE)	8,2	58,3	33,5	37,7
Baixo Cotinguiba (SE)	2,8	52,9	44,4	9,2
Itamaracá (PE)	2,4	48,9	48,8	- 1,6
Cotinguiba (SE)	10	48,5	41,5	27,5
Catu (BA)	3,5	48,5	48	- 2,6
Japaratuba (SE)	11,1	48,3	40,6	11,4
Pacajus (CE)	3,3	47,2	49,6	- 13,4
Chapada do Apodi (RN)	5,8	44,8	49,4	- 11,4
Itaparica (PE)	6,8	43,9	49,2	- 11,0
Estância (SE)	6,1	41,4	52,5	8,2
Vale do Açu (RN)	5,9	40	54,2	13,9
Suape (PE)	0,3	39,4	60,3	4,2
Salvador (BA)	0,1	39	60,9	1,7
Entre Rios (BA)	14,7	36,5	48,9	8,6
Valença (BA)	16	36,5	47,6	25,8
Mossoró (RN)	5	33,9	61,1	10,7
Baixo Curu (CE)	10,2	32,9	57	5,8

Fonte: Neves *et al.* (2014).

Com base nos dados da Tabela 3, é possível constatar conforme apontam Neves *et al.* (2014) que somente quatro regiões passaram por um processo acelerado de industrialização entre 2000 e 2010. Fatores como os incentivos fiscais, custos de mão de obra e mercados consumidores em expansão incentivaram empresas a investir em plantas industriais na região.

O setor terciário abriga uma maior possibilidade de geração de empregos, porém, conforme destacam Diniz *et al.* (2009, p. 354) deve-se ter cautela, uma vez que “parte do crescimento do setor de serviços está associada à terceirização de atividades da própria indústria; ao rápido crescimento da produtividade na indústria”.

Dispõe a indústria de um potencial de arraste sobre os demais setores, ou seja, por maior que seja o dinamismo apresentado pelos demais setores econômicos, exerce a indústria um importante papel e participação nos resultados por eles obtidos. Observando a Tabela 3, com dados das microrregiões mais industrializadas, verifica-se que a participação do setor industrial em algumas microrregiões mostra-se superior ao percentual do setor de serviços.

1.2 Incentivos e financiamentos públicos à iniciativa privada

Um dos principais instrumentos utilizados para fomentar o desenvolvimento regional no Nordeste foi o mecanismo de concessão de incentivos fiscais aliados aos financiamentos concedidos por bancos públicos no sentido de propiciar os recursos necessários para que os projetos pudessem ser implementados.

Com relação aos incentivos fiscais, é importante esclarecer ter no Nordeste inicialmente sido instituído, pelas leis que aprovaram os planos diretores, o Sistema 34/18, posteriormente convertido no Fundo de Investimento do Nordeste (Finor).³ Na década de 1990, conforme destacam Lima, A. e Lima J. (2010), houve um esvaziamento da intervenção do Estado na economia, contraindo-se em muito os mecanismos de políticas de desenvolvimento regional. Seguindo orientação de organismos internacionais, iniciou-se um processo de liberalização da economia.

3. O Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) é um benefício fiscal concedido pelo Governo Federal, criado pelo Decreto-Lei n. 1.376, de 12/12/1974, e reformulado pela Lei n. 8.167, de 16/01/1991 (BRASIL, 2001), com modificações introduzidas pela Medida Provisória n. 2.199-14, de 24/08/2001 (última reedição da MP n. 2.058, de 23/08/2000), constituído de recursos aplicados em ações e debêntures, destinado a apoiar financeiramente empreendimentos instalados ou que venham a se instalar na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene (Nordeste, Norte de Minas Gerais e Espírito Santo), tendo como sua principal fonte de recursos as opções para Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas de todo o país (Fonte: BNB).

O cenário de incentivos culminou em uma disputa que se acirrou, visto a pretensão de atrair investidores em potencial para seus estados, e a referida atração se deu por meio de isenções total ou parcial no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por período determinado. Esses incentivos se voltaram, em sua maior parte, às atividades industriais.

Essa postura tomada pelos estados e as “disputas de atratividade” ficou conhecida como “guerra fiscal”, em que empresas e investidores em potencial priorizariam aqueles estados que lhes propiciassem melhores vantagens fiscais. Por aspectos positivos tem-se a geração de empregos, a desconcentração industrial e a regionalização das atividades. Em termos de aspectos negativos, a quebra de uma necessária visão regional, que possibilitaria o desenvolvimento conjunto de uma Grande Região.

