

PROJETO ÁRIDAS

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT - V : ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

## GT 5.2 - MACROECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: OS ANOS 1960-1994 E OS CENÁRIOS PARA AS PRÓXIMAS DÉCADAS

Gustavo Maia Gomes

José Raimundo Oliveira Vergolino

VERSÃO PRELIMINAR  
SETEMBRO/94

Coordenação Geral:  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E COODENAÇÃO  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711. 2: 63 : 504 (213 . 504)

GOMES GM ARIDA

V.5 N.2



Ministério da  
Integração Nacional



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



**GT - V - ECONOMIA CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

**GT 5.2 - MACROECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO DO  
NORDESTE: OS ANOS 1960-1994 E OS CENÁRIOS PARA  
AS PRÓXIMAS DÉCADAS**

**Gustavo Maia Gomes  
José Raimundo Oliveira Vergolino**

VERSÃO PRELIMINAR  
SETEMBRO/94



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

## ORGANIZAÇÃO

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**  
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

### **GTI - RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT - II - RECURSOS HÍDRICOS**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT III - DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL**

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

### **GT IV - ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO**

Coordenador: **Charles Curt Meller**

### **GT V - ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

### **GT VI - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO**

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

### **GT VII - INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE**

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

## COORDENAÇÃO GERAL:

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação  
da Presidência da República  
Seplan-PR - Esplanada dos Ministérios - Bloco K - sala 849  
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112  
Fax: (061) 225-4032



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

## COLEGIADO DIRETOR

**Presidente:** Secretário-Executivo da Seplan-PR

**Secretário:** Coordenador Geral do ARIDAS

**Membros:**

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codefasv;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

## CONSELHO REGIONAL

**Membros:**

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

**Suplentes:** Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

## COMITÊ TÉCNICO

**Presidente:** Coordenador Geral do aridas;

**Membros:**

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA







## UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O NORDESTE

### INTRODUÇÃO

Este trabalho adota uma perspectiva macroeconômica – poderíamos dizer, de teoria macroeconômica – para analisar e interpretar o desenvolvimento do Nordeste, no período que começa com o início da operação da Sudene e se estende até os dias atuais. Tendo sido elaborado no âmbito do Projeto Aridas, e após grande insistência dos seus coordenadores nacionais, o presente estudo não pôde deixar de produzir também os seus cenários, inclusive quantitativos. Isto a despeito da nossa opinião de que cenários é uma palavra moderna para um vício antigo: o de sobrestimar nossa capacidade de antever o futuro ou, pior ainda, de moldá-lo ao sabor de nossas predileções momentâneas e, possivelmente, tolas. Parodiando o que disse Churchill, no início da Guerra, sobre as intenções de Stalin, o futuro is a riddle, inside an enigma, uma adivinhação dentro de um grande mistério. Melhor seria deixá-lo em paz.

O leitor entenderá facilmente por que recorremos à teoria macroeconômica para analisar e interpretar o desenvolvimento recente do Nordeste. A idéia fundamental é a de estruturar um argumento, fugindo da mera descrição, freqüentemente anárquica, dos fatos econômicos. Em outras palavras: nossa ambição, como autores, é a de entender o processo de desenvolvimento, identificar suas razões determinantes, hierarquizar as inúmeras influências que sobre ele operam. Se conseguirmos vencer esta etapa, talvez possamos ter êxito na seguinte, a de interpretar o desenvolvimento nordestino para os nossos leitores. Temos a impressão de que uma deficiência freqüente em trabalhos como este é que muitos autores tentam explicar o que eles próprios não entenderam.

O recurso à teoria ajuda, mas também não consegue, por si mesmo, resolver todos os problemas. Existia, desde o início, o problema de saber a que teoria deveríamos recorrer, com tantas alternativas na praça. Nossa solução para esta dificuldade foi inspirada pelo irmão Joseph que aturdido com a profusão de religiões, cada uma se dizendo a favorita de Jesus, subiu à montanha, para que Deus lhe inspirasse a fazer a escolha correta. Pelo visto, deu certo, pois, ao descer, ele fundou mais uma seita. (Essa, sim, a verdadeira). De modo que, seguindo a lição do pastor, tivemos de, em certa medida, criar a teoria de que precisávamos. Mas só em certa medida, pois, como Joseph, não partimos do zero.

A observação anterior deve ser retida: a maior parte da nossa teoria não é nossa; ela se baseia em idéias de trânsito corrente entre os economistas. Mas, como isto quase nunca é exposto de forma clara, convém dizer, mesmo que seja apenas de maneira esquemática, nesta Introdução, em que consistem estas idéias.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uma apresentação mais sistemática do modelo é feita no capítulo 2

O ponto de partida é uma clara especificação do que desejamos explicar. Fundamentalmente, estamos interessados nas variações, em especial (mas não exclusivamente) nas variações de longo prazo, do produto interno bruto nordestino. Em outras palavras, nossa incógnita é a taxa de crescimento econômico do Nordeste. Ou as taxas, já que existem tantas quantos sejam os períodos e sub-períodos que desejemos examinar. E como estes períodos podem ser tão curtos quanto um ou dois anos, já se vê que não podemos nos contentar com explicações muito gerais, válidas apenas para um longo prazo que talvez nunca venha a existir.

Ao estabelecer como nosso objetivo principal explicar as variações do produto interno bruto nordestino, não pretendemos criar uma desculpa para deixar sem discussão tantos outros aspectos do processo de desenvolvimento que também merecem atenção. O que estamos fazendo é começar a cumprir nossa promessa de estruturar um argumento, fugindo do descritivismo inconseqüente. Muitas das coisas interessantes que ocorrem num processo de desenvolvimento deixam de ser apenas interessantes e passam a ter um sentido, quando seu papel no movimento do sistema é claramente identificado.

Já que estamos interessados nas variações do produto interno bruto regional, não podemos ignorar a teoria macroeconômica de curto prazo e nem a teoria do crescimento e do desenvolvimento econômico. Na verdade, nossa estrutura de análise está montada em cima destas teorias procurando, inclusive, romper o cordão de isolamento que, normalmente, mantém uma afastada das outras.

Ainda somos suficientemente keynesianos para acreditar que, no curto prazo, pelo menos em situações normais, a demanda tem um papel dominante na determinação dos níveis e das variações do produto. Por outro lado, numa perspectiva de longo prazo, é evidente que a expansão da capacidade produtiva – o domínio da oferta – tem de ser levado em consideração. Mas não se trata de ter dois botões de controle, um para ativar o modelo de curto prazo e o outro para trazer a tela o modelo de longo prazo. O processo econômico não fica bem representado com esta dicotomia: na verdade, é na sucessão de curtos prazos que se constrói o longo prazo. É um mesmo modelo, no qual os conceitos fundamentais são os de demanda e oferta, que explica as variações do produto, tanto no curto, quanto no longo prazos. Em certas circunstâncias, a demanda desempenha o principal papel; noutras, é a oferta que o faz.

Temos aí o nosso fio condutor. Já sabemos que vamos organizar as idéias, as estatísticas, as explicações, em termos dos conceitos de oferta e demanda. Pode nem ser original. Mas se revelará útil.

Aprendemos a escrever a demanda agregada ( $Y_d$ ) como sendo igual a soma de suas componentes consumo (C), investimento (I), gastos do Go-

verno (G) e exportações líquidas (X - M). Abstraindo, por um momento, do lado da oferta e das interações entre a oferta e a demanda, um modelo em que o produto (Y) é determinado, parcial ou integralmente, pela demanda agregada (Yd) que é, por sua vez, igual a  $C + I + G + (X - M)$  já nos orienta sobre onde procurar uma parte da explicação que queremos obter para as variações de curto prazo do produto. A vantagem deste primeiro passo não se limita ao seu enquadramento na teoria macroeconômica padrão, mas também a uma consideração de ordem prática: a existência de abundantes dados, para o Brasil e para a região Nordeste, sobre a maioria dos componentes da demanda agregada relacionados acima.

Mas a demanda não conta toda a estória exceto, talvez, para prazos muito curtos. A expansão da capacidade produtiva é uma função do investimento, não apenas do investimento em capital físico, mas também em capacitação da mão-de-obra, em incorporação de novos termos e em inovações tecnológicas. Aqui, precisamos ir além da consideração do investimento apenas como um fluxo de demanda e indagar sobre os seus impactos de aumento no potencial produtivo da região. Uma parte importante da explicação para taxas de crescimento do PIB maiores ou menores deve ser procurada no que tem acontecido com os recursos naturais, com a infraestrutura econômica e social; com o estoque de capital físico, com a oferta de trabalho e sua qualificação; com o ritmo de inovação tecnológica, em produtos e em processos. Teremos imensas dificuldades em matéria de dados, neste capítulo, mas não podemos perder de vista a sua importância.

Considerações tão simples quanto as esboçadas acima não acrescentam coisa alguma à teoria do desenvolvimento econômico, mas podem ser de imensa utilidade a uma tentativa de fugir do descritivismo anárquico. Mesmo que o argumento não passasse além daí, desta simples classificação (em elementos da demanda e elementos da oferta) e quantificação dos fatores que exercem influência sobre a taxa de crescimento do produto, já teríamos obtido um ganho. Mas não queremos deixar as coisas neste ponto. Para aprofundar a análise, necessitamos de compreender melhor como cada elemento da oferta e da demanda interage com os demais e como cada um deles, isoladamente ou em conjunto, é determinado.

Tome-se o caso do investimento, variável crucial, não só por carregar toda a responsabilidade pela expansão da oferta (exceção feita para variações, tipicamente temporárias, na capacidade produtiva que resultem de mudanças climáticas ou de desastres naturais), mas também por se tratar, simultaneamente, de um componente da demanda. Num contexto como o nordestino, muito mais de 50% do investimento total é feito pelo setor público.<sup>2</sup> Isso quer dizer que os determinantes de uma boa parcela do investi-

<sup>2</sup> Lembre-se de que estamos trabalhando com uma concepção generalizada de capital, onde "investimento" não é, apenas, formação bruta de capital, mas também aumento do capital humano e invenção/inovação tecnológicas.





mento no Nordeste deve ser procurada nas finanças governamentais, nas políticas de construção de infra-estrutura, nas estratégias de expansão das empresas estatais, etc.

Para fins de nossa análise aqui, será importante identificar cada um destes fatores, em cada caso, mas é evidente que a sua determinação não pode ser tratada dentro do modelo. Ou seja: registramos que a crise fiscal do Estado fez com que a relação entre formação bruta de capital e PIB declinasse ininterruptamente no Nordeste, desde 1979, mas, para o nosso modelo, a crise fiscal, em si, é totalmente exógena, inexplicável. O mesmo pode ser dito para as políticas de expansão das empresas estatais. Um esforço de interpretação mais abrangente destes aspectos exige que nos aventuremos pelos terrenos menos seguros da economia política, coisa que não hesitaremos em fazer, no capítulo final – por fora do modelo mas, esperamos, por dentro do bom senso.

Se o investimento público é tratado como exógeno nos modelos econômicos, o mesmo não pode ser dito do investimento privado. Empresários privados investem seus recursos (ou os dos seus financiadores) onde eles antecipam que podem ganhar dinheiro. Duas pré-condições para isto são, primeiro, que haja mercado para absorver a futura produção e, segundo, que esta possa ser feita a custos competitivos. A expansão dos mercados internos à região ocorre com o crescimento econômico, que, por sua vez, é uma consequência do volume e da qualidade dos investimentos privados e públicos feitos no passado; a capacidade de produzir na região a custos competitivos depende da existência de recursos naturais, de uma mão-de-obra qualificada, de acesso à tecnologia, de disponibilidade de infra-estrutura de transportes e comunicações, da existência de linhas de créditos ou de incentivos fiscais adequadas.

Como se pode ver, grande parte dos fatores que determinam se os empresários privados irão ou não investir na região depende da própria expansão do produto e da renda local. Mas depende, também, de investimentos passados e da disponibilidade de créditos, incentivos ou isenções fiscais. A clara especificação destes fatores e de suas interrelações facilitará imensamente a nossa tarefa de produzir uma interpretação para o desenvolvimento ou a falta de desenvolvimento da região, em cada período, assim como para o fracasso ou o sucesso da política regional.

Oito capítulos compõem a estrutura do presente trabalho. O capítulo I apresenta os principais fatos que queremos explicar: as variações do produto interno bruto regional, dos produtos setoriais e estaduais. É claro que haverá muitos mais fatos apresentados do que aqueles que tentaremos explicar: em particular, nenhuma tentativa é feita de identificar as razões pelas quais alguns Estados têm apresentado maior dinamismo do que outros. Tampouco nos preocupamos demasiadamente com as dinâmicas dos produtos setoriais.

O capítulo 2 apresenta o modelo teórico utilizado para estruturar a apresentação dos dados e encaminhar o esforço de interpretação do desenvolvimento regional do Nordeste, nas suas tendências principais e nas suas oscilações de ano para ano, nos últimos 35 anos.

A perspectiva predominante dos três capítulos seguintes (do 3 ao 5) é o Nordeste como um todo e os principais dados que utilizamos são os das contas regionais. Coerentes com a perspectiva teórica explicitada no capítulo 2, passamos a estudar os prováveis fatores explicativos das variações do produto interno bruto regional no Nordeste. Nos capítulos 3 e 4, os fatos da demanda, inclusive da demanda governamental; no capítulo 4, os da oferta.

As contas regionais, cujo período de abrangência vai de 1960 aos dias presentes e cuja produção constitui uma das atividades mais sustentáveis da Sudene, fornecem elementos para que se acompanhe a evolução quantitativa da maior parte dos componentes da demanda agregada. As principais exceções são o consumo privado e as exportações líquidas. Para o caso do consumo privado no Nordeste, temos de nos contentar com nossa ignorância (ou, na melhor das hipóteses, aliviá-la marginalmente). No caso das exportações líquidas, não há problemas com os dados, se estivermos falando das exportações e importações internacionais do Nordeste, e não há soluções perfeitas, se estivermos falando das exportações e importações interregionais. Do ponto de vista substantivo, vários componentes da demanda pelo produto nordestino vêm apresentando comportamentos preocupantes, pelo menos desde o final da década de setenta.

O papel do Governo, como agente criador de demanda mas também como elaborador e implementador de políticas e programas, é discutido no capítulo 4. Qualquer observação, mesmo superficial, da economia nordestina nos últimos anos tem de destacar a importância das ações do Governo como um dos principais elementos determinantes do desenvolvimento regional. Mas o que não parece ter sido, ainda, mostrado de maneira clara, é que, desde o final de 1986 ou início de 1987, o Governo tem encolhido, no Nordeste, mais rapidamente do que o tem feito no Brasil como um todo. Trata-se de uma constatação surpreendente. E importante.

O acompanhamento da expansão da oferta, que deveria ser o principal objeto do capítulo 5, é muito mais difícil. Um efeito da completa dominância do pensamento keynesiano, desde o fim da Guerra até recentemente, foi que o lado da demanda recebeu sempre muito mais atenção que o da oferta. Todos os países e muitas regiões possuem sistemas de contabilidade social para registrar as variações nos componentes da demanda, mas praticamente nenhum tem um sistema semelhante para o acompanhamento, por exemplo, das variações em valor da infra-estrutura econômica, ou do nível tecnológico incorporado aos processos produtivos, ou do estoque de recursos naturais considerado em sua qualidade de

capital. Não houve meios de sanar inteiramente esta deficiência, o que deixou a nossa discussão da oferta bem menos amparada em dados do que gostaríamos.

O capítulo 6 introduz o que talvez seja uma contribuição singular do presente estudo: a tentativa de tratar macroeconomicamente as sub-regiões do Nordeste. Na verdade, nosso interesse principal era o de isolar a região semi-árida e construir indicadores de seu produto interno bruto para uma série de tempo. Nossa expectativa, infelizmente confirmada, era de que existiriam, pelo menos, dois Nordestezes um dos quais, olhado na perspectiva de longo prazo, se revelaria muito dinâmico, e o outro, que se mostraria em relativo declínio. Não precisa dizer que o outro é o semi-árido.

Tendo tomado a decisão de isolar o semi-árido, foi apenas um passo abrir mais o restante do Nordeste, criando espaço para estimativas de produto das regiões metropolitanas e dos principais pólos de irrigação. O que restou, recebeu a designação genérica (e, com certeza, incorreta) de Zona da Mata. Pudemos, então, acompanhar razoavelmente a evolução do produto interno bruto nestas quatro sub-regiões do Nordeste: Regiões Metropolitanas, Mata, Pólos de Irrigação e Semi-Árido, de 1970 a 1992.

A fim de construir indicadores de produto para estas sub-regiões, nos valem dos censos econômicos de 1970, 1975, 1980 e 1985 e (para os anos de 1988 e 1992) de uma fonte de dados muito pouco lembrada: as estimativas, anualmente feitas pelas Secretarias da Fazenda, dos Valores Adicionados Fiscais por municípios. Estas estimativas se baseiam nos registros contábeis que as empresas preenchem para fins de regularização com os fiscos estaduais. Mesmo os produtos beneficiados por isenções ou reduções específicas do ICMS devem ter o seu valor declarado nestes registros o que os converte (dada a grande abrangência das atividades econômicas sujeitas àquele imposto estadual) em indicadores relativamente bons das rendas municipais.

O capítulo 7 propõe cenários para o desenvolvimento regional e discute a sustentabilidade do modelo atual (e futuro), seguindo as recomendações do Projeto Andas. Os cenários foram produzidos de forma convencional. No que diz respeito ao delineamento qualitativo de circunstâncias que, provavelmente, influenciarão o desenvolvimento do Nordeste no futuro imediato, o exercício pode ser útil. As projeções quantitativas, entretanto, não passam de exorbitâncias intelectuais cometidas em obediência a orientações superiores. A discussão de sustentabilidade, feita neste capítulo, necessariamente se cinge aos aspectos macroeconômicos do desenvolvimento regional.

Finalmente, o capítulo 8 alinha as conclusões principais do trabalho, obtidas na análise do passado recente e das tendências futuras da econo-

mia nordestina e inspiradas pela nossa familiaridade (forçosamente renovada, no decorrer da redação deste trabalho) com as tendências e as potencialidades da economia nordestina.

Várias pessoas e instituições contribuíram para a realização deste trabalho. Citá-las nominalmente expõe os autores ao risco de cometerem injustiças, mas há nomes que não podem ser omitidos: os dos coordenadores nacionais do Projeto Aridas, Antonio Rocha Magalhães, Nilson Holanda e Ricardo Lima e o do responsável pelas estimativas das contas regionais, Heródoto de Sousa Moreira. A todos, e a estes, em particular, os autores registram seus agradecimentos.

Gustavo Maia Gomes agradece também a contribuição de seus filhos gêmeos Pedro e Daniel, não tanto pelo barulho que eles sempre faziam na sala ao lado, nem pelas inúmeras vezes em que irromperam no escritório para desenhar no Paintbrush, mas, sobretudo, pela sua própria existência, sua visível alegria de viver, sua felicidade simples de crianças, coisas muito melhores do que qualquer coeficiente de regressão, por mais significativo que este possa ser.

## 1. PRODUTO INTERNO BRUTO

O Produto Interno Bruto do Nordeste foi preliminarmente estimado em 65,6 bilhões de dólares, em 1993, o que correspondeu a 14,4% do PIB brasileiro. Projetando para o ano passado as populações recenseadas em 1991, chegamos a estimativas de PIBs per capita de US\$ 1.494 para o Nordeste e de US\$ 3.010 para o Brasil.<sup>1</sup>

É interessante fazer estimativas semelhantes para o ano de 1990, possibilitando a realização de algumas comparações internacionais. Utilizando as mesmas fontes e procedimentos análogos aos descritos anteriormente, chegamos a um PIB de 62,4 bilhões de dólares e a um PIB per capita de US\$ 1.500, para o Nordeste brasileiro, em 1990.

Se o Nordeste fosse um país cujas estatísticas econômicas aparecessem no World Development Report (World Bank, 1992), seu PIB superaria os valores de 88 dos 101 países classificados pelo Banco Mundial nas categorias de Economias de Baixa Renda e Economias de Renda Média (tanto as de média baixa quanto as de média alta, subgrupo que inclui o Brasil). O PIB nordestino de 1990 foi superior, entre outros, aos seus corresponden-

<sup>1</sup> A Sudene (Sudene, 1994, p. 151) estimou o PIB nordestino de 1992 em US\$ 43 bilhões, a preços de 1980. Na mesma base de preços, o PIB brasileiro para aquele ano foi de US\$ 274,5. Destas duas estimativas, deriva-se uma participação de 15,7% do produto nordestino no total brasileiro. Como a estimativa oficial do PIB brasileiro em dólares correntes para 1992 foi de US\$ 425 (Banco Central do Brasil, 1994, p. 44), chegamos a um valor de US\$ 66,7 bilhões para o PIB nordestino, em 1992. Para 1993, aplicamos a estes valores as taxas de crescimento estimadas (preliminarmente) pela Sudene e pelo IBGE para os produtos reais do Nordeste e do Brasil.

tes do Egito, Bolívia, Filipinas, Peru, Colômbia, Romênia, Polônia, Argélia e Malásia, todos integrantes dos 101 países classificados pelo Banco Mundial nas duas categorias acima.<sup>2</sup>

Na verdade, o produto interno bruto do Nordeste brasileiro foi maior, em 1990, do que os PIBs de sete dos 24 países do grupo de Alta Renda, que inclui os países mais ricos do mundo, segundo o Banco Mundial. Em particular, o produto interno bruto do Nordeste brasileiro superou o da Irlanda e o de Israel.

Quando as comparações são feitas em termos do produto por habitante, o quadro que emerge é um pouco diferente, mas não desanimador. Desprezando o fato de que as estimativas do Banco Mundial se referem ao produto nacional per capita (ao passo que as do Nordeste são do produto interno per capita; as diferenças não podem ser demasiado grandes, entretanto), existiriam 63 países no mundo com produtos por habitante menores do que o do Nordeste. Entre eles, países de grande expressão mundial (Índia, China e Paquistão), ou regional (Indonésia, Bolívia, Paraguai e Colômbia).

As taxas de crescimento do produto nordestino também se colocam muito favoravelmente, em qualquer confronto internacional. A Tabela 1.1, abaixo, relata algumas estimativas relevantes. Os períodos 1965-80 e 1980-90 foram escolhidos para possibilitar comparações com os dados compilados pelo Banco Mundial.

Observa-se, com os dados da Tabela 1.1, que o crescimento médio anual do PIB nordestino no período 1965/80 foi superior ao de todos os grupos de países definidos pelo Banco Mundial. A economia Brasileira, em seu conjunto, cresceu mais do que a do Nordeste, naquele período, mas deve-se levar em conta que o crescimento brasileiro nos anos 1965/80 foi excepcionalmente elevado. Nos mesmos anos, em todo o mundo, apenas sete países cresceram mais rapidamente do que o Brasil: Síria, Botsuano, Gabão, Arábia Saudita, Oman, Coréia do Sul e Singapura. Somente seis países, além dos citados acima e do próprio Brasil tiveram crescimento mais intenso do que o Nordeste, nos anos 1965/80: Egito, República Dominicana, Equador, Tailândia, Malásia e Hong-Kong.

Ou seja, se o Nordeste fosse um país, num sentido meramente estatístico, ele ocuparia a 15ª posição entre os países de maior crescimento econômico, nos anos 1965/80, dentre os 125 países cujas taxas de crescimento neste mesmo período foram calculadas ou compiladas pelo Banco Mundial.

<sup>2</sup>A expressão "se o Nordeste fosse um país" deve ser lida num sentido exclusivamente estatístico. Uma frase mais auto-explicativa poderia ser: "Se o Nordeste fosse um país e, apesar disto, seu produto interno e suas taxas de crescimento econômico tivessem sido iguais às registradas pela região Nordeste...". Este esclarecimento pode parecer redundante para alguns leitores, mas não para todos. (Saindo das estatísticas para a realidade, a convicção dos autores a que, se o Nordeste fosse um país, não seria um país; seria um desastre).



**Tabela 1.1**  
**NORDESTE DO BRASIL, PAÍSES E GRUPOS DE PAÍSES SELECIONADOS**  
**Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Interno Bruto**  
**nos Períodos 1965/1980 e 1980/1990 (Em %)**

Nordeste, Países, ou Grupos de Países	1965/80	1980/90
NORDESTE DO BRASIL	7.2	4.4
BRASIL	9.0	2.7
Países de Renda Baixa	4.9	6.1
China e Índia	4.9	7.6
Países de Renda Média	6.3	2.5
Países de Renda Média-Baixa	5.5	2.6
Países de Renda Média-Alta	7.0	2.4
Argentina	3.4	-0.4
México	6.5	1.0
América Latina e Caribe	6.0	1.6
Países de Alta Renda	3.7	3.1
Estados Unidos	2.7	3.4
Alemanha	3.3	2.1
Japão	6.4	4.1

\* Fontes: Nordeste: Sudene, *Contas Regionais (Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de funções exponenciais)*; demais países e grupos de países: *World Bank World Development Report, 1992*.

Os agrupamentos de países são os definidos pelo Banco Mundial.

\* Alemanha Ocidental até a reunificação.

As comparações para o período 1980/90 contam uma história semelhante. Apesar da piora geral no desempenho das economias em todo o mundo, o Nordeste não foi tão mal: nesta década, seu desempenho econômico foi melhor do que o do Brasil como um todo. Dentre os agrupamentos, apenas o dos Países de Renda Baixa teve um crescimento maior do que o do Nordeste, o que se explica, fundamentalmente, pelo grande crescimento da economia chinesa neste período. Continua sendo possível dizer que, tanto no período 1965/80, quanto na década de oitenta (1970/80), o PIB do Nordeste cresceu mais do que o do Japão.<sup>3</sup>

Certamente, o dinamismo da economia nordestina se reduziu muito a partir de 1987, quando a economia Brasileira entrou na fase aqui designada como de Hiperinflação Reprimida (ver adiante, seção 1.1). Mas isto não está refletido nas estatísticas citadas acima, que vão apenas até 1990, e nem comprometeu ainda, de forma irremediável, o potencial produtivo ou o dinamismo da economia regional, numa perspectiva de longo prazo.

Em síntese, a principal lição que estas comparações internacionais nos podem dar é simples e importante: se a economia do Nordeste tem muitos problemas (o que não se pode negar) estes não tem a mesma natu-

<sup>3</sup> Uma observação que já havia sido feita na versão de 1990 de Maia Gomes (1993) e que, aparentemente, surpreendeu um grande número de pessoas, repercutindo nos relatos jornalísticos de Magno Martins, *O Nordeste que deu Certo*, (Martins, 1993).

reza dos problemas que afligem as economias mais pobres do mundo, como as da África sub-saariana e as dos países latino-americanos de menor expressão territorial, com seus potenciais produtivos irrisórios, suas rendas per capita mínimas e sua produção estagnada ou em declínio. Em termos de potencial produtivo, o Nordeste rivaliza com economias de significação mundial; em produto per capita, a região se classificaria, hoje, dentre os países de renda média; em termos de dinamismo econômico, o Nordeste tem tido um desempenho que se pode classificar como muito positivo.

É verdade que tudo isto tem estado sob ameaça, desde 1987, mas ainda podemos dizer que não estão aí (no baixo potencial produtivo e na estagnação econômica dos anos recentes) os grandes problemas da região. Eles estão, em primeiro lugar, na sua distribuição de renda e de riqueza extremamente desigual, responsável maior pela criação de um oceano de indigentes convivendo com alguns poucos muito bem nutridos. E estão, além disto, na peculiar situação de vulnerabilidade as variações climáticas a que está exposta uma larga parte de sua população, exatamente a mais pobre.”<sup>4</sup>

Admitindo que a reativação dos instrumentos da política regional seja feita e que o dinamismo perdido da economia nordestina seja recuperado, podemos dizer que o sucesso de uma estratégia para o Nordeste será medido, em última análise, pela sua eficácia em tratar esses problemas distributivos e de vulnerabilidade, que são fundamentais e que jamais foram adequadamente enfrentados, em qualquer momento da nossa história. Constituiria, porém, um grave erro conceber e implementar políticas que, na sua tentativa de reduzir a pobreza e atenuar a vulnerabilidade ao clima das populações nordestinas, acabasse por comprometer a capacidade produtiva e reduzir o dinamismo da economia regional. O desafio que se coloca à frente é muito claro: trata-se de, simultaneamente, recuperar o dinamismo econômico e atacar de maneira efetiva os problemas sociais da região. Pobreza se reduz com o crescimento econômico – ou não se reduz de jeito nenhum.

## 1.1 – Produto Interno Bruto Regional

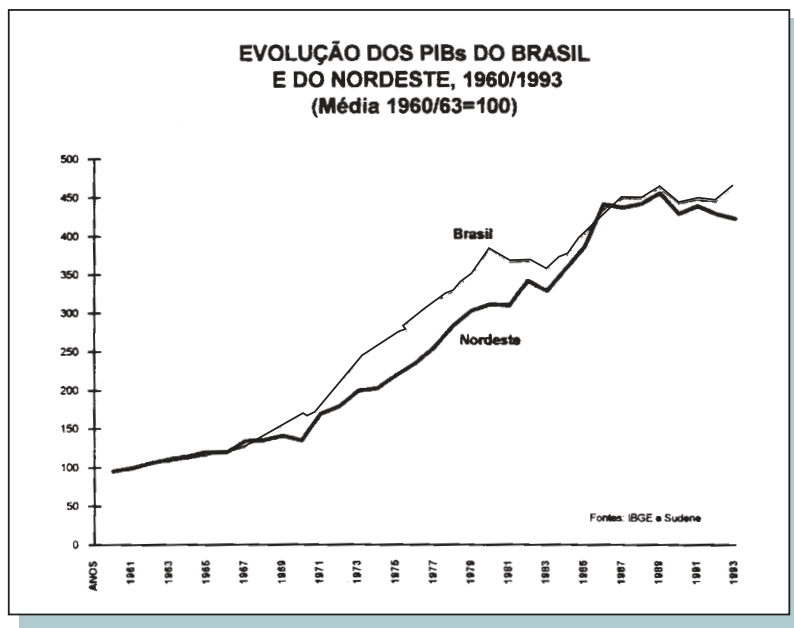
A figura abaixo mostra a evolução dos produtos internos brutos reais do Nordeste e do Brasil, de 1960 a 1993. Em linhas gerais, a figura conta a seguinte história: de 1960 até 1967, os produtos brasileiro e nordestino evoluem mais ou menos na mesma velocidade, com ligeira vantagem para o produto regional (em 1967, o Índice do PIB real nordestino alcançou um valor levemente superior ao do PIB brasileiro). A partir de 1968, entretanto, a economia Brasileira começa a crescer a taxas muito altas, fazendo aumen-

---

<sup>4</sup> A situação social do Nordeste tem sido objeto de muitos estudos, cuja profundidade varia, mas cujas conclusões se repetem, apontando para um quadro de extrema gravidade. Os trabalhos mais recentes neste campo são os que foram produzidos para o Projeto Aridas por Leonardo Guimarães Neto (1994) e Policarpo Lima (1994). A vulnerabilidade às secas, sobretudo das camadas mais pobres que vivem na região semi-árida do Nordeste, também já conta com vasta literatura (inclusive com uma avaliação dos efeitos da seca de 1993, feita sob a coordenação de Otamar de Carvalho, 1994). Pelo visto, não é, propriamente, de novos estudos nesta área do que mais precisamos.

tar a distância relativa dos PIBs nacional e regional. Mesmo a desaceleração do crescimento econômico brasileiro, a partir de 1973 – quase imperceptível na figura – não altera de forma significativa este resultado. O quadro só muda de maneira clara a partir de 1981: deste ano, até 1986 (inclusive), a distância relativa entre o Nordeste e o Brasil outra vez se encurta. O tempo perdido pela região nos anos anteriores é recuperado e, em 1986, novamente o Índice do PIB nordestino supera o do Brasil.<sup>5</sup>

De 1987 em diante, entretanto, o panorama volta a ser negativo. Tanto a economia Brasileira quanto a nordestina passam a ter desempenhos piores, mas enquanto o PIB nacional se mantém praticamente estagnado, ou com uma baixíssima taxa de crescimento, o do Nordeste passa a declinar, em termos absolutos. A distância relativa entre o Nordeste e o resto do Brasil se torna, outra vez, crescente – e o problema regional ameaça, de novo, se tornar crítico.



A evolução (em termos de taxas de crescimento e de indicadores de instabilidade) do Produto Interno Bruto real da economia nordestina, em vários períodos posteriores a 1960, é descrita na Tabela 1.2 onde, para efeito de comparação, também aparecem as estimativas correspondentes para o PIB do Brasil.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Para não carregar demasiadamente o texto, a Tabela 1.2 e as seguintes omitem informações sobre os valores das estatísticas “t” dos coeficientes de X. (coeficientes que correspondem as taxas de crescimento). Com exceção das regressões rodadas para amostras muito pequenas (caso do período 1990/1993, onde  $n = 4$ ), todos os valores de “t” foram confortavelmente superiores aos valores críticos, garantindo significância ao nível de 1% para as taxas de crescimento estimadas. Os testes Durbin-Watson, infelizmente, não puderam ser realizados, por deficiências (temporárias) no apoio informático. Os coeficientes de determinação das regressões estão refletidos nos Índices de instabilidade, conforme esclarecido nas notas ao pé da Tabela 1.2. De qualquer forma, no presente contexto, estes testes desempenham papéis apenas ornamentais. Estamos utilizando os parâmetros estimados com fins meramente descritivos. O fato de eles serem, ou não, estáveis é de importância secundária.

A informação mais geral contida na Tabela 1.2 é que, considerado o período inteiro 1960/1993, a economia do Nordeste teve um crescimento médio anual quase igual (mas, na verdade, 0,1% menor) ao registrado pela economia Brasileira em seu conjunto. Os valores encontrados foram de 5,6% para o PIB brasileiro e 5,5% para o do Nordeste.<sup>6</sup>

Paradoxalmente, a Tabela 1.2 também mostra que, para o período 1960/1993, o PIB nordestino teve um crescimento mais estável do que o brasileiro (ver a coluna dos Índices de instabilidade). Não temos uma explicação inteiramente convincente para este resultado empírico. (De uma forma geral, explicar graus de instabilidade não constitui objetivo do presente trabalho; os índices são apresentados apenas com fins ilustrativos). Uma possibilidade é que ele tenha sido devido ao maior peso do setor público na economia do Nordeste (em relação o Brasileira) aliado a uma maior estabilidade do produto governamental (em relação ao produto gerado pelo setor privado). Isto é especulativo, entretanto, pois o acompanhamento do setor governo nas contas nacionais é feito de forma muito imprecisa. Seja como for, este fator de estabilidade relativa do PIB nordestino teria de ser suficientemente forte para sobrepujar-se a um fator que opera na outra direção: a muito maior instabilidade relativa do produto agropecuário nordestino.<sup>7</sup>

A análise do que ocorreu com os PIBs brasileiro e nordestino nos vários sub-períodos destacados na Tabela 1.2 incorpora discernimentos importantes. Observa-se, por exemplo, que das três décadas cobertas, o Nordeste teve desempenho melhor que o Brasil apenas na última (anos oitenta), muito embora o crescimento médio do PIB regional nos anos setenta (8,1% ao ano) tenha sido muito bom e praticamente igual ao do PIB brasileiro (8,3%).