Assim, não se limita a mera concessão de incentivos fiscais, o que “pesará” nas decisões a serem tomadas pelas empresas no momento de investir. Lima, A. e Lima J. (2010) colocam ainda que seriam esses determinantes previamente considerados na avaliação da obtenção dos incentivos.

A infraestrutura é outro elemento importante. Os nove estados do Nordeste lançaram programas fitando o desenvolvimento regional. Lima, A. e Lima J. (2010) apontam que cinco deles preveem o aumento do benefício fiscal para empreendimentos que pretenderem se instalar fora da região mais desenvolvida, podendo atingir 100% de isenção do ICMS, nas áreas tidas como prioritárias ao estado.

Outra preocupação dos “concedentes” está em acompanhar os resultados e a eficácia dos incentivos concedidos, como a geração de empregos. Lima, A. e Lima J. (2010) apontam como ótica negativa o fato de que empresas beneficiadas não geram melhorias na infraestrutura local. Os incentivos são concedidos visando a aquisição de prestígio político, pela atração de um novo projeto ao Estado. A renúncia fiscal pode acarretar prejuízos em uma perspectiva de curto prazo em áreas como educação, saúde, segurança etc.

Lima, A. e Lima J. (2010) avaliaram se a concessão de incentivos fiscais promoveu alteração na dinâmica das indústrias de transformação e extrativa mineral no Nordeste, utilizando para isso dados do emprego formal industrial. Foram coletados dados dos programas de seis estados nordestinos, excluindo-se Maranhão, Alagoas e Bahia, pela dificuldade de obtenção dos dados junto aos órgãos administradores estaduais (ver Tabela 4).

Tabela 4 | Impactos dos programas estaduais de incentivos fiscais

Estado	Empregos Gerados	Média Anual	Empresas Incentivadas	Período	Programas	NP ¹
Piauí	28.794	2.215	410	1994-2006	CIF	78%
Ceará	211.229	16.248	1.111	1994-2006	FDI	91%
Rio Grande do Norte	44.929	2139	190	1986-2006	Proadi	-
Paraíba	51.508	4683	422	1995-2005	FAIN	61%
Pernambuco	89.995	8.181	1.221	1996-2006	Prodepe	39%
Sergipe	25.876	1.617	360	1991-2006	PSDI	-

Fonte: Elaboração própria a partir de Lima, A. e Lima J. (2010).

¹NP: Novas Plantas Industriais

Conforme destacado no trabalho de Lima, A. e Lima J. (2010), no decorrer dos anos pesquisados, houve variações, não sendo por exemplo observada uma constância dos dados apresentados. O maior número de projetos incentivados está no setor industrial. Entre os seis programas estaduais analisados, foi possível constatar que a maior parte destinou-se a projetos voltados à instalação de novas plantas industriais, para as quais verificou-se aumento no número de estabelecimentos e, conseqüentemente, empregos industriais.

Lima, A. e Lima J. (2010) objetivaram, entre outros, evidenciar a relação positiva entre a concessão de incentivos e a “resposta” do emprego industrial. Constatou-se que os setores com maiores taxas de variação nessa variável foram os mais beneficiados, bem como não ter havido a preocupação dos programas estaduais em atuar na diversificação da atividade produtiva local. Foram mais contemplados com subsídios: gêneros tradicionais da indústria, como alimentos e bebidas, têxteis e confecções, calçados e minerais não metálicos.

Na mesma linha de importância dos incentivos fiscais concedidos, estão os financiamentos propiciados pelos bancos públicos. Entre os setores financiados está o industrial, que, no âmbito das principais instituições bancárias voltadas ao fomento do desenvolvimento no Nordeste, como o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o BNDES (ver BNDES. S.d.), conta com uma parte do volume de empréstimos concedidos. Ambas as instituições atuam observando direta ou indiretamente metas, prioridades e diretrizes fixadas pela Sudene e, no período estudado, pelo Ministério da Integração Nacional.

Entre as áreas que configuram seu apoio à indústria, está aquela que se destina aos insumos básicos (AIB), relacionados à indústria de base. Os estados mais beneficiados pela instituição foram Bahia, Pernambuco e Maranhão. No que se refere aos desembolsos de recursos destinados à região, Bacellar e Nali (2014, p. 187) sinaliza, entre os anos de 2003 e 2013, um desembolso da ordem de R\$ 23,2 bilhões de reais, sendo R\$ 22,3 bilhões dirigidos aos três estados mencionados, delineando-se desta forma uma desproporcionalidade em relação aos demais. Apesar da instituição atuar fortemente em auxílio à redução das desigualdades regionais, verificou-se que os empréstimos concentraram-se basicamente em três regiões. E, logicamente, reflete no propósito de ampliação do parque industrial nordestino, ainda que o BNDES não seja o único prestador.