Tanto na década de sessenta quanto na seguinte, os índices de instabilidade para o Brasil e o Nordeste (sobretudo nos anos setenta) mostram valores pequenos. Nos anos oitenta, entretanto, há muita oscilação nos produtos regional e brasileiro, sobretudo neste último. Mas a taxa de crescimento de 4,4% em média, ao ano, para o produto interno bruto do Nordeste – cerca de 2,6% para o PIB per capita – mostra que a “década perdida” de oitenta não foi inteiramente perdida pelo Nordeste.

O quadro é totalmente diferente nos anos noventa (1990/1993): enquanto a economia Brasileira desacelera o seu crescimento já reduzido, mas o mantém

<sup>6</sup> É interessante notar que estas estimativas revertem conclusões obtidas anteriormente (Maia Gomes, 1993, p. 55) segundo as quais, no período pós-criação da Sudene, a economia nordestina havia crescido mais do que o Brasileira. A explicação para a aparente contradição é que, quando o estudo anterior foi feito (1990), somente estavam disponíveis os valores dos PIBs brasileiro e nordestino até 1989. As taxas de crescimento médias anuais calculadas para 1960/1989 foram, naquele trabalho, respectivamente, de 6.0% e 6.4%, para o Brasil e para o Nordeste. É claro que os anos de 1987 em diante (e, ainda mais, os de 1990 a 1993), se foram maus para o Brasil, foram ainda piores para a região nordestina como, por sinal, pode ser observada na própria Tabela 1.2.

<sup>7</sup> Este último ponto (a muito maior instabilidade do produto agropecuário nordestino, em relação ao brasileiro) está comprovado empiricamente na Tabela 1.4. exibida mais adiante.

**Tabela 1.2**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Taxas Médias Anuais de Crescimento e Índices de Instabilidade do Produto Interno Bruto Real para Diferentes Períodos Compreendidos entre 1960 e 1993**

País/Região	Período	Taxa % de Crescimento do PIB (Média Anual)*	Índice de Instabilidade**
BRASIL	1960/93	5.6	65
NORDESTE		5.5	32
BRASIL	1970/93	4.1	127
NORDESTE		5.0	86
BRASIL	1980/93	2.1	230
NORDESTE		3.0	265
BRASIL	Década de 60	5.5	53
NORDESTE		4.0	51
BRASIL	Década de 70	8.3	21
NORDESTE		8.1	27
BRASIL	Década de 80	2.7	229
NORDESTE		4.4	127
BRASIL	1990/93	1.5	337
NORDESTE		-0.7	688
BRASIL	Ajustamento	3.9	38
NORDESTE	(1960/67)	4.4	39
BRASIL	Milagre	10.9	4
NORDESTE	(1968/73)	7.2	162
BRASIL	Choques Petróleo	6.8	6
NORDESTE	(1974/80)	7.4	17
BRASIL	Crise da Dívida	-2.2	154
NORDESTE	(1981/83)	2.6	491
BRASIL	Falsa Recuperação	7.0	7
NORDESTE	(1984/86)	10.1	19
BRASIL	Hiperinflação Reprim.	0.5	738
NORDESTE	(1987/93)	-0.5	669

Fontes: (dados brutos): IBGE/Contas Nacionais e Sudene/Contas Regionais. Elaboração nossa.

Notas: Taxas calculadas por ajustamentos (mínimos quadrados) de funções exponenciais ( $Y_t = Y_0 \cdot \text{EXP}(gt)$ ) lineares nos logaritmos. Os valores obtidos por este método geralmente diferem dos calculados como médias das taxas de crescimento observadas.

\*\* Os Índices de instabilidade são definidos pela fórmula  $I = (1 - R^2) \cdot 1000$ , onde  $R^2$  é o coeficiente de determinação obtido em cada regressão. Os Índices variam entre 0 e 1000, sendo que valores menores indicam um comportamento mais estável do PIB, em relação a sua tendência de longo prazo. Valores maiores do Índice 1 refletem, ao contrário, alta instabilidade de curto prazo do Produto Interno, em cada período considerado.



positivo (de 2,7% ao ano, em 1980/1990, para 1,5% ao ano, em 1990/1993), a economia nordestina entra em declínio absoluto, passando a ter seu PIB reduzido, em média, 0,7% ao ano (decréscimo anual de 2,5% do PIB per capita). Além disto, a instabilidade dos produtos brasileiro e nordestino se eleva enormemente, muito mais na região do que no país como um todo, entretanto.

Se partirmos para uma periodização diferente, não baseada em décadas, mas em fases relevantes da história econômico Brasileira recente, obtemos algumas luzes adicionais sobre o desempenho da economia nordestina, em relação o Brasileira. A mais importante destas constatações é que, desde 1987, o desempenho da economia nordestina, que podia ser considerado, até então, muito bom, passou a inspirar sérios cuidados, tanto mais porque os três primeiros anos da década de noventa tem sido ainda piores do que os três últimos da década de oitenta. Nunca antes, em sua história recente, (aquela coberta pelas contas regionais), a região Nordeste havia apresentado taxas negativas de crescimento econômico, por um período tão prolongado. Quando estas informações são combinadas com outras apresentadas mais adiante (como as relativas à formação bruta de capital e ao comportamento das exportações do Nordeste), o quadro que emerge é preocupante.

Examinando dados como os da Tabela 1.2, trabalhos anteriores chegaram a extrair generalizações como esta:

É interessante a constatação de que, nas fases de aceleração ou de desaceleração, a economia Brasileira aumenta ou reduz seu crescimento de modo bem mais intenso que a economia regional. O que dá lugar a uma alternância de intensificação (nas fases de expansão acelerada) e redução das disparidades regionais (fase de desaceleração), nesta corrida entre o Nordeste e o conjunto da economia Brasileira (Guimarães Neto, 1984, p. 17).<sup>8</sup>

A generalização de Guimarães Neto descreve razoavelmente bem o comportamento relativo dos PIBs nordestino e brasileiro até o momento em que ele escreveu seu relatório já citado (1983 ou 1984). A partir daí, tem ocorrido o inverso: as oscilações conjunturais no Nordeste tem amplificado as ocorridas em escala nacional.

Vejamos isto em mais detalhe. No período de Ajustamento (1960/1967), quando a economia Brasileira experimentou uma desaceleração em seu crescimento – coisa que a tabela não mostra, mas que é de conhecimento

<sup>8</sup> As estimativas de taxas médias anuais do crescimento do produto interno bruto nordestino são apresentadas por Guimarães Neto (1984. Tabela 2. p. 56 e texto) para períodos diversos dos selecionados na Tabela 1.2, acima. Quando os períodos são semelhantes, entretanto, os resultados apresentam grande divergência. Por exemplo, sua taxa média anual de crescimento do PIB nordestino para 1970/1979 é de 10.1, muito superior a nossa estimativa (para 1970/1980) de 8,1%. Em parte, a discrepância poderia ser explicada pelo uso de métodos diferentes. Mas uma comparação entre os dados básicos (Índices do PIB real) utilizados por Guimarães Neto (1984. Tabela 1, p. 55, fonte indicada: Sudene) e os utilizados no presente trabalho (fonte: Sudene, 1994) revela discrepâncias extremas entre as estimativas mais antigas e as atuais. Discrepâncias de magnitude suficiente para gerar conclusões contraditórias.

geral – comparativamente aos anos cinquenta, o PIB nordestino parece não ter sofrido todo o impacto da crise nacional e das políticas de estabilização então adotadas: o resultado foi que o produto nordestino cresceu a 4,4% ao ano, bastante acima do PIB brasileiro.

Na fase do Milagre (1968/1973), dá-se o inverso: a economia Brasileira acelera muito e o Nordeste não consegue acompanhar, embora o seu PIB também cresça bastante. Vem, depois, os choques do petróleo (1974/1980), em conseqüência dos quais (e das medidas de política econômica adotadas) o crescimento do produto brasileiro cai muito (de 10,9% para 6,8% anuais) ao mesmo tempo em que o crescimento do PIB nordestino não apenas não cai, mas até se eleva um pouco (de 7,2% para 7,4% anuais).

O período seguinte, (1981/1983) trouxe novas evidências em apoio a tese da aparente capacidade da economia nordestina de se isolar das crises nacionais, ou de sofrer seus efeitos apenas de forma atenuada, (e da sua aparente incapacidade de tirar proveito em toda a sua extensão dos períodos de maior prosperidade da economia nacional). E que, embora tanto o PIB brasileiro quanto o nordestino tenham experimentado sensível desaceleração, no caso Brasileiro o crescimento do produto se tornou negativo (-2,2% ao ano), ao passo que o PIB nordestino ainda conseguiu registrar um crescimento anual de 2,6%.

De modo que, até meados dos anos oitenta, aproximadamente, a generalização de Guimarães Neto parece bastante válida. A partir daí, contudo, as coisas se invertem: as altas taxas de crescimento do PIB brasileiro na fase de Falsa Recuperação (1984/1986) são correspondidas por taxas ainda mais altas no Nordeste (7,0% para o Brasil; 10,1% para o Nordeste). Em compensação, quando a crise volta a se manifestar, após o fracasso do Plano Cruzado, na fase que está aqui sendo denominada de Hiperinflação Reprimida (1987/1993), a queda do PIB nordestino é muito mais brusca do que a do produto brasileiro.

Apesar dos acontecimentos recentes não confirmarem a generalização feita (em 1983, ou 1984) por Guimarães Neto, permanece sendo verdadeiro, entretanto, que as variações da taxa de crescimento nordestino tem (quase sempre) acompanhado as que ocorrem no Brasil, no sentido de que, quando o crescimento brasileiro se acelera, o nordestino também o faz – e vice-versa para as desacelerações. Na medida em que vincula a conjuntura econômica do Nordeste a do Brasil, esta é uma constatação importante, mesmo que ela não tenha a amplitude da generalização proposta anteriormente por Guimarães Neto. Merece, portanto, ser aprofundada aqui.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Na construção de cenários para o Nordeste, por exemplo, esta vinculação não deveria ser perdida de vista. Uma conseqüência disto é que as grandes questões estratégicas que o país terá de resolver, se quiser reencontrar o caminho do desenvolvimento econômico, não são relevantes apenas a nível nacional. Ou seja, temas de discussão que ainda não chegaram ao plano regional, como a participação do país na revolução tecnológica ora em curso no mundo; a abertura da economia Brasileira, em face da globalização dos mercados; a privatização de empresas, obras e serviços públicos; a reforma tributária (a redefinição dos papéis do Estado, no seu sentido mais amplo) terão de receber a devida atenção na montagem de uma nova política de desenvolvimento para o Nordeste.

A tese de que as oscilações conjunturais do Nordeste – sobretudo nas décadas mais recentes – acompanham diretamente as do Brasil pode ser evidenciada empiricamente de três maneiras.

A primeira está relacionada aos próprios dados da Tabela 1.2. Deixando de fora os períodos (1960/1993, 1970/1993 e 1980/1993), que não podem ser considerados como sucessivos, tomamos os dez outros períodos constantes daquela tabela, e os dividimos em dois grupos: (a) as décadas de 60, 70, 80 e 90 (esta, até 1993) e (b) os períodos de Ajustamento, Milagre, Choques de Petróleo, Crise da Dívida, Falsa Recuperação e Hiperinflação Reprimida. Para cada um destes períodos, indagamos sobre a direção da variação (em relação ao período anterior) das taxas médias anuais de crescimento do PIB, para o Nordeste e para o Brasil. Com isto, obtivemos os resultados da Tabela 1.3.

Os dados revelam que em sete dos oito períodos para os quais foi possível fazer os cálculos, houve concordância entre os sinais da variação das taxas de crescimento do PIB no Brasil e no Nordeste.

Uma segunda maneira de confrontar com os dados a hipótese de solidariedade entre as conjunturas do Nordeste e do Brasil consiste em aplicar o mesmo critério da Tabela 1.3 para as estimativas anuais das taxas de crescimento.

Os resultados obtidos neste segundo teste foram os seguintes: na década de sessenta, das oito observações (a taxa de crescimento do PIB nordestino em 1960 é desconhecida), há concordância em quatro e

**Tabela 1.3**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Sinal da Variação das Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB para Períodos Seleccionados, em Relação ao Período Anterior (Aceleração = +; desaceleração = -)**

Período	BRASIL	NORDESTE
1960/70	n.d.*	n.d.
1970/80	+	+
1980/90	-	-
1990/93	-	-
1960/67	n.d.	n.d.
1968/73	+	+
1974/80	-	+
1981/83	-	-
1984/86	+	+
1987/93	-	-

Fonte: Tabela 1.2

\* Indica que a direção da variação não pode ser definida, por não haver estimativas (no caso do Nordeste) para as taxas de crescimento do período anterior.



discordância em outras quatro; na década de setenta, das dez observações, nove são de concordância e a outra é indefinida (o crescimento do PIB nordestino foi igual em 1977 e em 1978); na década de oitenta, há concordância em todas as dez observações; finalmente, na década de noventa, das quatro observações, três são concordantes. Mais uma vez, para todas as décadas posteriores a de sessenta, é muito forte a evidência de que os movimentos de aceleração e desaceleração das economias nordestina e brasileira tem sido solidários.

Finalmente, um terceiro teste da hipótese de que as oscilações de curto prazo das economias regional e nacional tem sinais iguais consiste em calcular os coeficientes de correlação entre as séries de resíduos obtidos, para cada ano, nas regressões com as quais estimamos as taxas médias anuais de crescimento dos PIBs do Nordeste e do Brasil. Interpretando as curvas estimadas como as tendências de longo prazo de cada um dos PIBs, os resíduos são uma medida das oscilações de curto prazo, em cada ano, daqueles dois produtos.

Os coeficientes de correlação simples obtidos para as duas séries de resíduos foram: 0,703 para o período 1960/1993; 0,071 para 1960/1970; 0,857 para 1970/1980; e 0,800 para 1980/1990. Portanto, também com base neste teste, podemos dizer que os dados não desmentem a hipótese de que, exceto nos anos 1960/1970, os movimentos de curto prazo dos produtos nordestino e brasileiro tenderam (e, provavelmente, tenderão) a ter a mesma direção.<sup>10</sup>

Uma interpretação para esta regularidade ecoa o tema da “crescente integração” entre as economias nordestina e brasileira. Conforme argumentaremos mais adiante (seção 3.4), a crescente integração produtiva entre as economias regional e nacional certamente explica uma parte da solidariedade nas oscilações conjunturais do Brasil e do Nordeste, mas é incapaz de a explicar por inteiro, ainda mais porque a integração de que se fala praticamente se limita à indústria de transformação. A realidade parece ser um pouco mais complexa, demandando uma interpretação que leve em conta outros fatores.”<sup>11</sup>

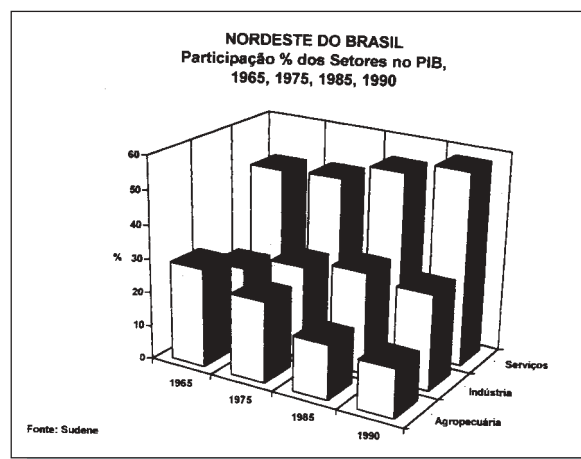
<sup>10</sup> Os intervalos de confiança (a 95%) dessas quatro estimativas são: (0.844 e 0.530), para o período 1960/91; (0.644 e -0.552) para 1960/70; (0.962 e 0.530), para 1970/80; e (0.946 e 0.389), para 1980/90.

<sup>11</sup> Um problema com esta linha de interpretação para a solidariedade dos movimentos de curto prazo das economias nordestina e brasileira é que, apesar de muito repetida, a tese de uma crescente integração entre a economia nordestina e o Brasileira tem sido, quase sempre, aceita como se fora um fato da vida que não precisaria nem ser formulada de modo preciso e nem confrontada com a evidência empírica. Existem exceções à regra. Antonio Rocha Magalhães (1983, pp. 136 e ss), trabalhando com dados de pesquisa BNB/Sudene sobre a indústria incentivada mostrou que, já em 1978, a nova indústria nordestina comprava 42,5% dos seus insumos fora da região e vendia 57,9% de sua produção fora do Nordeste. Um trabalho mais recente, descrevendo os resultados de pesquisa Sudene/BNB de 1988, constatou que 2/3 da produção da indústria incentivada destinaram-se, naquele ano, as outras regiões do país, com destaque especial para o Sudeste e, em particular, o Estado de São Paulo (Sudene/BNB, 1992, p. 46). Note-se, entretanto, que este tipo de evidência se restringe à indústria incentivada, sendo insuficiente, em si mesma, para comprovar uma tese de crescente integração (supostamente macroeconômica) do Nordeste com o Brasil.

Este ponto será retomado no capítulo 3. Antes, será preciso, entre outras coisas, sair do nível mais agregado e considerar as dinâmicas dos produtos setoriais, do Nordeste e do Brasil. Uma vez feito isto, teremos uma base mais firme para interpretar as variações nas taxas de crescimento do produto nordestino, assim como a solidanidade entre os movimentos de curto prazo dos PIBs regional e nacional.

## 1.2 – Produtos Setoriais

A figura seguinte mostra a evolução das participações percentuais dos três grandes setores no produto interno bruto do Nordeste, em 1965, 1975, 1985 e 1990. A agropecuária perde participação relativa (caindo de 29%, em 1965, para 14,4%, em 1990) e a indústria e os serviços ganham, sobretudo este último. Em 1990, a indústria respondia por 28,2% do PIB nordestino; os serviços, por 57,2%. Sob o ponto de vista das participações setoriais, portanto, a evolução da realidade nordestina parece uma lição de livro texto de desenvolvimento, no estilo Colin Clark, ou Simon Kuznets.



Ao longo dos anos, o comportamento dos vários setores, em termos de crescimento e instabilidade, foi bastante diverso. A Tabela 1.4 relata algumas estimativas dessas taxas e índices, para vários períodos compreendidos entre os anos de 1970 e 1993. Para efeito de comparação, os dados correspondentes para o Brasil são, também, apresentados.

Os resultados mais notáveis mostrados na Tabela 1.4 são os seguintes:

(i) Considerando o período 1970/93, dos três grandes setores, somente a agropecuária nordestina teve desempenho pior do que a nacional, em termos de taxas de crescimento e de índices de instabilidade. Tanto a indústria quanto o setor de serviços cresceram mais (e de uma forma mais estável) no Nordeste do que no Brasil.

(ii) Em quase todos os sub-períodos, o setor serviços foi o de mais rápido crescimento e o de menor instabilidade na economia nordesti-

na; a indústria veio em segundo, por ambos os critérios; e a agropecuária revelou o menor crescimento e as maiores oscilações.

(iii) Os anos noventa tem sido dramáticos para a economia nordestina: o produto da agropecuária vem caindo, em média, desde 1990, 8% ao ano; o setor serviços (contrariando a tendência) tem se mantido praticamente estagnado (crescimento médio de 0,4% ao ano), com desempenho pior do que o do setor industrial (crescimento de 0,8% ao ano). Além disto, as oscilações de curto prazo de todos os três produtos setoriais tem sido anormalmente altas.

**Tabela 1.4**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Taxas Médias Anuais de Crescimento e Índices de Instabilidade**  
**dos Produtos Agropecuário, Industrial e de Serviços para Diferentes**  
**Períodos Compreendidos entre 1970 e 1993**

Pais/Região	Produto	Período	Taxa % Média Anual de Crescimento*	Índice de Instabilidade
BRASIL	Agropecuário	1970/93	3.5	38
NORDESTE			1.9	530
BRASIL	Agropecuário	1970/80	4.1	47
NORDESTE			3.6	481
BRASIL	Agropecuário	1980/90	2.8	146
NORDESTE			2.9	656
BRASIL	Agropecuário	1990/93	2.3	275
NORDESTE			-8.0	574
BRASIL	Industrial	1970/93	3.6	237
NORDESTE			4.6	149
BRASIL	Industrial	1970/80	8.9	30
NORDESTE			9.7	9
BRASIL	Industrial	1980/90	2.1	508
NORDESTE			2.4	248
BRASIL	Industrial	1990/93	0.9	894
NORDESTE			0.8	726
BRASIL	Serviços	1970/93	4.9	91
NORDESTE			6.8	76
BRASIL	Serviços	1970/80	9.1	20
NORDESTE			10.9	4
BRASIL	Serviços	1980/90	3.4	88
NORDESTE			5.6	98
BRASIL	Serviços	1990/93	1.3	294
NORDESTE			0.4	820

Fontes (Dados Brutos): IBGE/Contas Nacionais e Sudene/Contas Regionais.

Elaboração nossa.

\* "e" \*\* Veja notas à Tabela 1.2



Com participações desiguais na economia regional e desempenho diferentes, os três setores contribuíram também de forma diferenciada na contabilização do crescimento econômico do Nordeste. É possível quantificar isto, através de um exercício que traz algumas informações úteis. A Tabela 1.5 relata os resultados das estimativas feitas, para o período 1970/93.

Tanto no Nordeste quanto no Brasil, a contribuição quantitativa do setor serviços supera a soma das contribuições da agropecuária e da indústria. No Nordeste, em particular, o setor serviços foi responsável por mais de dois terços do crescimento total do produto interno bruto, de 1970 a 1993.

Este exercício de contabilização deve ser interpretado de forma correta. Apesar de sua significação quantitativa, boa parte das atividades que compõem o setor serviços tem sua expansão condicionada a prévia, ou simultânea, expansão da renda regional (ou nacional, conforme o caso). Num sentido técnico, são atividades não-básicas. Mas não se deve, tampouco, exagerar na outra direção: atividades do setor serviços quantitativamente muito importantes para a economia nordestina (como, por exemplo, aquelas ligadas ao turismo e a administração pública) são básicas: sua expansão não depende da anterior expansão da renda regional; pode, na verdade, precedê-la.<sup>12</sup>

Para aprofundar a análise destes pontos, necessário se faz partir para uma visão mais desagregada do crescimento da economia nordestina, observado em contraste com o crescimento econômico brasileiro. Esta visão pode ser obtida focalizando as nove atividades em que a Sudene desdobra o produto interno bruto do Nordeste.

A Tabela 1.6 relata as principais estimativas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> É importante evitar o emprego da palavra "causa" (do crescimento econômico regional) na interpretação das contribuições estimadas. Isto porque, em primeiro lugar, o processo econômico é movido pelas pessoas e, conseqüentemente, as explicações dos resultados destes processos devem ser, sempre, referidas a decisões humanas. Não é a expansão do turismo, por exemplo, que "causa" o crescimento do PIB: são as decisões dos empresários ou dos gerentes governamentais de investirem no turismo que provocam o crescimento do produto daquele setor e, por extensão, do próprio PIB. O que estes exercícios de contabilização das contribuições setoriais ao crescimento econômico nos ajudam a ver, portanto, é a mecânica do processo de crescimento, não suas leis internas de causação, por assim dizer. Uma segunda razão para que evitemos o emprego da palavra "causa" no contexto acima é que a noção corrente de causa se aplica bem a processos lineares, que se descrevem inteiramente por sentenças do tipo "se A, então B".

<sup>13</sup> A Contabilidade Nacional trabalha com uma desagregação maior, diferenciando entre Classes e Ramos de Atividade Econômica. Para duas atividades acompanhadas pela Sudene, entretanto, ("Serviços Comunitários, Sociais e Pessoais" e "Atividades Financeiras") deixamos de fazer as comparações com as correspondentes a nível de Brasil, pelas seguintes razões: (i) No caso de "Serviços Comunitários, Sociais e Pessoais" (produto estimado para o Nordeste, predominantemente constituído do setor Governo), a comparação deixou de ser feita por que o produto da atividade aproximadamente correspondente, a nível nacional. (Administrações Públicas) é estimado por um critério que se poderia chamar de preguiçoso: o IBGE simplesmente aplica, ao valor encontrado para cada ano, a taxa anual de crescimento da população total brasileira. (Se é para escrever ficção, pelo menos que se seja imaginativo). (ii) O produto das instituições Financeiras (na Contabilidade Nacional) somente está disponível a partir de 1981: além disto, há indicações de que o IBGE calcula este agregado a partir do número de empregados no setor, o que gera uma distorção óbvia: a medida em que a automação avança (e os lucros dos bancos idem), mas o emprego setorial cai, o "produto" financeiro registrado pelo IBGE diminui. Vale dizer: as estimativas nacionais medem alguma coisa que ninguém sabe ao certo o que significa. Agradecemos a Heródoto Moreira, da Sudene, pelas informações acima, sem responsabilizá-lo pelos comentários.

**Tabela 1.5**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Contribuição Percentual dos Grandes Setores para o Crescimento**  
**do Produto Interno Bruto do Brasil e do Nordeste, 1970/1993**

Setor	BRASIL		NORDESTE	
	Participação no PIB (1970) (%)	Contribuição Normalizada (%)*	Participação no PIB (1970) (%)	Contribuição Normalizada (%)*
Agropecuária	12.3	10.2	21.0	7.8
Indústria	38.3	32.4	27.4	24.2
Serviços	49.4	57.3	51.6	68.0

Fonte: Dados básicos, IBGE/Contas Nacionais e Sudene/Contas Regionais.  
Elaboração nossa.

\* A contribuição percentual do setor ao crescimento total do PIB é calculada multiplicando a taxa de crescimento média anual do produto setorial pela participação do setor no PIB (início do período) e normalizando para 100 a soma das contribuições estimadas.

Os sub-setores de maior dinamismo no Nordeste, nos anos 1970/91 (os dados mais recentes disponíveis, a este nível de desagregação, são para este último ano) foram as Atividades Financeiras e a indústria de Energia Elétrica e Abastecimento de Água, este último praticamente um monopólio dos governos. O Comércio e a Indústria da Construção também experimentaram crescimento intenso, no período. Em cinco das sete atividades para as quais foi possível encontrar correspondentes na Contabilidade Nacional, o crescimento foi maior no Nordeste do que no país como um todo: as indústrias de Transformação, Construção, Energia Elétrica e Abastecimento de Água e as atividades de serviço Comércio e Transportes, Armazenamento e Comunicações. O Nordeste perdeu a corrida, por assim dizer, na agropecuária (como já vimos) e na indústria extrativa mineral.

Combinando as taxas de crescimento com as participações das atividades no produto regional, é possível estimar as contribuições de cada sub-setor ao crescimento do PIB, no mesmo período 1970/1991. Isoladamente, no Nordeste, as atividades financeiras responderam (contabilmente) por quase um terço (29,8%) do crescimento do PIB total da região. O Comércio (que inclui hotéis e restaurantes) teve a segunda maior contribuição quantitativa, com 17,4%.

Por certo, este não é o caso de um processo de desenvolvimento, no qual o que se observa é o movimento de um sistema de elementos interdependentes. Uma vez iniciado um processo destes, a contribuição de cada elemento se torna real. Por exemplo: a criação de empregos e de renda nos setores de serviços (mesmo naqueles cujo crescimento depende da prévia, ou simultânea, expansão da renda regional) claramente contribui para o crescimento econômico que se está realizando. No restante deste trabalho, estaremos designando como contribuições primárias aquelas corres-

pondentes aos setores cuja expansão pode ser iniciada, ou mantida, mesmo sem o prévio ou simultâneo crescimento da renda regional. As contribuições secundárias corresponderão, então aqueles setores que não preenchem a característica mencionada na frase anterior.

**Tabela 1.6**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Taxas Médias Anuais de Crescimento e Índices**  
**de Instabilidade das Atividades Econômicas**  
**Integrantes do Produto Interno Bruto Real, 1970/1991**

Pais/Região	Setor/Atividade	Taxa de Crescimento do Produto (Média Anual)*	Índice de Instabilidade**
BRASIL	Agropecuária	3.7	34
NORDESTE		2.5	369
BRASIL	Imd. Extrativa Mineral	7.8	37
NORDESTE		3.7	148
BRASIL	Indústria de Transformação	3.7	234
NORDESTE		4.3	253
BRASIL	Construção	3.5	367
NORDESTE		6.3	150
BRASIL	Energia Elétrica e Abast. de Água#	9.1	28
NORDESTE		10.1	29
BRASIL	Comércio	3.7	183
NORDESTE		6.6	160
BRASIL	Transp., Armazen. e Comunicações##	6.3	89
NORDESTE		7.1	12
NORDESTE	Atividades Financeiras	10.1	37
NORDESTE	Serv Comunitários Sociais e Pessoais	5.6	91

Fonte (dados brutos): IBGE/Contas Nacionais e Sudene/Contas Regionais.  
Elaboração nossa.

Notas: \* e \*\* Ver notas a Tabela 1.2 # Corresponde ao setor Serviços Industriais de Utilidade Pública, na Contabilidade Nacional. ## Transporte e Comunicações, na Contabilidade Nacional.

A contribuição do setor estatal (empresas e governos) também foi muito significativa, embora sua apreciação requiera uma leitura especial dos dados da Tabela 1.7: é necessário considerar, simultaneamente, as contribuições dos Serviços Comunitários, Sociais e Pessoais; dos Serviços Industriais de Utilidade Pública e da Indústria Extrativa Mineral. A contribui-

ção global destas três atividades somou 18,6%. Sabendo-se que a participação do governo neste conjunto está próxima dos 80%, a contribuição (no sentido especificado acima) do setor estatal para o crescimento do PIB nordestino, no período 1970/1991, foi de 14,9%.

Setores dominados pela iniciativa privada, como as indústrias de Transformação e de Construção Civil, também registraram contribuições quantitativas importantes (10,5% e 10,2%, respectivamente) ao crescimento econômico da região.

É necessário fazer várias observações sobre estes resultados. Em trabalho anterior de um dos autores (Maia Gomes, 1987, p. 91 e ss), já tinha sido observada a grande expansão das atividades financeiras no Nordeste, ocorrida nos primeiros seis anos da década de oitenta. A interpretação oferecida naquele trabalho, a despeito de se utilizar da noção de “causa”, ainda parece essencialmente válida: longe de ser uma causa do crescimento econômico nordestino, a expansão das atividades financeiras teria representado uma conseqüência desse crescimento e da aceleração do processo inflacionário que ocorreu a partir de 1973.

Na terminologia proposta no presente trabalho, a grande contribuição do setor financeiro tem um caráter secundário: já que o Nordeste não se tornou, neste período, um centro financeiro nacional ou internacional (processo que poderia ter garantido ao setor fontes de crescimento independentes da expansão da renda regional), parece bastante seguro afirmar que a expansão das

**Tabela 1.7**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Contribuição Percentual das Atividades Econômicas para o Crescimento do Produto Interno Bruto do Brasil e do Nordeste, 1970/1991**

Setor/Atividade	BRASIL		NORDESTE	
	Participação (%) no PIB de 1970*	Contribuição Normalizada (%)**	Participação (%) no PIB de 1970*	Contribuição Normalizada (%)*
Agropecuária	12.3	9.7	21.0	9.0
Ind. Extr. Mineral	0.8	1.3	1.8	1.2
Ind. Transformação	29.3	22.9	14.4	10.5
Ind. Construção	5.8	4.3	9.5	10.2
Eletricidade e Água#	2.4	4.7	1.7	2.9
Comércio	17.6	13.8	15.5	17.4
Transportes etc.	4.0	5.3	3.8	4.6
Outros (BR)	40.2	38.1	n.d.	n.d.
Ativ. Financeiras (NE)	n.d.	n.d.	17.2	29.8
S. Comunitár, etc. (NE)	n.d.	n.d.	15.2	14.5

Fonte: Dados básicos, IBGE/Contas Nacionais e Sudene/Contas Regionais.  
Elaboração nossa.

Notas: \* e \*\* Ver notas a Tabela 1.2

# Corresponde ao setor Serviços Industriais de Utilidade Pública, na Contabilidade Nacional.

## Transporte e Comunicações, na Contabilidade Nacional.



atividades financeiras na região, da mesma forma que no Brasil, começou a se materializar com o crescimento econômico regional já em marcha.

Evidentemente que, com a expansão da economia regional em andamento, os investimentos (ou a simples expansão da produção) no setor financeiro desempenharam um papel importante – na verdade, quantitativamente, o mais importante – na manutenção do processo, pela geração de emprego e renda. É neste sentido que se deve interpretar os 29,8% de contribuição percentual das atividades financeiras ao crescimento econômico regional.

A Indústria de Transformação do Nordeste, sobretudo a nova indústria, possui um elevado grau de integração com o mesmo setor no resto do país, como já foi indicado acima. Uma parte importante da indústria nordestina se concentra na produção de bens intermediários, utilizados pela indústria do Sudeste. Isto, naturalmente, cria um vínculo entre o crescimento industrial no Sudeste e o mesmo crescimento na região nordestina (ou seja, as decisões empresariais que materializam o crescimento da produção industrial paulista criam condições favoráveis à expansão da produção industrial nordestina). Este vínculo garante, para a indústria de transformação aqui localizada, um grau bastante elevado de independência com relação aos mercados do próprio Nordeste. Neste sentido, a contribuição da indústria de transformação pode ser considerada, pelo menos em parte, como uma contribuição primária ao crescimento econômico regional.<sup>14</sup>

O Comércio inclui restaurantes e hotéis e, naturalmente, uma série de outras sub-atividades diretamente vinculadas ao turismo receptivo. Infelizmente, não se conhecem estimativas do “produto do setor de turismo”, no Nordeste, não sendo possível separar, do crescimento do Comércio, aquela parte que se deveu ao maior movimento turístico.