Tabela 5 | Projetos industriais financiados pelo BNDES no Nordeste (em R\$ bilhões) e empregos gerados

Empresa	Investimento Total	Financiamento BNDES	E.D.I. ¹
Suzano Papel e Celulose	5	2,7	25.000
Veracel Celulose	4	1.430	10.000
Polo de Camaçari	-	4	-
Complexo Petroquímico de Suape	8,5	3,5	7.100
Consórcio de Alumínio do Maranhão	6	1,1	13.000
Vanádio de Maracás	550	334	280
Votorantim Cimentos ²	300 mi	180 mi	1.430
Estaleiro Atlântico Sul S.A.	2,4	1,86	11.000*
Refinaria Abreu e Lima	-	9,9	40.000
Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste	6,6	4,4	39.000*

Fonte: Elaboração própria a partir de Bacellar e Nali (2014).

¹ Empregos Diretos e Indiretos

² O financiamento à Votorantim Cimentos foi em (R\$ milhões).

* Estimativas.

Bacellar e Nali (2014) destacam a variável emprego, objetivando-se demonstrar a relação entre o financiamento realizado e a geração de trabalho pelos projetos industriais apoiados. Conforme se pode extrair da Tabela 5, as indústrias atuaram enquanto grandes contratantes de mão de obra. Sete dos projetos apontados na Tabela 5, par-

cialmente financiados pelo BNDES, voltaram-se a novas fábricas. Tratou-se essencialmente de projetos novos que se instalaram no Nordeste. Com relação ao Polo de Camaçari, foram financiadas diferentes empresas, mas a pesquisa somente logrou dispor da importância aproximada emprestada pelo banco. Não foi possível orçar uma previsão do Investimento Total na Refinaria Abreu e Lima, dado que o BNDES participou somente na fase inicial do projeto.

Neves *et al.* (2014) analisaram a atuação da Área Industrial do banco no Nordeste, desta vez fomentando a indústria de bens. Iniciam considerando o financiamento de projetos ligados à área automotiva, mais precisamente aos projetos das empresas Continental, Pirelli e Moura. A primeira contratou um financiamento de R\$ 173,8 milhões visando a ampliação da produção de pneus para veículos de passeio e caminhonetes em sua fábrica na Bahia, o que correspondeu a geração de quase 2.400 postos de trabalho diretos e indiretos. Também neste último estado, em 2008 e posteriormente em 2011, a Pirelli contratou, no conjunto dos anos, um total de R\$ 196,4 milhões, visando também um aumento na produção de pneus, sendo gerados 172 empregos diretos. A Moura, em 2013, tomou emprestado R\$ 182,6 milhões, visando aumentar a sua produção, o que representou a vinculação de 710 empregos entre diretos e indiretos.

A participação do banco neste setor foi destacada, de acordo com o trabalho, com o apoio em 2012 à fábrica da Fiat em Pernambuco, que significou uma participação com a importância de R\$ 3,5 bilhões, equivalente a 35%, de um investimento total de R\$ 10 bilhões, com previsão de conclusão para o final de 2016. Entre os diferentes aspectos positivos logrados pela empresa com esse projeto, previa-se a criação de cerca de 5.650 empregos diretos e 12 mil indiretos. Vislumbrou-se positivamente, além da variável emprego, impactos na renda e melhorias na capacitação da mão de obra, com vistas ao forte aproveitamento local.

Outro segmento apontado foi o da tecnologia, com apoio ao Porto Digital (PE) e ao Porto Mídia. O primeiro visou “a formação e capacitação de empresas e mão de obra de base tecnológica” (NEVES *et al.*, 2014, p. 214), tendo contratado um total de R\$ 5 milhões. Figura na lista dos quatro polos, referendados mundialmente pela International Association of Science Parks, organização que incentiva a competitividade. Esse porto, considerando o resultado das empresas nele concentradas, geraram mais de 6.500 empregos diretos. O Porto Mídia, enquanto um desenrolar do primei-

ro, atuando na área de *games*, *design*, audiovisual e música, pretende se expandir na área da economia criativa. Contratou um total de R\$ 8.840.850,00, equivalente a 60% do valor do projeto para reformas necessárias em um edifício que abriga o projeto. Mais de 110 vagas de emprego, entre criadas e estimadas durante o desenrolar do empreendimento.