*14 As interpretações correntes sobre o desenvolvimento nacional, (sobretudo o que teve lugar a partir dos anos 1930) enfatizam que a indústria exerceu o papel de setor líder, crescendo por um processo de substituição de importações. A expansão dos mercados, necessária para tornar atrativos os investimentos privados na indústria, ia ocorrendo quase automaticamente, pela ação de fatores como a lei do similar nacional (que impedia a importação de bens industriais que já fossem produzidos no país). O papel do Governo aparece já neste estágio, mas tratava-se, no caso, de um papel que a Estado desempenhava muito mais na sua qualidade de agente regulador do que de agente diretamente produtor. É claro que a ação do Governo, viabilizando a transferência de recursos da agricultura para a indústria, implementando políticas protecionistas, atraindo capital estrangeiro e investindo pesadamente na criação de infra-estrutura é, também, reconhecida. Mas, mesmo assim, o papel dinâmico no desenvolvimento brasileiro do século XX parece ter cabido à indústria e, portanto (pelo menos até os anos setenta), ao setor privado. No caso do Nordeste, as coisas tem se passado de modo diferente. Nosso desenvolvimento industrial não tem sido baseado na substituição de importações, porque o Nordeste é uma região e não um país, não podendo, portanto, isolar-se da competição vinda de outras partes do Brasil. Fechada a primeira possibilidade, dificilmente se poderia ter viabilizado uma segunda (a expansão industrial amparada nas exportações internacionais), já que o próprio modelo protecionista vigente no país inviabilizava, até muito recentemente, quaisquer ambições exportadoras maiores, por parte da indústria nordestina. Nestas condições, o modelo que se impôs como mais importante para a expansão industrial do Nordeste terminou sendo a integração à indústria paulista (sobretudo), tendendo o Nordeste a fornecer uma percentagem dos insumos e produtos intermediários utilizados por São Paulo. Os mercados da indústria nordestina são, predominantemente, estes, localizados em outras regiões do Brasil, e eles tem se expandido de forma, em grande medida, independente da prévia expansão da renda regional. Acontece que a indústria nordestina não tem peso suficiente (e nem a está ganhando, na velocidade que seria necessária) para, isoladamente, liderar o crescimento da economia regional. A brecha que fica vem (ou vinha!) sendo preenchida, principalmente, pelo Governo..*



Esta separação seria muito útil porque o turismo constitui uma exportação de serviços, com a característica particular de que, em vez de se transportar o bem até onde está seu comprador, se faz o oposto. Mas o fato é que (parte do) produto dos hotéis e dos restaurantes é adquirida por pessoas que não residem na região e que para aqui vêm, em visitas, quando a sua (delas) renda está em alta, não a nossa. A expansão do turismo no Nordeste pode, desta forma, constituir uma importante contribuição primária ao crescimento do produto regional. É possível que isto já tenha acontecido, no período em estudo, e que esta seja uma das principais explicações para o rápido crescimento do Comércio, naqueles anos. Mas não podemos ir muito além desta afirmação, diante da inadequada (para este fim específico) cobertura estatística disponível. O mais provável é que os setores dominantes da atividade comercial contabilizada pela Sudene operem em áreas que não tem relação com demandas extra-regionais, caso em que deveríamos interpretar a contribuição do setor, predominantemente, com a secundária.

O caso do setor estatal é diferente. Aqui pedemos dizer, com bastante segurança, que, em larga medida, a expansão das atividades em que o Estado tem participação predominante independe do crescimento anterior da renda regional. Reconheça-se que esta independência não é absoluta porque, por exemplo, as receitas tributárias dos Estados e Municípios do Nordeste dependem do nível de atividade econômica que esteja acontecendo, em cada momento, na própria região. Mas a maior parte das ações governamentais executadas no Nordeste ou é de responsabilidade do Governo Federal ou é financiada com receitas de transferências da União para os Estados e os municípios. Desta forma, a expansão do produto governamental pode (e assim tem acontecido) oferecer uma contribuição primária ao crescimento econômico regional.

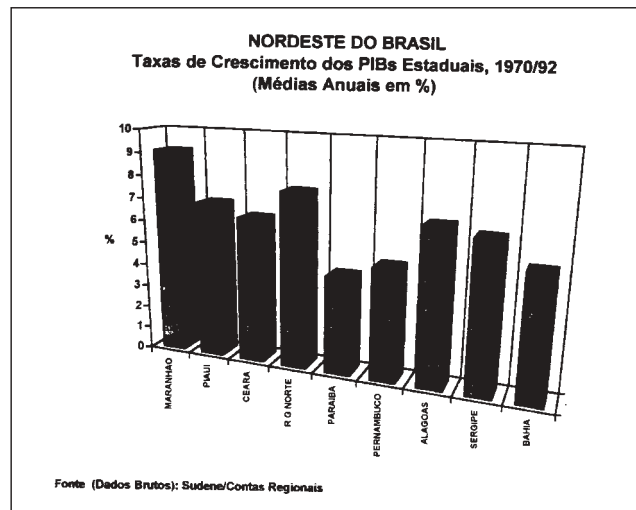
A importância estratégica desta separação entre setores que contribuem primária ou secundariamente para o crescimento econômico do Nordeste deve ser claramente entendida: políticas que removam obstáculos à expansão dos setores com potencial para contribuir primariamente com o crescimento regional devem receber, em princípio, maior prioridade do que aquelas que se voltem para os setores cuja expansão depende do prévio crescimento econômico.

### 1.3 – Produtos dos Estados

Um outro corte que pode ser feito a partir das contas regionais enfoca os produtos estaduais. A figura seguinte e a Tabela 1.8 relatam resultados das estimativas das taxas de crescimento e dos índices de instabilidade dos PIBs estaduais do Nordeste, para três períodos.

Todos os Estados nordestinos apresentaram significativo dinamismo. Em ordem decrescente, os três Estados de maior crescimento econômico, no período 1970/1992, foram o Maranhão, o Rio Grande do Norte e o Piauí,

no outro extremo, os três Estados de menor crescimento, no mesmo período, foram a Paraíba, Pernambuco e a Bahia. Mesmo estes últimos, entretanto, experimentaram taxas de crescimento dos seus produtos superiores a 4,3% ao ano, o que está longe de ser desprezível, pelos padrões internacionais. A Paraíba, o Ceará e Pernambuco sofreram as maiores flutuações, tais como medidas nos índices de instabilidade, em seus PIBs.<sup>15</sup>



É importante observar que o Maranhão, o Rio Grande do Norte e o Piauí estavam, no início do período, entre os Estados de menor participação no produto interno da região Nordeste (a soma de suas participações alcançava apenas 17,4%, em 1970). Em contrapartida, Paraíba, Pernambuco e Bahia tinham uma participação conjunta no PIB regional de 65,4%, naquele mesmo ano. Naturalmente, o fato de que os Estados de menor renda estejam crescendo mais rapidamente do que os mais ricos aponta para um processo de desconcentração na distribuição interestadual do produto interno bruto nordestino. Uma comprovação disto é dada pelas participações de cada um dos dois grupos de Estados no PIB nordestino, em 1990: a participação conjunta do Maranhão, Rio Grande do Norte e Piauí havia crescido para 18,2%, a da Paraíba, Pernambuco e Bahia havia declinado para 58,2%.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Utilizando um outro método de estimação (provavelmente a média geométrica das taxas de crescimento efetivamente observadas em cada ano), a Sudene chegou a estimativas diferentes para as taxas médias anuais de crescimento dos PIBs dos Estados no mesmo período 1970/92. Os valores da Sudene (em %) são os seguintes: Maranhão, 8,0; Piauí, 6,8; Ceará, 7,5; Rio Grande do Norte, 8,3; Paraíba, 5,4; Pernambuco, 5,2; Alagoas, 6,8; Sergipe, 6,5, e Bahia, 5,7 (Sudene, 1994a, p. 170). Ambas as formas de estimação são aceitáveis, sendo importante ter em mente suas características principais, ao se interpretar os resultados.

<sup>16</sup> As Secretarias de Planejamento do Ceará e da Bahia vem realizando, nos anos mais recentes, estimativas próprias das contas de produto de seus respectivos Estados. No caso da Bahia, o trabalho está a cargo do CEI (Centro de Estatística e Informações da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia); no caso do Ceará, o órgão responsável pelos cálculos é a Iplance (Fundação Instituto de Planejamento do Ceará, da Secretaria de Planejamento e Coordenação). Para a Bahia, a série do PIB estadual se inicia em 1975; para o Ceará, o período coberto começa em 1986. Embora fuja ao escopo deste trabalho avaliar a qualidade técnica destas estimativas feitas a nível estadual, é preciso dizer que, em vários casos, são muito grandes as discrepâncias entre as séries de produtos internos estaduais elaboradas pela Sudene e pelos Estados do Ceará e da Bahia. Não podemos deixar de registrar que a impressão dos autores sobre as estimativas da Sudene, com as quais temos familiaridade gerada na elaboração de muitos trabalhos, é que elas são de qualidade igual ou superior as estimativas correspondentes elaboradas, para o Brasil como um todo, pelo IBGE.

**Tabela 1.8**  
**NORDESTE DO BRASIL E ESTADOS**  
**Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Interno Bruto**  
**e Índices de Instabilidade do PIB para Diferentes Períodos**  
**Compreendidos entre 1970 e 1992**

Região/Estados	Taxas Médias Anuais de Crescimento (%)*			Índices de Instabilidade *		
	1970/92	1970/80	1980/90	1970/92	1970/80	1980/90
NORDESTE	5,3	8,1	4,4	68	27	127
Maranhão	9,1	9,4	10,2	17	9	60
Piauí	6,9	8,4	8,3	56	109	85
Ceará	6,4	7,7	5,9	98	285	232
R. G. Norte	7,7	8,0	8,8	35	145	69
Paraíba	4,3	4,9	6,2	136	436	111
Pernambuco	4,9	8,4	4,3	80	26	108
Alagoas	6,8	9,6	4,6	71	36	300
Sergipe	6,5	9,9	5,2	68	23	109
Bahia	5,4	8,6	4,7	70	45	92

Fonte (Dados brutos): Sudene. Contas Regionais

\* Os métodos de estimação das taxas de crescimento e dos índices de instabilidade são explicados na nota à Tabela 1.2.

A Tabela 1.9 mostra as estimativas das contribuições normalizadas de cada Estado para a crescimento do PIB regional, em três períodos. Por ela se visualizam alguns dos efeitos da (ainda muito elevada) concentração da atividade econômica nordestina nos Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia: nada menos de 65,8% do crescimento do PIB nordestino, no período 1970/1992, podem ser atribuídos ao crescimento dos produtos internos daqueles três Estados. Em 1990, a participação conjunta dos PIBs cearense, Pernambucano e baiano no PIB do Nordeste – se bem que menor que a registrada em 1970 – ainda alcançava 66,3%.<sup>17</sup>

É, também, interessante registrar que, da década de setenta para a de noventa, as contribuições percentuais ao crescimento regional dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba se elevaram significativamente, em detrimento das de Pernambuco (a maior queda), Alagoas, Sergipe e Bahia.

## 2 – UM QUADRO TEÓRICO

Os resultados mais importantes do crescimento econômico regional nas últimas décadas foram mostrados no capítulo anterior. Nossa tarefa, a partir deste ponto, é reunir elementos para a interpretação daqueles resulta-

<sup>17</sup> Eram as seguintes as participações dos produtos internos dos Estados nordestinos no PIB regional, em 1990 (valores em %): Maranhão, 8,1; Piauí, 4,2; Ceará, 14,4; Rio Grande do Norte, 5,9; Paraíba, 6,3; Pernambuco, 18,4; Alagoas 5,5; Sergipe, 3,6, e Bahia, 33,5. Fonte: Sudene / Contas Regionais

dos. Como alertamos na Introdução, não nos propomos a oferecer explicações para as diferenças de desempenho econômico entre os Estados nordestinos, assim como não nos preocuparemos demasiadamente com os detalhes das transformações estruturais no produto interno bruto nordestino, ou seja, com as mudanças nas participações relativas dos setores ou atividades na formação do PIB regional. Em compensação, tentaremos mapear, tão adequadamente quanto nos permitam os dados existentes, os fatores cujas variações estão, ou estiveram, mais provavelmente associadas com a trajetória variável do PIB nordestino, desde 1960.

Neste capítulo, abandonamos temporariamente as estatísticas para explicitar a estrutura teórica que dá suporte ao nosso esforço de interpretação, no restante do trabalho. A seção 2.1 introduz as idéias essenciais da forma mais simples possível, fazendo a suposição (obviamente irrealista, em se tratando de uma economia regional, mas muito útil) de que a economia em estudo seja fechada. A seção 2.2 discute alguns dos problemas especiais que aparecem no contexto do desenvolvimento regional, sobretudo devido ao fato de que as regiões são, quase invariavelmente, economias abertas. As questões teóricas são tratadas da forma a mais esquemática possível pois, a despeito deste capítulo, nosso interesse aqui é estudar o Nordeste, não a teoria do desenvolvimento.

## 2.1 - Desenvolvimento Numa Economia Fechada e sem Governo

No modelo do Diagrama 2.1 trabalhamos com quatro conceitos primitivos: Demanda, Investimento, Capacidade Produtiva e Oferta. No mundo simplificado do diagrama, o desenvolvimento será definido como o aumento persistente da oferta (produto) e da capacidade produtiva. Os quatro conceitos primitivos do modelo são:

**Tabela 1.9**  
**ESTADOS DO NORDESTE DO BRASIL**  
**Contribuição Percentual dos Produtos Internos Brutos Estaduais**  
**para o Crescimento do PIB Nordestino em Diversos Períodos**  
**Compreendidos Entre 1970 e 1992\***

Estados	Participação no PIB	1970/92		1970/80		1980/90
		Contribuição Normalizada	Participação (%) no PIB do NE	Contribuição Normalizada	Participação (%) no PIB do NE	Contribuição Normalizada
Maranhão	6.0	9.4	6.0	6.8	6.6	12.1
Piauí	3.0	3.5	3.0	3.0	3.4	5.1
Ceará	11.7	12.9	11.7	10.8	13.0	13.8
Rio G. Norte	4.4	5.8	4.4	4.2	5.4	8.5
Paraíba	6.2	4.6	6.2	3.7	5.5	6.1
Pernambuco	25.4	21.5	25.4	25.6	20.5	15.8
Alagoas	5.3	6.3	5.3	6.2	5.3	4.4
Sergipe	4.1	4.6	4.1	4.9	4.1	3.9
Bahia	33.8	31.4	33.8	34.9	36.1	30.4

Fonte (Dados Brutos): Sudene/Contas Regionais.

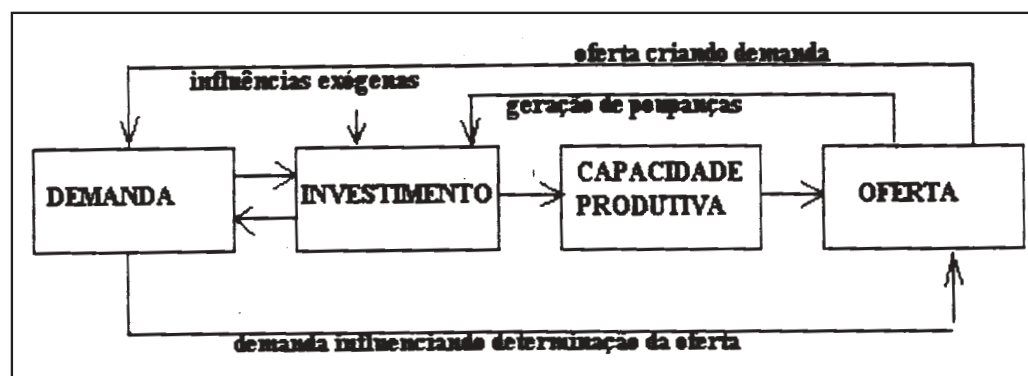
\* O método de estimação das contribuições percentuais (no caso presente, dos PIBs estaduais) ao crescimento do PIB regional é explicado na nota a Tabela 1.5, acima.

Demanda, que, para nossos propósitos, é demanda agregada. É uma medida da disposição, respaldada em efetivo poder de compra, das pessoas, empresas (e o Governo, a ser introduzido na seção seguinte) adquirirem bens.

Investimento, que é tanto um componente da demanda quanto, vista pelo outro ângulo, é tudo aquilo que signifique uma adição à capacidade produtiva (ou seja, ao estoque de capital) da economia em causa. Capital está entendido aqui no seu sentido generalizado, como qualquer coisa que gere um fluxo de renda (Johnson, 1971). Naturalmente, isto inclui aumento de qualificação dos trabalhadores, inovações tecnológicas, melhorias nos sistemas de informação, além do aumento do estoque de máquinas, equipamentos e infra-estrutura, entre outras coisas.

Capacidade Produtiva (ou Estoque de Capital, em seu conceito generalizado), que pode ser medida pelo produto global que seria obtido quando os recursos disponíveis fossem utilizados aos níveis de eficiência preexistentes e numa intensidade correspondente à plena utilização, na economia em causa.

Finalmente, a Oferta (ou produto), que é o valor total dos bens e serviços finais que as unidades produtivas escolhem lançar no mercado, para um dado conjunto de circunstâncias. Numa economia fechada, sem governo, o produto e a soma dos direitos das pessoas a se apropriarem da produção realizada (ou seja, o produto e a renda) têm magnitude idênticas.



Representação Esquemática de um Processo de Desenvolvimento numa Economia Fechada

As ligações mais óbvias entre estas quatro variáveis estão especificadas no Diagrama 2.1. Para descrever as principais relações do modelo, podemos partir de qualquer ponto da cadeia. Por exemplo, dada a nossa definição de capital, só existe uma maneira de se aumentar a capacidade produtiva, que é através do investimento. Se o investimento for feito, a capacidade produtiva se expandirá.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Estamos abstraindo de aumentos ou reduções (temporárias ou permanentes) da capacidade produtiva que resultem de variações climáticas, da depreciação do capital, ou do mero crescimento populacional.



A expansão da capacidade produtiva, por seu turno, permite a expansão da oferta, ou seja, do produto. Permite, mas não garante, e este será um ponto importante do argumento: existe um problema de curto prazo que não deve ser ignorado (embora, freqüentemente, a seja) na teano do desenvolvimento, especialmente porque, se a curta prazo não andar bem, a longo praza dificilmente a fará.

Na verdade, para períodos relativamente curtos de tempo, a expansão da capacidade produtiva pode não ser nem mesmo uma condição necessária para a expansão da oferta (produto). Em cada curto prazo, acreditamos (keynesiamente), pelo menos numa primeira aproximação, que a oferta é regulada pela demanda. O diagrama mostra isto, com a seta que sai da caixa Demanda e vai até a caixa Oferta. Voltaremos a ela, mais adiante.

O crescimento da oferta (produto), no elo seguinte da cadeia do Diagrama 2.1, se ele acontecer, induz a expansão da demanda e, simultaneamente, provoca a geração de poupanças. A expansão da demanda, em decorrência do crescimento do produto, se materializa por três vias. O primeiro é a ofeito renda: o aumenta do produto (renda) eleva a demanda por bens finais, embora não na mesma magnitude. Ou seja, não vale a lei de Say, mas pode valer alguma versão da função consumo keynesiano. A expansão da oferta provocará o crescimento da demanda. O segundo caminho pelo qual a expansão da oferta pode gerar o crescimento da demanda corresponde aos efeitos de encadeamentos para trás (backward linkages) enfatizados por Hirschman (1958), ou seja, o crescimento da demanda por insumos e matérias primas necessárias para a produção dos bens cuja oferta está se expandindo.

Finalmente, o terceiro caminho levando da expansão da oferta ao crescimento da demanda é o dos efeitos para a frente (forward linkages): se o aumento da aferta de um bem intermediário estiver sendo feito a custos decrescentes, a possível redução do seu preço induzirá um crescimento da demanda por este produto, por parte das unidades produtivas que a utilizam como matéria-prima ou insumo. O crescimento da oferta (produto, renda) também gera poupanças adicionais, que poderão ser canolizadas para o financiamento de novos investimentos na economia em causa.

A expansão da demanda (que foi permitida pelo crescimento anterior da oferta) passibilita, na segunda rodada, a continuação do processo: em primeiro lugar, uma maior demanda sanciona a elevação da produção que tenha sido feita no período imediatamente anterior e pode estimular novos aumentos de produto, no período seguinte; em adição a isto, o crescimento da demanda, combinado com a maior disponibilidade de poupanças, induz (e passibilita) a realização de novos investimentos. "Induz e passibilita", mas não garante. A disponibilidade de poupanças e o crescimento da demanda,

geradas pela expansão anterior do produto, criam condições favoráveis a que novos investimentos sejam feitos, mas de nenhum modo asseguram que estes investimentos acontecerão.

Quando os investimentos são feitos eles, em si mesmos, contribuem para nova criação de demanda, além disto, como vimos, o novo investimento se incorpora a capacidade produtiva, aumentando-a. O ciclo está completado: na nova rodada, pode-se ter mais produto, mais poupança, mais demanda, mais investimentos, etc.

A continuação do processo de expansão da renda, se ele acontecer, vai aos poucos tornando mais importante a ligação entre a expansão do produto e a da capacidade produtiva. Numa perspectiva de longo prazo, é óbvio que a expansão da capacidade produtiva se torna uma condição necessária ao crescimento da oferta, ou produto. Além disto, pode-se, também, argumentar que as interrupções do processo de crescimento do produto devidas a falhas de demanda (na linha teorizada por Keynes) ou de oferta, (como ocorreria se os empresários reagissem ao crescimento da demanda apenas aumentando os preços, ao invés da produção) não devem ocorrer de forma permanente. Vale dizer, no longo prazo, a expansão da capacidade produtiva não apenas se torna (o que é óbvio) uma condição necessária ao crescimento econômico; ela tende, de fato, a se tornar uma condição suficiente. Isto, naturalmente, torna o investimento a variável crucial do desenvolvimento.

Não surpreendentemente, a caixa Investimento é a única que aparece com três setas convergindo para ela. Os empresários, atuais e potenciais, mais provavelmente decidirão expandir seus investimentos quando: (i) o produto estiver se expandindo, o que sinaliza mercados em crescimento; (ii) houver disponibilidade de poupanças, o que sinaliza financiamentos a custos baixos; e (iii) as influências exógenas forem favoráveis. Sem mercados em expansão (atual ou antecipada), não haverá novos investimentos. Esta regra é absoluta. Mas os mercados (isto é, o produto) se expandem quando a demanda também cresce. Portanto, o crescimento da demanda é essencial para a realização de novos investimentos e, portanto, para o alcance do desenvolvimento.

As influências exógenas são uma designação geral para muitos fatores que, reconhecidamente, influenciam as decisões de investimento, mas que devem ser considerados, em grande medida, como independentes do funcionamento corrente da economia. Uma série de invenções de novas tecnologias redutoras de custos pode alterar no sentido positivo as expectativas de retorno dos investimentos, levando os empresários a investirem mais; melhorias no sistema educacional, implicando numa melhoria geral de qualificação da mão-de-obra, podem ter o mesmo efeito. Numa economia aberta e com governo, como a que será discutida na próxima seção, o leque destas influências exógenas se abre acentuadamente. Mas, mesmo

em termos do modelo simplificado da presente seção, já é possível dizer que boa parte do problema do desenvolvimento se resume na criação de um clima favorável aos investimentos. Se este clima for criado, mesmo fracos estímulos de demanda e pouca disponibilidade de poupança não constituirão impedimentos definitivos a realização de investimentos. Na medida em que estes são feitos, nova demanda é criada, a capacidade produtiva é expandida, o produto (provavelmente) também, induzindo a realização de novos investimentos. O processo de desenvolvimento pode, portanto, ser pasto em marcha.

O modelo simples do Diagrama 2.1 nos permitiu identificar, até este ponto, dois elementos estratégicos num processo de desenvolvimento: a demanda, em geral, e o investimento (em seu duplo papel de componente da demanda e elemento de ampliação da capacidade produtiva), em particular. No mundo daquele diagrama, gostaríamos de explicar variações nas taxas de crescimento do produto a partir de variações na demanda agregada. As taxas tendenciais de crescimento do PIB, por outro lado, deveriam ser explicadas, sobretudo, pelas taxas de investimento (idealmente, em relação ao estoque de capital generalizado preexistente). Em ambos os casos, o papel do investimento é central e o reconhecimento de que o investimento é sujeito a influências exógenas abre toda uma gama de possibilidades interpretativas, mesmo num modelo tão simples quanto o discutido até este ponto.

Existem outros elementos realçados no diagrama e que foram deixados sem discussão, até este momento. As setas ligando as diversas caixas comportam interpretações específicas. Por exemplo, admitimos, de uma forma geral, que o investimento expande a capacidade produtiva. Mas isto não significa que um tipo de investimento tenha tanto poder quanto qualquer outro para expandir a capacidade produtiva. por exemplo: num momento em que a inadequação da infra-estrutura se torna um fator de redução na rentabilidade dos investimentos diretamente produtivos, estes podem nem ser cogitados, ainda que haja pressões de demanda (seta ligando demanda a investimento) claramente indicando que os mercados estão se expandindo. Explorando cada uma destas possibilidades explicativas, teríamos, pelo menos, um conjunto de hipóteses a examinar, na tentativa de entender um processo concreto de desenvolvimento – ou de falta de desenvolvimento.

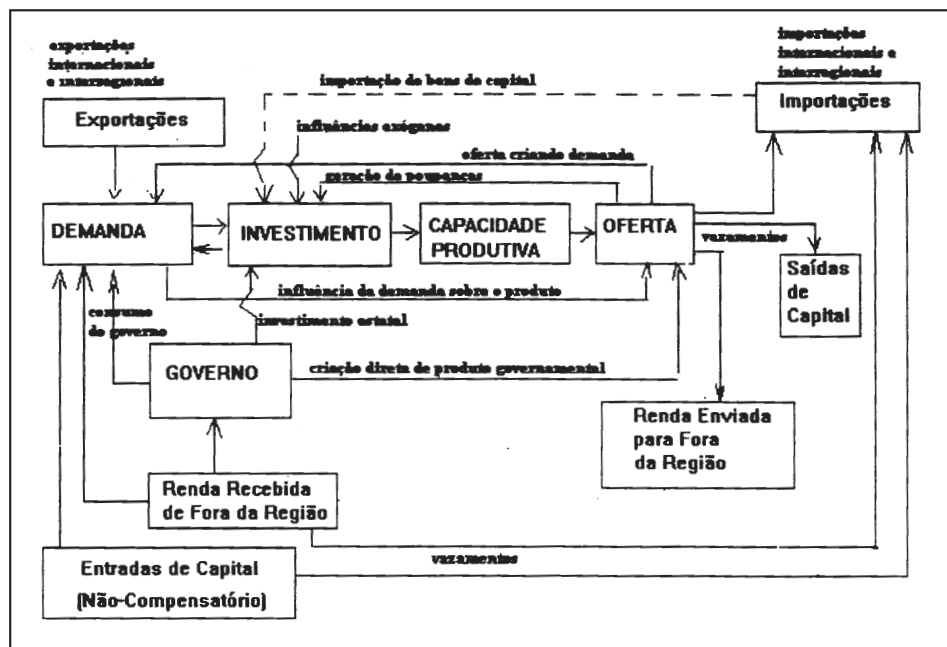
## 2.2 – Desenvolvimento numa Economia (Regional) Aberta, com Governo

O Diagrama 2.2 agrega o governo e o setor externo (internacional e interregional) ao modelo anterior. O governo (administração direta, indireta e empresas) entra no quadro, explicitamente, com três papéis: o de empregador, para cujo desempenho ele faz despesas de consumo, contribuindo para criar demanda; o de produtor de bens e de serviços, através do qual ele contribui diretamente para a oferta; e o de investidor, por meio do qual o



governo contribui, tanto para a geração de demanda quanto para a expansão da capacidade produtiva.<sup>2</sup>

A incorporação do setor externo nos permite começar a discutir os problemas especificamente regionais. Na verdade, para representar uma economia aberta, o que precisamos é adicionar um balanço de pagamentos ao nosso modelo anterior. Isso é o que é feito, no Diagrama 2.2: temos uma balança comercial (exportações menos importações, tanto internacionais quanto interregionais) a qual, somada a renda líquida enviada (ou recebida) ao Exterior, nos dá o balanço de transações correntes. As contas de capital (entrada e saída) completam o balanço de pagamentos da região representada no diagrama.<sup>3</sup>



Vejam os o papel que o governo pode desempenhar na economia regional representada no diagrama. Desde logo, o modelo considera a ação do governo como sendo determinada exogenamente. Na prática não é tanto assim: as ações dos governos estaduais e municipais são, em parte, condicionadas pelos montantes de suas arrecadações próprias e estas são, com certeza, variáveis endógenas ao sistema. Isto é, sua determinação depende dos valores assumidos pelas outras variáveis do modelo. Mas, se não é tanto assim, é quase. Pois os estados e os municipais vivem, em grande

2 Vários outros papéis do governo podem, também, ser representados no diagrama. Por exemplo: o governo como agente de transferências será um dos principais agentes atuando o quadro "Renda Recebida de Fora da Região" (ou "Renda Enviada para Fora da Região", conforme seja o caso); o governo como regulamentador, ou coordenador, pode ser um dos principais fatores "exógenos" influenciando o investimento. E assim por diante.

3 Infelizmente, como logo veremos, é mais fácil mapear teoricamente o problema do que encontrar dados empíricos que nos permitam dar expressão quantitativa aos conceitos. Mas, tendo uma noção clara das relações macroeconômicas relevantes, podemos, pelo menos, identificar que tipo de informação nos faz mais falta.

medida, de transferências federais e se a região que estivermos estudando tiver uma pequena participação no PIB nacional (como é o caso do Nordeste), podemos admitir que as receitas tributárias nacionais são independentes do nível de atividade da economia regional em questão.

Como empregador, o governo paga salários e realiza despesas de custeio. No primeiro caso, indiretamente, e, no segundo, diretamente, o governo contribui para a formação da demanda. Este efeito será tanto maior quanto maior for a parcela das despesas do governo na região financiada por receitas tributárias pagas por contribuintes de outras regiões e quanto maior for a proporção das despesas do governo e de seus funcionários que incida sobre a produção local.<sup>4</sup>

O mesmo pode ser dito para o caso do governo enquanto investidor: sua contribuição à demanda é, neste caso, direta; se os investimentos forem financiados com recursos trazidos de outras regiões e se os gastos incidirem sobre os produtos feitos localmente, a contribuição do governo, neste papel, de investidor, para a criação de demanda dirigida à produção local será máxima. (O investimento governamental desempenha, como os demais investimentos, não apenas um papel de criar demanda, mas também o de criar nova capacidade produtiva.)

Finalmente, o governo, tanto a administração direta quanto a indireta e as empresas produzem bens e serviços e podem regular esta produção (contribuindo, pois, diretamente, para a oferta) de modo independente da prévia criação de demanda. Como foi dito, o governo desempenha outros papéis. Mas estes somente podem ser adequadamente descritos a partir do balanço de pagamentos regional. É o nosso próximo ponto.

Por uma questão de definição, se o balanço em transações correntes de um país (ou região) for deficitário, este país recebe capitais do resto do mundo, na mesma magnitude do seu déficit em transações correntes. Em geral (e, ainda mais, no caso particular do Nordeste), temos grandes dificuldades em quantificar a balança comercial total de uma região e ainda mais dificuldades em obter estimativas da renda líquida enviada para (ou recebida de fora da região). Conceitualmente, entretanto, sabemos que, entre outras coisas, deveríamos incluir, nestes movimentos de renda entre regiões, a diferença entre os gastos totais dos governos numa região e o total dos impostos pagos (não os impostos federais arrecadados na região) pelos residentes nesta mesma região (e alguma coisa análoga para as empresas estatais), a diferença entre as contribuições previdenciárias recebidas e as contribuições pagas pelos residentes na região; a diferença entre os dividendos pagos a residentes por empresas de sua propriedade, mas localizadas fora da região, e os dividendos recebidos por não-residentes, correspondentes a seus investimentos na região.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Estas receitas são parte da renda recebida de fora da região, conceito comentado mais adiante

O diagrama 2.2 mostra que a questão do recebimento ou do envio de renda entre regiões se torna relevante na medida em que influencia a magnitude da demanda incidente sobre a produção regional. As exportações são um componente da demanda agregada; a renda recebida de fora da região e as entradas de capital (descontada a parte que vaza para fora da região e se transforma em importações) alimentam a demanda pelo produto regional. Na outra ponta, entretanto, uma parte do produto gerado se transforma em importações, ou em renda enviada para fora da região ou, ainda, em fontes de financiamento para saldos de capital. Cada uma destas coisas diminui a demanda dirigida à produção local, reduzindo, portanto, o produto que poderia ser alcançado, na rodada seguinte. Além disto, a demanda menor faz decrescerem os incentivos para novos investimentos, portanto diminuindo as adições à capacidade produtiva que de outro modo aconteceriam, portanto, reduzindo a taxa máxima de crescimento do produto que poderia ser alcançada nos anos seguintes.

É importante não limitar o problema do desenvolvimento (nacional ou regional) a uma questão da determinação keynesiano do produto, no curto prazo. Os efeitos dos vazamentos de renda sobre a demanda foram referidos; agora devemos mencionar que, se um vazamento toma a forma da importação de um bem de capital não produzido na região, o efeito negativo (de redução de demanda) que esta importação tem será, provavelmente, mais do que compensado pelo efeito positivo (de expansão da capacidade produtiva) permitido pela mesma importação.

Podemos, agora, indicar de que modo o modelo desta seção nos ajuda a organizar os dados e a estruturar um argumento interpretativo para as tendências e as variações das taxas de crescimento do produto interno bruto nordestino.