Outro banco atuante na atenuação das disparidades regionais é o Banco do Nordeste do Brasil S.A. Em nível regional, configura-se como o maior concedente de recursos às iniciativas de empreendimento privado no Nordeste. Para isso, conta com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). Cabe ao banco, enquanto instituição financeira regional, intermediar os recursos, possibilitando aos investidores executarem seus projetos voltados para a região. Importante esclarecer que o BNB atende todos os estados abrangidos pela Sudene, o que inclui Minas Gerais e Espírito Santo, estados fora do escopo de análise deste artigo. Entre os programas de crédito, está o Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste, que, por ser todo voltado à indústria, recebe o nome de FNE Industrial (Banco do Nordeste, s.d.).

2. A questão regional brasileira e o Nordeste (2000-2010)

A Carta Magna de 1988 fixa, entre outras resoluções, como um dos objetivos fundamentais previstos em seu artigo 3º, III, “reduzir as desigualdades sociais e regionais;” (CF, 1988). Assim, ficou estabelecida constitucionalmente a necessidade de se tratar as disparidades presentes em uma linha histórica na sociedade brasileira. No campo do desenvolvimento regional, elaborou-se o Estudo Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, visando compreender as potencialidades de desenvolvimento do país. A proposta se mostrou tão audaciosa que, conforme destaca Carvalho (2001), pretendeu-se constituir uma nova geografia no país. Passaria das atuais cinco macrorregiões definidas pelo IBGE, para nove regiões definidas pelos eixos.

Com a eleição de Lula em 2003, foi lançada em seu primeiro ano de mandato a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que tratou de garantir a prioridade devida à temática do desenvolvimento, tão importante e que o Governo Fede-

ral incorporou aos seus objetivos centrais. Considera Gumieiro (2014) ter sido neste momento retomada a Questão Regional, uma vez que desdobramentos ocorreram direcionados às regiões a partir desta política.

No que tange propriamente a Questão Regional, podemos traçar um olhar para a desconcentração observada por Araújo (2001), e a regionalização tratada por Diniz *et al.* (2009) e Diniz (2009), tendo tais tendências refletido uma expansão e realocação de diferentes projetos, novas ações do poder público, uma nova configuração espacial e territorial para as políticas regionais, maior valorização das potencialidades locais e desconcentração das atividades, antes fortemente localizadas nas regiões mais dinâmicas do país. Com relação à industrialização foi possível observar que as regiões expandiram suas respectivas participações na produção nacional, em desfavor do Sudeste.

Interpretando a Questão Regional, Carleial (2009) compreende que esta comporta a continuidade das desigualdades de renda e inter-regionais brasileiras, que se mostram mais intensas nas regiões Norte e Nordeste, devendo começar aí as necessárias políticas públicas. A desigualdade de renda existente fica mais clara ao se avaliar o indicador *per capita* entre as diferentes regiões brasileiras. Esta se configura, como bem observado, uma das linhas centrais da Questão Regional, não diferente do diagnosticado pelo grupo coordenado por Celso Furtado quando da elaboração do documento voltado ao desenvolvimento nordestino. Uma das principais razões que faz com que os olhares se voltem ao Nordeste quando se trata da Questão Regional centra-se justamente no fato deste deter, em uma perspectiva histórica, a mais baixa renda *per capita* entre as cinco grandes regiões brasileiras. Cerca de 27,8% da concentração demográfica brasileira está no Nordeste, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, o que torna dramático o principal indicador de renda aferido pelo IBGE (2010).

No ano de 2006 foi divulgada uma versão para discussão do Plano Estratégico direcionado ao Nordeste. Os problemas apontados no referido plano colaboraram no sentido de se traçar desafios que contornassem os problemas evidenciados para a região, visando de alguma forma atuar na redução do gap existente entre as regiões Sudeste e Nordeste. Voltando aos apontamentos realizados pelo relatório do GTDN (1967), observamos que à época foram sugeridos justamente os ditos investimentos. Fixou-se por linha principal o fomento à industrialização, o que deu corpo às ações do Governo Federal, por intermédio da Sudene, tendo os planos diretores moldado as diretrizes nesse sentido. Se, no passado, a Questão Regional se calçou no fomento à economia, no presente ela assume um

viés social, não sendo provável que se desenvolva uma região se, entre outros aspectos, não for tratada a exclusão social de uma considerável parcela da população. Furtado, ao considerar a educação, estaria exaltando o aspecto social, que, para ser trabalhado pretendendo a inclusão, em suas palavras, em entrevista concedida à Menezes e Salmito (2009), exige vontade política e conscientização por parte dos atores políticos.