Desde logo, a demanda agregada desempenha um papel destacado na determinação das variações do produto. Precisamos fazer algum esfor-

---

5 Haddad (1988) chamou a atenção para o fato de que, tendo o desenvolvimento das regiões mais pobres do Brasil sido feito, nas últimas décadas, em grande parte através da exportação de capitais das regiões mais ricas, pode ter havido uma acentuação das diferenças entre os produtos internos e as rendas regionais, por conta do aumento da renda enviada pelas regiões mais pobres para as mais ricas. Haddad parece tomar como demonstrado que o saldo líquido das rendas enviadas e recebidas pelas regiões mais pobres é desfavorável para estas. À luz da rápida enumeração de formas de transferências feita acima, no texto, consideramos mais provável que o contrário ocorra, ou seja, que regiões como o Nordeste sejam receptoras líquidas de rendas enviadas por outras regiões. Isto porque o peso do governo federal e, sobretudo nos anos mais recentes, da Previdência, como agente redistribuidor de renda entre as regiões é muito grande. (Ver, a respeito, Maia Gomes, 1989). Até onde vai nosso conhecimento, os únicos autores que tem procurado estimar, se não balanços de pagamentos, pelo menos “fluxos de recursos e de capitais” interregionais para o período contemporâneo são Campolina Diniz e Maurício Lemos. Os resultados publicados nos dois trabalhos destes autores a que tivemos acesso (Diniz e Lemos, 1989 e 1990), entretanto, devem ser interpretados com reservas, pelo menos por dois motivos. Um é que a base de dados disponível é lamentavelmente precária para o objetivo almejado por Lemos e Borges; o outro é que aqueles autores incorrem em erros conceituais, ao interpretarem seus próprios resultados. Com efeito, em Diniz e Lemos (1989, p. 151), está escrito que “o balanço entre importações e exportações dá como resultado o saldo na balança comercial, que obrigatoriamente tem de ser compensado pela conta de capitais, para que o sistema se equilibre, do ponto de vista contábil” (itálicos nossos), uma afirmativa que esquece não apenas todos os itens de renda recebida e enviada para fora da região, mas que ignora, também (como fica claro no contexto daquele trabalho), as exportações e importações internacionais da região. E, novamente, em Diniz e Lemos (1990, p. 173): “teoricamente podemos afirmar que o saldo da balança comercial interregional (sic) (...) se positivo, significa que a região estará transferindo recursos...”, o que, decididamente, não é verdadeiro.



ço para obter estimativas das influências estrangeiras sobre a demanda, vale dizer: estimativas das adições à demanda agregada causadas pelas exportações, pela renda recebida de fora da região e pelas entradas de capital não-compensatório e das reduções à demanda agregada, motivadas pelas importações, pela renda enviada para fora da região e pelas saídas de capital.<sup>6</sup>

As exportações líquidas (internacionais e interregionais) são um dos componentes da demanda agregada. Nesta qualidade, o crescimento das exportações líquidas pode significar um importante fator de estímulo ao crescimento do produto interno. O inverso é verdadeiro: um crescimento mais lento das exportações líquidas refletir-se-á em menores estímulos, via demanda, ao crescimento do produto regional.

Um maior volume de renda líquida recebida do resto do país, na forma de transferências previdenciárias; de um excesso de gastos do setor público, em relação ao total de impostos pagos pelos residentes na região; ou outra forma qualquer deve se traduzir em maior demanda e, em consequência, maiores estímulos, por esta via, ao crescimento do produto. As remessas de dividendos operam no sentido cantrário.

A entrada de capitais autônomo torna o volume de demanda agregada parcialmente independente do nível de renda regional. Vale dizer: a maior ou menor entrada de capitais do tipo Finor, FNE ou empréstimos (líquidos de amortizações) do BNDES na região, num determinado ano, causará, *ceteris paribus*, variações no mesmo sentido na demanda agregada regional. Além disto, como estes recursos são de uso exclusivo em investimentos, mesmo os vazamentos de demanda que eles provoquem deverão se materializar na importação de máquinas e equipamentos, o que beneficia o processo de expansão do produto, mediante a expansão da capacidade produtiva.

A partir desta consideração das dificuldades introduzidas pela abertura da economia, os demais componentes da demanda são os usuais: o consumo (privado e público) e o investimento (também privado e público). Observando o comportamento no tempo de cada um destes elementos, podemos caminhar consideravelmente na compreensão das variações das taxas de crescimento do PIB nordestino.

Constitui uma postulação do modelo que as tendências de longo prazo da taxa de crescimento do PIB são determinadas pela velocidade com que o capital generalizado é acumulado. Se pudéssemos medir com certa precisão os valores “normais” (isto é, excluídas as flutuações aleatórias) da

<sup>6</sup> A deficiência de dados nesta área já foi comentada: nos capítulos seguintes, fazemos um esforço para quantificar a balança comercial do Nordeste (em anos selecionados) e alguns dos componentes da renda líquida recebida de fora da região. Sindeaux, Queiroz e Chaves (1994), apresentam estimativas de uma parte das entradas de capital não compensatório (como Finor, FNE e os financiamentos do BNDES) e de alguns componentes da renda recebida de fora da região.

taxa de investimento global, incluindo todos os itens de formação de capital, não apenas de capital fixo, então deveríamos ter um excelente previsor para as taxas de crescimento do produto regional, no longo prazo. Aqui, entretanto, a escassez de dados é muito grande, sendo esta a principal razão pela qual, no restante do trabalho, terminamos dando maior atenção às variações das taxas de crescimento do PIB e, portanto, terminamos dando maior atenção à demanda.

### 3. DEMANDA DO SETOR PRIVADO

No capítulo anterior, procuramos definir um quadro teórico no qual o papel da demanda agregada na determinação das variações do produto regional ficasse claramente especificado. Foi mostrado que, no caso de uma economia regional, em particular, as relações econômicas e financeiras estabelecidas com o resto do mundo desempenham importante influência na determinação da demanda incidente sobre a produção regional e, portanto, por esta via, sobre o próprio produto regional. A partir deste ponto, voltamos às estatísticas, para quantificar (tanto quanto nos permitiram os dados disponíveis) a evolução no tempo dos principais fatores condicionantes da demanda agregada, assim como de seus componentes. Neste capítulo, discutiremos os componentes da demanda agregada do setor privado; no próximo, trataremos da demanda governamental (e de outros aspectos da ação do governo).

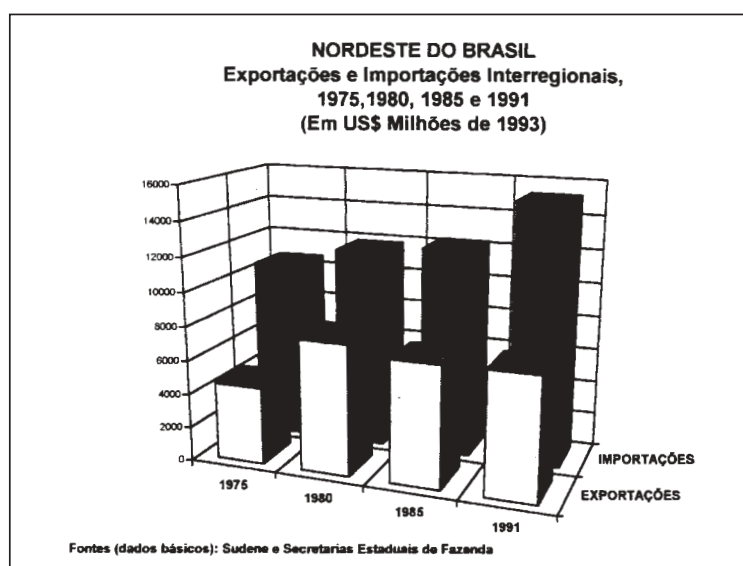
#### 3.1 – Comércio Interregional e Internacional

##### 3.1.1 – Exportações e Importações Interregionais

A figura seguinte mostra, para quatro anos (1975, 1980, 1985 e 1991) as exportações e as importações interregionais do Nordeste. Os valores estão expressos em milhões de dólares (a preços de 1993) e discriminados, inclusive para outros anos, na Tabela 3.1.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> As estimativas para os anos de 1974 a 1980 foram publicados em Sudene (1985). Os dados de 1984 devem ser considerados, ao que tudo indica, como perdidos: os de 1983 existem, mas não estão disponíveis, o que parece ser, também, o caso das informações relativas a 1981 e 1982. Com a interrupção da pesquisa da Sudene, a única fonte de informações sobre o comércio interregional do Nordeste passou a ser a "Balança Comercial Interestadual" estimada (aparentemente, apenas para os anos de 1985 e 1986) pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF), do Ministério da Fazenda, com base nas Guias de Informação e Apuração das Operações Interestaduais, relativas ao (então) ICM. As estimativas do Ministério da Fazenda, a partir de informações das secretarias da fazenda estaduais, abrangiam também as operações não-tributadas, mas tinham, entre outros problemas, uma tendência a subestimar as transações com produtos agrícolas. Em 1987, os trabalhos da SEF foram interrompidos, aprofundando nosso desconhecimento sobre o comércio interregional. Desde então, a única tentativa de atualizar as informações sobre este ponto foi feita, tendo em vista a esperada revisão constitucional, pelo Instituto de Administração Fazendária (IAF), da Secretaria da Fazenda de Pernambuco, atuando em colaboração com as demais secretarias estaduais da Fazenda, no âmbito do projeto "A Reforma Fiscal e a Federação" (IAF, 1993). O IAF herdou a metodologia e a maior parte dos problemas do trabalho da antiga SEF, mas sua contribuição tem um valor inestimável, ao nos permitir observar, ainda que imperfeitamente, a quantas andava o comércio interregional do Brasil, em geral, e do Nordeste, em particular, em 1991. Infelizmente, a comparabilidade entre os dados da pesquisa Sudene e as estimativas feitas, (para 1985, 1986 e 1991) com base em informações fiscais, não é estritamente garantida.

Os dados mostram o fato conhecido de que o Nordeste é amplamente deficitário em seu comércio com o resto do país – na verdade, com o Sudeste, pois o peso do comércio nordestino com as demais regiões é muito reduzido.<sup>2</sup> As exportações interregionais nordestinas cresceram persistentemente de 1975 a 1980; podem ter declinado entre 1980 e 1985 (aqui a comparabilidade dos dados é problemática) e se estabilizaram, de 1985 a 1991. Já a variação das importações interregionais se mostrou diversa: elas caíram, com oscilações, entre 1976 e 1980 (veja a Tabela 3.1, não a figura de mesmo número); podem ter-se elevado de 1980 para 1985 e deram um grande salto (crescimento real de quase 58%), de 1985 para 1991.



Como proporção do PIB (calculada a partir dos respectivos valores correntes), as exportações interregionais do Nordeste alcançaram 10,9% em 1975; 14,2%, em 1980; 15,9%, em 1985 e 10,6%, em 1991; para estes mesmos anos, as proporções entre importações interregionais e o PIB nordestino corresponderam a 25,3%; 21,7%; 27,3% e 22,3%.

A discussão teórica do capítulo anterior sugere que estes dados sejam interpretados com precaução, por um lado, é evidente que um excesso de importações sobre exportações significa um vazamento líquido de demanda do Nordeste para outras regiões do Brasil; pelo lado da criação de demanda, portanto, as exportações geram benefícios para o desenvolvimento regional; as importações, fazem o contrário. Ocorre que, para regiões em estágios iniciais de desenvolvimento industrial, as importações são o único meio de materializar a formação de capital necessária à expansão da capacidade produtiva. Neste sentido, quanto mais a região importa (bens de capital), melhor para a seu desenvolvimento.

<sup>2</sup> Em 1985, por exemplo, 79% das exportações e 81% das importações interregionais nordestinas foram destinadas ao (originárias do) Sudeste. As proporções não foram muito diferentes nos outros anos.

Poderíamos extrair uma regra prática destas considerações: a expansão das exportações é sempre benéfica (para o desenvolvimento regional); o crescimento das importações somente é inequivocamente benéfico se refletir, de modo predominante, maiores aquisições de bens de capital.

Infelizmente, as últimas informações de que dispomos sobre a pauta de importações interregionais do Nordeste remontam a 1980 (Sudene, 1985): naquele ano, as importações de bens de capital ficaram próximas de 25% das compras totais às outras regiões.<sup>3</sup> Parece pouco provável, entretanto, que esta proporção se tenha elevado, especialmente a partir de 1987, quando a região entrou em um período de declínio. De 1985 a 1991, as importações interregionais, como proporção do PIB nordestino, declinaram (de 27,3% para 22,3%). Esta queda, entretanto, em termos percentuais, foi muito menor do que a queda das exportações interregionais.

**Tabela 3.1**  
**NORDESTE DO BRASIL**  
**Exportações, Importações e Saldos da Balança Comercial Interregional,**  
**Anos Selecionados do Período 1975/1991**  
**(Valores em Milhões de Dólares, preços constantes de 1993)**

Anos	Exportações Interregionais	Importações Interregionais	Saldo da Balança Comercial Interregional
1975	4.555	10.573	(6.018)
1976	5.444	12.380	(6.936)
1977	5.335	12.024	(6.689)
1978	6.508	12.749	(6.241)
1979	7.159	13.428	(6.269)
1980	7.689	11.765	(4.076)
1985*	7.141	12.212	(5.071)
1991**	7.194	15.190	(7.996)

Fontes (dados brutos): Sudene, para os anos 1975/ 80; SEF-Ministério da Fazenda, para 1985; IAF-Secretaria da Fazenda de Pernambuco, para 1991; Secretarias da Fazenda estaduais para 1985 e 1991.

\* Utilizamos as estimativas da SEF para as Operações Globais (tributadas + não tributadas), tendo o cuidado de reduzir dos totais as exportações (e importações) de um estado nordestino para outro. A conversão para dólares de 1993 foi feita com base nas variações do Índice de Preços ao Consumidor nos Estados Unidos. As estimativas da SEF para 1986 foram desconsideradas, por apresentarem valores de difícil credibilidade. O leitor deve recordar que 1986 foi o ano do Plano Cruzado, um evento

que parece ter colocado não só o país, mas também suas estatísticas, de pernas para o ar.

\*\* Como as estimativas do IAF-PE para 1991 se referem somente às operações tributadas, inflacionamo-las em 20%, a mesma percentagem encontrada, em 1985, pela SEF-Ministério da Fazenda.

<sup>3</sup> Ver Sudene (1985, p. 84). Consideramos que 50% do valor das importações de "Veículos, Automóveis, Tratores, Velocípedes, Motocicletas e Outros Veículos Terrestres" tenham correspondido a bens de capita; as importações de "Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Instrumentos Mecânicos" e de "Ferro Fundido e Aço" foram computadas integralmente; as compras de "Máquinas e Aparelhos Elétricos e Objetos Destinados a Uso Eletrodomésticos" foram computadas em 80% de seu valor. Estes descontos são arbitrários, mas parecem razoáveis, (como boa parte do que fazemos na vida).

No caso das exportações interregionais, o quadro é muito mais claro: o Nordeste conseguiu aproveitar-se desta fonte de crescimento até 1985 (a relação exportações para outras regiões/PIB aparentemente cresceu de forma contínua, até este ano). Em algum momento depois daquele ano, entretanto, as exportações nordestinas (como proporção do PIB) declinaram acentuadamente: em 1991, essa relação havia voltado aos níveis de 1975 (10,6%, em 1991).

É claro que, em parte, esta redução das exportações interregionais nordestinas se deveu a desaceleração do crescimento econômico nacional, observada após 1987. Mas também é claro, à luz dos dados apresentados neste e no primeiro capítulo, que outros fatores devem ter intervindo neste processo de redução relativa das vendas do Nordeste às demais regiões do país: isto porque, desde 1987, o PIB brasileiro vem crescendo (a uma taxa média anual modesta, mas positiva, de 0,5%), enquanto a PIB nordestino vem declinando meio por cento ao ano. Ora, se admitirmos, como parece razoável, que em 1987 a relação exportações/PIB no Nordeste era igual a observada em 1985 e se, em 1991, essa relação havia declinado, então podemos concluir que as exportações nordestinas para outras regiões se reduziram ainda mais rapidamente do que o PIB regional, a despeito do fato de que a produto interno bruto do Brasil estava crescendo (embora pouco) no mesmo período.

Não adianta especular demais sem maior amparo nos dados. Mas podemos antecipar que as estimativas das exportações internacionais do Nordeste, muito melhores do que as que analisamos nesta sub-seção, dão alguma corroboração indireta às sugestões feitas acima. Pois acontece que as exportações internacionais do Nordeste vêm declinando, inclusive em termos absolutos (quando medidas em dólares de valor constante de compra), de 1988 até o presente.

Uma conclusão geral para esta sub-seção poderia ser sumariada da seguinte forma:

- (i) De 1975 a 1979, a contribuição (via demanda) do comércio interregional para o desenvolvimento nordestino parece ter sido levemente positiva: tanto a exportação quanto a importação cresceram, mas a segunda cresceu menos, propiciando uma pequena redução do déficit comercial;
- (ii) De 1980 a 1985 as comparações devem ser feitas com cautela: provavelmente, tanto as exportações quanto as importações cresceram, em valor absoluto e como proporção do PIB; mas o crescimento das importações foi maior.
- (iii) Finalmente, depois de 1985, (ou talvez, a julgar por outras evidências, depois de 1986 ou 1987), tanto as exportações quanto as impor-



tações interregionais decresceram acentuadamente, como proporção do PIB. Mas as exportações caíram mais. Pelo efeito demanda, portanto, a contribuição do comércio interregional para o crescimento do produto interno bruto nordestino foi negativa, nesta última fase.