Ainda com relação à educação, destaca Furtado (1992, *apud* GUMIEIRO, 2014) ser este o ativo mais importante na capacitação do fator humano, garantindo o acesso ao ensino, alfabetizando a população, habilitando profissionalmente os cidadãos, sendo assim um mecanismo importante de distribuição de renda. Diniz (2009) prossegue considerando que, na era do conhecimento, educação, ciência e tecnologia devem ser vistos como base estrutural que assegura a cidadania. Como veremos na seção a seguir, tais preocupações foram inclusas para discussão no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE).

2.1 A PNDR e seu desdobramento para o Nordeste brasileiro

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi lançada com o objetivo de atuar não somente na redução das desigualdades entre as regiões brasileiras, como também na promoção de um desenvolvimento equânime entre estas. Por ocasião da apresentação desta política, Ciro Gomes, então ministro de Estado da Integração Nacional, considerou o seguinte:

Fato é que a questão regional ganha, com a PNDR, espaço prioritário na agenda do estado brasileiro, gerando propostas inovadoras e consistentes que buscam contribuir para o debate sobre a nova concepção de desenvolvimento que a nação deseja includente e sustentável, levando, dessa forma, à estruturação de uma sociedade mais justa (MI, s.d.).

Tendo em vista a tomada de consciência por parte do poder público, no que tange à Questão Regional, seria a partir desta política que o Estado estaria reconhecendo, no sentido de retomada das discussões, a necessária intervenção a fim de garantir o desenvolvimento do território como um todo. Para se mensurar tamanha a importância despendida, a temática de redução das desigualdades tratada por via do PNDR

configurou-se como um dos megaobjetivos do Plano Plurianual para o interstício 2004-2007. A ação do PNDR se desenvolve em níveis de atuação definido por escalas, quais sejam: macrorregional, com a elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento, priorizando as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com a coordenação realizada pelas instituições de caráter regional. Assim como em escala sub-regional, via edição de programas em escala mesorregional, considerando mesorregiões definidas pelo referido ministério.

Para a região Nordeste, em escala macrorregional foi editado o PDNE, como resultado da ação conjunta da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste. Nas palavras de Gumieiro (2014, p. 20) o documento “recomenda aumentar a competitividade da economia regional, inclusão social, por meio da redução de desigualdades, pobreza e sustentabilidade do meio ambiente.”.

O levantamento realizado pelo PDNE apontou estrangulamentos e problemas a serem superados de natureza econômica, científica e tecnológica, social e ambiental. No que se refere aos estrangulamentos econômicos, o documento apontava como grande desafio a baixa competitividade da economia regional, referindo-se às questões produtivas no Nordeste, assim como indicava um reduzido crescimento econômico nas duas últimas décadas, fragilidade da agropecuária, desestruturação dos segmentos exportadores tradicionais e incapacidade de definir formas de integração capazes de contribuir positivamente para o seu dinamismo econômico, insuficiente dotação da infraestrutura econômica e sua inadequação em relação aos polos mais dinâmicos da economia regional, reduzida qualificação da mão de obra regional, baixo grau de integração e lento processo de modernização da estrutura industrial da região, quanto a este último vincula-se diretamente a linha furtadiana, que defendeu o fomento a essa atividade como meio de se superar o atraso relativo nordestino já na década de 1950 do século passado.

Com relação aos científicos e tecnológicos, são apontadas a reduzida capacidade de gerar, absorver e difundir informações e conhecimentos científicos e tecnológicos, desarticulação entre o sistema de geração e o setor produtivo, defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos da região, a presença de problemas específicos da região, como a sustentabilidade do desenvolvimento do semiárido e outras sub-regiões, todos relacionados à existência de um déficit na assimilação tecnológica e científica pelos meios produtivos da região. No que tange ao social, os problemas se

refletem no reduzido acesso ao trabalho produtivo, conseqüentemente à renda, insuficiente qualidade da educação oferecida, elevadas taxas de analfabetismo e a presença do analfabetismo funcional, índices elevados de morbidade e mortalidade, baixos padrões de saneamento e higiene ambiental, expressivo déficit habitacional, baixa propensão da população da região às atividades associativas e à mobilização social. Com relação ao ambiental, o processo de desertificação, a degradação ambiental dos conglomerados urbanos e a degradação ambiental de importantes ecossistemas configuraram os problemas apontados pelo PDNE. Verifica-se terem sido apurados déficits com relação à educação, ponto essencial da Questão Regional.

A partir desses problemas elencados, o mesmo documento traça desafios que correspondem a superar esses pontos de estrangulamento. Assim como aponta uma série de oportunidades de natureza econômica, tecnológica, social e ambiental a serem observadas por ocasião da elaboração de estratégias que visem atenuar os referidos problemas. Como forma de empreender o PDNE, houve uma divisão da área de atuação da Agência do Desenvolvimento do Nordeste (Adene), ou seja, dos nove estados do Nordeste e do Norte de Minas Gerais e Espírito Santo, em oito sub-regiões de planejamento ou áreas-programa estratégicas, considerando diferentes fatores. Na Tabela 6 a seguir são apontadas as referidas regiões, assim como o volume de investimentos públicos e privados esperados, dentro de uma estratégia espacial para todas as sub-regiões, tendo em vista indicadores socioeconômicos.

Tabela 6 | Investimentos por sub-região no Nordeste

Sub-região	Estados	Investimentos		FNE (em R\$)
		R\$	Renda per capita	
Litorânea Sul	SE, BA e ES	11 bi	R\$ 4.975,00	1,3 bi
Litorânea Leste	PE, PA, RN, AL	9,8 bi	R\$ 4.025,16	728 mi
Litorânea Norte	CE, MA, PI	12,05 bi	R\$ 3.133,48	1,3 bi
Cerrados	MA, PI, BA	1,54 bi	R\$ 2.946,70	136 mi
Meio-Norte	MA, PI	190 mi	R\$ 1.491,90	39,5 mi
Ribeira do São Francisco	SE, AL, BA	3,45 bi	-	23,7 mi
Sertão Norte	PI, CE, RN, PA, PE	10,9 bi	R\$ 2.093,20	394,7 mi
Sertão Sul	SE, BA e MG	1,3 bi	-	188,1 mi

Fonte: Elaboração própria com dados do MI-PDNE, 2006.

Gumieiro (2014) considerou avaliar, no volume apurado de investimentos, uma concentração em áreas mais dinâmicas, nas sub-regiões litorâneas, onde continuam, entre outros, concentrados projetos industriais. Chamou a atenção para os recursos advindos do Fundo Constitucional, em que 78% são destinados à região litorânea. Pondera ainda que no Sertão Norte, sub-região de baixa renda, o aparente vultoso volume de investimentos é quase todo destinado a dois grandes projetos de infraestrutura: Integração do Rio São Francisco e a ferrovia Transnordestina, pouco restando para a área social. A concentração abordada, ainda de acordo com Gumieiro (2014), foi favorecida em virtude da não aprovação pelo Congresso de um fundo de investimentos⁴ com vinculação exclusiva às pretensões da PNDR, que possibilitaria mais diretamente os propósitos de combate às desigualdades regionais. A renda *per capita* mencionada considera a média mensurada das localidades que compõem as respectivas sub-regiões e trata-se de valores do ano de 2005. Os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) referem-se ao período entre os anos de 2004-2008 tratado no PDNE.

Pensar e propor diretrizes para essa problemática requer a participação dos diferentes segmentos, uma vez que há muitas nuances que o agente Estado não consegue abarcar, sendo fundamental colher informações de forma que possa montar seu plano de ação. Conforme trata o PDNE, deve a Questão Regional ser colocada como Questão Nacional.

Diniz (2009) considera que uma política de caráter regional no presente deve considerar uma nova configuração territorial na perspectiva da regionalização. Nesse sentido, vemos que a área de atuação da antiga Adene e atualmente da Sudene foi dividida em sub-regiões, o que de alguma forma demonstra essa nova interpretação pelo poder público quanto à necessidade de se definir novas áreas de planejamento, a exemplo do pretendido pelo estudo Eixos de Integração.

Araújo (2001) trabalha com a questão da dinâmica, apontando que um dos fatores que evidenciam com muita clareza a Questão Regional é o dinamismo díspar apresentado pelas diferentes regiões do país, realidade não diferente da observada no Nordeste. Assim, uma vez que se realize qualquer divisão territorial, mostra-se fundamental observar onde e como se localizam as especificidades que demandam uma

4. Para maiores detalhes consultar a Proposta de Emenda Constitucional nº 233/2008. Diniz (2009) avalia que, muitas vezes, os diferentes fundos de financiamento mostram-se conflitantes entre si, com relação à liberação dos recursos e a sua gestão, mostrando-se favorável à criação de um fundo único, como proposto na PEC.

ação mais ou menos prioritária pelo ente estatal. Foi observado anteriormente que os nove Estados que compõem a região, na elaboração dos seus programas de incentivos estaduais, visaram beneficiar ainda mais projetos que pretendessem investir em regiões menos dinâmicas, no interior, saindo das regiões metropolitanas.

Considerando a reflexão trazida por Celso Furtado, em consulta realizada pela equipe de trabalho do então presidente Lula, o PDNE aborda considerações atinentes à educação, estabelecendo, enquanto desafios, o aumento significativo da qualidade de educação oferecida e a superação do analfabetismo. Menciona-se a superação do reduzido nível formal de escolaridade, porém não explicita meios de se alcançá-la, mesmo por se tratar de mera versão para discussão. O objetivo de priorizar a educação seria convertido na Diretriz n. 1 no ano de 2011 do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (2011), novamente um documento para discussão, já naquele ano assinado pela então Presidente Dilma Vana Rousseff, prevendo ações e especificando-as, dando formato mais amplo e claro a ações para a educação.

Considerações Finais

Partindo-se da contextualização histórica realizada da região Nordeste, compreende-se que a situação de atraso observada na região trata-se de um problema persistente, não se mostrando mais tolerável do ponto de vista político e econômico. Celso Furtado, munido de vasto conhecimento no campo do desenvolvimento trazido de suas experiências no exterior e, por último, enquanto membro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), foi o responsável pela elaboração de um diagnóstico mais aprofundado apontando as causas e propondo possíveis saídas. Sugere a industrialização como única saída, naquele instante, para a dramática situação nordestina. Esse óbice se apresenta, considerando a dificuldade em se aprovar projetos relacionados à reforma agrária. Esta última propiciaria um melhor acesso à terra e, conseqüentemente, uma ampliação da oferta de alimentos, com implicações positivas na remuneração da mão de obra.

A industrialização então aparece como meio de dotar o Nordeste de capital e propiciar geração de empregos, assim como assimilar, à realidade nordestina, um proces-

so que fez com que em muito avançasse a região Sudeste do país, que rapidamente se dinamizou no campo industrial no período posterior à grande crise que fez ruir a economia cafeeira.

Diante da consciência política nutrida, e a aplicação das políticas visando dinamizar o Nordeste, pela via da industrialização, os anos que sucederam aos anos de 1950, década que compreendeu a intensificação das discussões em torno da Questão Regional, refletiram um período de forte dinamismo para o país, o que favoreceu uma dispersão dos empreendimentos e projetos. O Estado promoveu políticas de incentivos fiscais que se mostraram benéficas aos propósitos dos empresários. Houve a quebra de uma pretensa ideia de unidade, de pensamento conjunto da região, em prol de garantias dos seus respectivos desenvolvimentos locais, ainda que por vezes o custo-benefício se mostrasse desfavorável aos estados.

Em uma análise recente da industrialização nordestina, utilizando-se para isso a avaliação de indicadores e variáveis econômicas, mostrou-se, a partir do VTI, ter no Nordeste ampliado o número de estabelecimentos, assim como em outras três Grandes Regiões, e uma redução que alcançou 18% dos empreendimentos localizados no Sudeste. Uma variável de especial importância analisada foi a do emprego. Apurou-se ter a indústria gerado emprego para uma média de 240 mil pessoas, no período de vinte anos, bem como ter aumentado o número de microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais. Houve neste caso não somente uma desconcentração bem moderada, como também a indústria se regionalizou. Com relação ao indicador de renda *per capita*, o Nordeste seguiu a tendência de tímido, porém, permanente crescimento da economia nacional. Fatalmente, esse indicador não progrediu, quando se retorna às discussões de Furtado, permanecendo o mais baixo entre todas as cinco Grandes Regiões. Configurando a desigualdade de renda apontada por Carleial (2009) uma das faces da Questão Regional. Ainda que a indústria tenha exercido boa representatividade na economia, sua participação no PIB nordestino não se mostrou capaz de permitir um avanço mais acentuado da renda no Nordeste. Sua importância, porém, não pode ser desconsiderada, uma vez que, enquanto atividade econômica, mostrou-se geradora de emprego.

Outro dado apontado foi o das microrregiões onde a participação da indústria supera a média nacional, sendo neste caso evidenciado, porém, que somente quatro dessas microrregiões lograram um processo de crescimento acelerado. Outro fator destacado foi a predominância do setor de serviços. Não se pode desconsiderar, conforme

ponderou Diniz *et al.* (2009) que parte do desempenho deste setor está associado à terceirização da indústria.

Dessa forma, a partir dos dados apresentados dos diferentes indicadores e variáveis, compreende-se exercer a indústria um importante papel, ainda que não tenha conseguido, por exemplo, dinamizar mais acentuadamente a renda. Colaborou, porém, na nova localização das atividades, propiciando dinamismo a diferentes áreas do Nordeste, o que configura um importante passo no sentido de se atenuar as desigualdades regionais.

Sobre os incentivos fiscais, foi mostrado que a sua mera concessão não atrai investimentos, sendo outros determinantes considerados por quem pretende empreender. Notou-se uma relação positiva entre os incentivos e a geração de empregos, tendo este último crescido bastante. Houve, pelos incentivos, uma atuação favorável na regionalização das atividades e o maior direcionamento dos programas estaduais voltados à instalação de novas plantas industriais.

No governo Lula foram retomadas as discussões em torno da Questão Regional. Tendo em vista o disposto constitucional quanto ao objetivo fundamental de atuar enquanto redutor das desigualdades sociais e regionais e visando conferir a devida prioridade ao tema foi editada a PNDR. E, enquanto desdobramento desta política, foi editado o PDNE, com lançamento de uma versão para discussão que realizou um diagnóstico, apontando problemas, bem como os desafios a serem superados na região. Quando consultado, Furtado defendeu priorizar terra e educação, nas pretensões de se trabalhar a Questão Regional naquele momento, beneficiando, assim, uma maioria da população.

Considera-se, sem o propósito de esgotar a temática, ter o processo de industrialização impactado positivamente na economia, à medida que os dados mostraram terem sido gerados empregos, o que conseqüentemente impactou na renda. Verificou-se a tomada de consciência por parte do Estado, que atuou fomentando as políticas de natureza regional, o que de forma mais sensível ocorreu com a posse do presidente Lula.

A recomendação de Furtado em priorizar-se a educação enquanto um dos pilares do viés social no presente deve de fato ocorrer, demonstrando-se preocupação com a permanência das discussões em torno da Questão Regional. A medida que se prioriza a educação e o resultado mais direto se revale na ampliação do conhecimento, certo é que um dos benefícios será a qualificação da população, que poderá preencher melhor as vagas de emprego geradas, entre estas, na indústria, distribuindo-se renda.

Referências

- ARAÚJO, T. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, M. C. *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 71-92.
- BACELLAR, R; NALI, E. O apoio à indústria de base na Região Nordeste. In: GUIMARÃES, P. *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 184-202.
- BANCO DO NORDESTE. Financiamentos – Indústria, Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste - FNE Industrial, s.d. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/industrial>>. Acesso em: 15 abr, /2016.
- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Missão, visão e valores. áreas de atuação – Indústria, s.d. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 4 mai 2016.
- BRASIL. Lei n. 8.167, de 16 de janeiro de 1991. Altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8167.htm>. Acesso em: 8 mai. 2016.
- BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CARLEIAL, L. M. da F. Celso Furtado e a questão regional. In: FURTADO, R. *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 45-67.
- CARVALHO, O. Nordeste: a falta que o planejamento faz. *Anais do Seminário Nacional: Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões – a Espacialidade do Desenvolvimento Brasileiro*. São Paulo, 2001.
- DINIZ, C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova Economia*, Belo Horizonte, vol. 19, n. 2, p. 227-249, mai.-ago., 2009.
- DINIZ et al. Regionalização da política industrial. In: COMIN, A. *Desafios da política industrial no Brasil do século XXI*. Confederação Nacional da Indústria, 2009. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/37/f4/37f48845-4983-4c61-9346-0a23372d0470/201211011923499964771.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2016.
- GTDN. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. 2ª Ed. Recife. 1967. Documentos Históricos. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/acervo>>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- GUMIEIRO, R. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a política de desenvolvimento regional do governo Lula. *CEPAL – Coleção Documentos de projeto*. Santiago do Chile, 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/36674-o-nordeste-dois-tempos-operacao-nordeste-politica-desenvolvimento-regional>>. Acesso em: 18 fev. 2016.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais do Brasil – 2010. Sistemas de Contas Regionais. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default.shtm>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

- LIMA, A.; LIMA, J. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n3/06.pdf>>. Acesso: 13 jul. /2014.
- MENEZES, R; SALMITO, J. O GTDN e as exigências da atualidade. In: FURTADO, R. *O Nordeste e a saga da Sudene*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 267-283.
- MI. Ministério da Integração Nacional. Sumário Executivo/Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. s.d. Disponível em: < http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>. Acesso em: 15/01/2016.
- NEVES, M. et al. Atuação da área industrial do BNDES na Região Nordeste. In: GUIMARÃES, P. *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 204-227.
- PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 2011. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/comissoes/CDR/AP/AP20110419_Guilherme_Reboucas.pdf>. Acesso em: 25 mai. /2016.