### 3.1.2 – Exportações e Importações Internacionais

A Tabela 3.2 relata as estimativas de exportações e importações internacionais do Nordeste, nos anos para os quais existem informações acerca do comércio interregional. Também são apresentadas as balanças comerciais do Nordeste com o resto do país (dados repetidos da Tabela 3.1), com o resto do mundo e a balança comercial global da região. Os resultados mostram que o Nordeste tem sido, tradicionalmente, superavitário em seu comércio internacional (assim como os dados da seção anterior mostraram que a região é deficitária em seu comércio interregional), mas que este saldo obtido no comércio internacional é insuficiente para cobrir o déficit no comércio interregional. Do ponto de vista do efeito demanda, portanto, o comércio global da região Nordeste contribui negativamente para a determinação do produto local. O leitor já está alertado, a esta altura, de que a geração de demanda não é o único efeito relevante do comércio exterior.<sup>4</sup>

**Tabela 3.2**  
**NORDESTE DO BRASIL**  
**Exportações e Importações Internacionais**  
**e Saldos da Balança Comercial Internacional, Interregional e Total**  
**Anos Selecionados do Período 1975/1991**  
**(Valores em milhões de dólares, preços constantes de 1993)**

Anos	Exportações Internacionais (1)	Importações Internacionais (2)	Balança Comercial Internacional (3)=(1)-(2)	Balança Comercial Interregional (4)	Balança Comercial Global (5)=(3)+(4)
1975	3.927	1.623	2.304	(6.018)	(3.714)
1976	2.400	1.848	552	(6.936)	(6.384)
1977	3.575	1.855	1.720	(6.689)	(4.969)
1978	3.614	1.806	1.808	(6.241)	(4.433)
1979	3.897	2.190	1.707	(6.269)	(4.562)
1980	4.016	2.414	1.602	(4.076)	(2.474)
1985	3.386	1.032	2.354	(5.071)	(2.717)
1991	3.026	1.670	1.356	(7.996)	(6.640)

Fontes (dados brutos): Banco do Brasil-Cacex; Ministério da Indústria e Comércio; Sudene; Ministério da Fazenda-SEF; IAF-PE; Secretarias da Fazenda dos Estados.

<sup>4</sup> A existência de um saldo comercial global negativo sugere, naturalmente, a pergunta sobre o seu financiamento. Este poderia vir de duas fontes: das outras transações correntes (a renda líquida enviada para, ou recebida do, resto do mundo) ou da conta de capital. Não temos nenhuma idéia quantitativa das outras transações correntes da economia nordestina. Como comentamos no capítulo anterior, Haddad (1988) lembrou-se apenas das remessas de dividendos, ao tomar por certo que regiões como o Nordeste são remetentes líquidas de renda para o resto do mundo. Mas isto ignora todas as outras componentes da renda líquida enviada para ou recebida de fora da região. Seja como for, uma parte importante do financiamento dos déficits comerciais do Nordeste deve ser provida por movimentos de capital, como as transferências do Finor, FNE e os financiamentos do BNDES e da rede bancária, de um modo geral, todos líquidos dos pagamentos (para estes fundos, etc) feitos pelos residentes no próprio Nordeste. Algumas estimativas parciais destes movimentos de capital são feitas em Sindeaux, Queiroz e Chaves (1994).

Os dados mostram o fato conhecido de que o Nordeste é amplamente deficitário em seu comércio com o resto do país – na verdade, com o Sudeste, pois o peso do comércio nordestino com as demais regiões é muito reduzida.<sup>5</sup> As exportações interregionais nordestinas cresceram persistentemente de 1975 a 1980; podem ter declinado entre 1980 e 1985 (aqui a comparabilidade dos dados é problemática) e se estabilizaram, de 1985 a 1991. Já a variação das importações interregionais se mostrou diversa: elas caíram, de forma persistente, entre 1976 e 1980; podem ter-se elevado de 1980 para 1985 e deram um grande salto (crescimento real de quase 58%), de 1985 para 1991.

O que dizer, em termos dinâmicos? De 1976 a 1980, há uma tendência clara de redução do déficit global do comércio nordestino, o que significa que os vazamentos de demanda se reduziram, neste período. Algebricamente, portanto, o comércio total da região contribuiu positivamente para o crescimento do produto nordestino. A pequena diferença entre os saldos de 1980 e 1985, conjugada com os problemas discutidos na seção anterior, nos leva a nada poder afirmar sobre a tendência dominante entre estes dois anos. Mas, de 1985 a 1991, ocorreram dois fenômenos que, sob o aspecto de demanda, foram ambos negativos para o crescimento regional: declinou o saldo positivo na balança de comércio internacional e aumentou o déficit do Nordeste em seu comércio com as demais regiões brasileiras. O déficit global de comércio, em conseqüência, se elevou enormemente.<sup>6</sup>

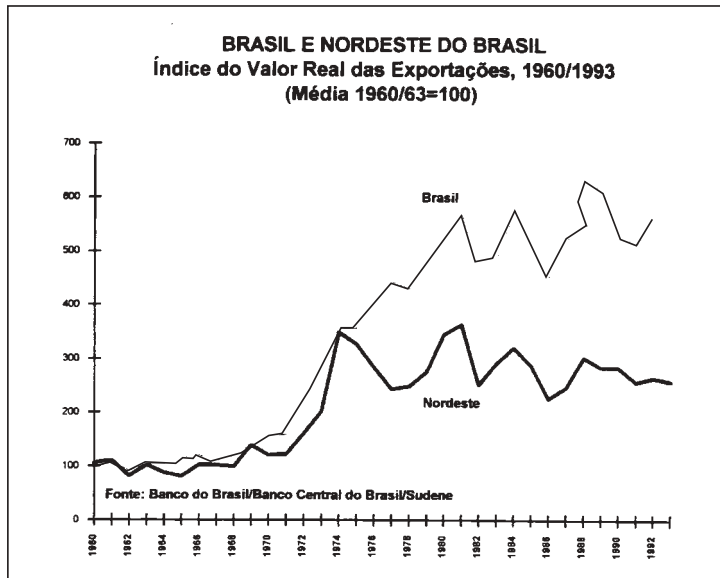
Foi argumentado acima que, embora devamos ser cautelosos ao atribuir efeitos negativos à importação (pois sua contribuição positiva ao crescimento, pelo lado da oferta, pode ser muita mais importante do que sua contribuição negativa, via vazamento de demanda), a mesma cautela não precisa ser tomada em relação as exportações: para estas o efeito criação de demanda associado à sua expansão não apenas é positivo; ele é sempre liquidamente positivo. Vale a pena, portanto, examinar com mais profundidade o comportamento das exportações internacionais do Nordeste, no período 1960/93, inclusive em comparação com o desempenho das exportações brasileiras em seu conjunto.

Se a economia Brasileira, como hoje é amplamente reconhecido, tirou escasso proveito da fonte de crescimento que poderia ter sido provida pela demanda internacional, o que dizer da economia nordestina? A figura seguinte vale por muitas palavras. Quando as exportações internacionais do Brasil e do Nordeste são expressas em dólares de valores constantes, o resultado é o que se vê: especialmente a partir de 1974, as

<sup>5</sup> Em 1985, por exemplo, 79% das exportações e 81% das importações interregionais nordestinas foram destinadas ao (originárias do) Sudeste. As proporções não foram muito diferentes nos outros anos.

<sup>6</sup> Incidentalmente, a coerência dos movimentos nos dois níveis de comércio nos dá mais confiança nas estimativas feitas anteriormente para as exportações e importações interregionais.

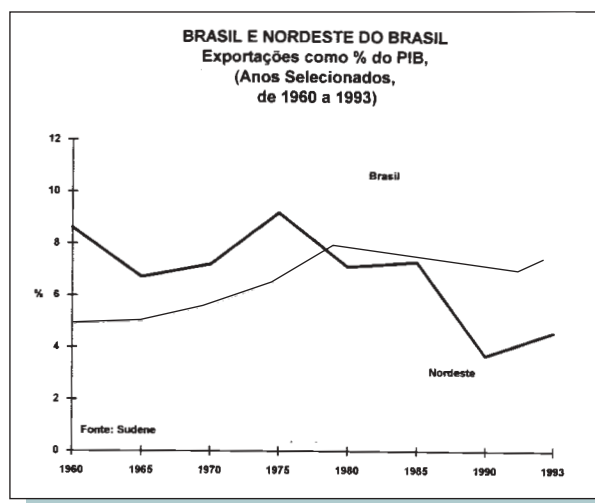
exportações brasileiras crescem muito pouco – e as do Nordeste decaem. Os cálculos numéricos das taxas de crescimento e de declínio são apresentados mais adiante.<sup>7</sup>



A Tabela 3.3, a seguir, mostra que, no período maior (1960/93), as exportações brasileiras (em dólares de valor constante) cresceram a uma taxa média de 6,6% anuais, um ponto percentual acima do crescimento do PIB real, conforme relatada na Tabela 1.2. A relação exportações/PIB tendeu, portanto, a aumentar, para o Brasil como um todo. O mesmo não aconteceu com o Nordeste, onde as exportações se expandiram a uma taxa média anual, de 4,1%, bastante mais baixa que a velocidade em que o produto interno bruto regional crescia (5,5%), de 1960 a 1993.

Esta discrepância entre o Brasil e o Nordeste merece ser melhor analisada. Em 1960, a relação exportações/PIB era de 4,9% no Brasil e de 8,6%, no Nordeste; em 1993, as posições haviam se invertido: as exportações representavam 7,6% do PIB brasileiro – e apenas 4,6% do produto interno bruto nordestino. Não se trata de um fenômeno que tenha acontecido apenas nos extremos da série, entretanto. Isto pode ser visto muito claramente na figura a seguir.

<sup>7</sup> Duas observações a fazer, neste ponto. (1) É interessante ressaltar que a grande expansão das exportações do Brasil e do Nordeste, entre 1971 e 1974, se deveu a extraordinária elevação dos preços dos produtos primários ocorrida naqueles anos. O crescimento dos preços foi particularmente forte no caso do açúcar que se tornou, em 1972, o produto mais importante (em valor) das exportações brasileiras, beneficiando de modo especial o Nordeste. (2) Não é improvável que algumas das estimativas feitas sobre o comércio internacional do Nordeste (e do Brasil) pareçam surpreendentes. A razão é que nos acostumamos a tomar os valores (correntes) em dólares como sendo sempre iguais aos valores reais naquela moeda. Para séries curtas, isto pode ser uma boa aproximação; para séries longas, constitui uma importante fonte de erro. Poucos de nós já se deram ao trabalho de computar a inflação acumulada nos Estados Unidos, digamos, de 1975 até nossos dias. Pois bem, medida pela variação do índice de preços ao consumidor naquele país, a inflação acumulada, em dólares, de 1975 a 1993, alcançou 167%. Ou seja, para trazer para hoje os valores das exportações e importações brasileiras e nordestinas em 1975, expressos em dólares da época, precisamos multiplicá-los por 2,67. Trata-se, como se vê, de uma correção que não pode deixar de ser feita.



Outros resultados da Tabela 3.3 merecem ser referidos: de 1975 a 1993 (a consideração particular deste período se impõe, à vista do que mostra a Figura com a evolução do valor real das exportações), as exportações brasileiras cresceram a um ritmo muito lento (2,0% ao ano), mas as nordestinas declinaram (0,6% anuais), apresentando, também, grande instabilidade.<sup>8</sup>

Há períodos de crescimento razoável das exportações regionais (10,3% ao ano, de 1967 a 1973), assim como há anos de desempenho extrema-

**Tabela 3.3**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Taxas Médias Anuais de Crescimento das Exportações**  
**(em Dólares Constantes de 1993) e Índices de Instabilidade para**  
**Diferentes Períodos Compreendidos entre 1960 e 1993**

Período	BRASIL		NORDESTE	
	Taxa Média Anual de Crescimento (%)	Índice de Instabilidade	Taxa Média Anual de Crescimento (%)	Índice de Instabilidade
1960/93	6.6	131	4.1	328
1975/93	2.0	440	-0.6	937
1960/67	2.5	509	-1.0	963
1968/73	15.6	96	10.3	227
1974/80	7.0	53	1.9	939
1981/83	-5.1	492	-8.7	549
1984/86	-3.6	853	-8.7	429
1987/93	2.0	809	1.0	932

Fonte (Dados Brutos): Banco do Brasil-Cacex; Ministério da Indústria e Comércio.  
Elaboração nossa (deflator: Índice de Preços ao Consumidor nos Estados Unidos).

<sup>8</sup> Não deveria ser deixada sem registro o fato de que esta alta instabilidade aparece em um período no qual houve uma grande transformação na estrutura das exportações nordestinas. De fato, os produtos básicos (sobretudo agrícolas), que respondiam por 70% das vendas regionais para o Exterior, em 1975, tiveram sua participação reduzida para meros 20,5%, em 1992. No outro extremo, a participação dos produtos industrializados passou de 30%, em 1975, para quase 80%, em 1992. Dados básicos da Sudene/Contas Regionais.

mente negativo (-8,7% ao ano, tanto em 1980/83 quanto em 1983/86). Além de crescerem pouco, as exportações regionais apresentaram, ainda, índices de instabilidade quase em todos os casos maiores do que os das exportações brasileiras.

A conclusão é a que já foi adiantada: orientando seu desenvolvimento quase exclusivamente para os mercados internos ao país, o Nordeste desperdiçou, em larga medida, as oportunidades oferecidas pelo comércio internacional. De 1965 a 1980, por exemplo, enquanto as exportações nordestinas cresciam 9,7% ao ano (um desempenho muito melhor do que a que foi típica da região, no período toda sob análise), as exportações japonesas cresciam 11,4% ao ano; as de Taiwan, 18,9%; as da Coreia do Sul, 27,2%, para citar alguns exemplos de países cujo padrão de crescimento foi muito mais orientada para fora do que a do Brasil ou a da região Nordeste.

### 3.2 - Consumo Privado

Não existem informações sobre o consumo privado no Nordeste. Presume-se que seu comportamento na região não tenha sido muito diferente daquele registrado para o Brasil como um todo. Embora isto seja especulativo, vale a pena revisar rapidamente como tem evoluído o consumo privado, tal como registrado nas contas nacionais brasileiras.

De 1960 a 1986, o consumo privado no Brasil, como percentagem do PIB, variou de um mínimo de 67,5% a um máximo de 73,4% (se desconsiderarmos os anos de 1965 e 1966, onde as estatísticas de consumo privado incluíam, erradamente, a variação de estoques). Na quase totalidade das observações, entretanto, a relação consumo/PIB ficou entre 68% e 70%: existiu, de fato, muito pouca flutuação nesta relação, na maior parte dos anos 1960/86. Desde 1987, entretanto, a relação consumo/PIB vem assumindo valores nitidamente mais baixos, tanto que o maior valor alcançado por aquela relação, (em 1991) foi de 65%. (O valor mínimo, registrado em 1989, foi de 57,8%).

Parece prudente não dar grande importância a esta aparente mudança de patamar na relação Consumo Privado/PIB brasileiro, já que não temos uma indicação mais concreta de que algo semelhante tenha também ocorrido no Nordeste. De qualquer modo, não se constituiria um acontecimento surpreendente que a entrada da economia Brasileira em sua crise prolongada, após 1987, juntamente com os sucessivos fracassos nas tentativas de estabilização tenham transmitido pessimismo as pessoas, fazendo-as avaliarem sua renda permanente como menor do que sua renda corrente. Esta avaliação deveria levá-las a tentar reduzir seu consumo (como percentagem da renda corrente). Para que a tentativa tivesse êxito, entretanto, seria preciso que a renda não caísse mais rapidamente do que o próprio consumo privado. Ou seja, seria preciso que, ex-ante, alguns ou todos



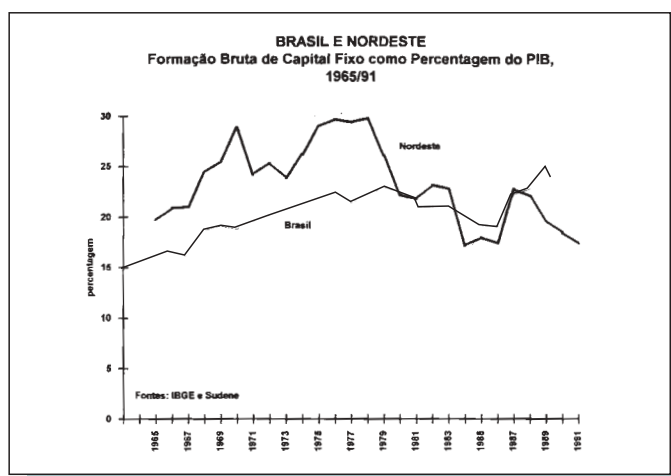
os demais componentes da demanda agregada se tivessem mantido mais ou menos estáveis, ou em queda menos rápida. É possível que isto tenha ocorrido. Neste caso, as expectativas das famílias enquanto consumidoras iriam ser realizadas, com a possível implicação de que elas renovariam seu pessimismo, reduzindo outra vez a demanda agregada, aprofundando a crise, e se tornando ainda mais pessimistas.<sup>9</sup>

As implicações para o Nordeste de um processo como o sugerido acima seriam as mesmas que para o Brasil como um todo, ou seja, movimentos autônomos de redução do consumo bem poderiam ser um dos fatores explicativos da perda de dinamismo da economia regional, após 1987. Mas não adianta prosseguir neste caminho, pois a falta de cobertura estatística nos impede de saber quão próximas ou distantes estão da realidade especulações como essas.

### 3.3 – Investimento Privado e Total

Esta seção pretende mostrar que, em adição ao que já foi visto e discutido, boa parte do crescimento nordestino até meados da década passada e das dificuldades de sustentação do crescimento que o Nordeste vem experimentando nos últimos dez anos pode ser explicado pelo comportamento do investimento. É que, após ter subido muito até quase o final da década de setenta, a taxa de investimentos vem caindo persistentemente, no Nordeste, comprometendo a sustentabilidade econômica do processo de desenvolvimento regional.

A figura seguinte resume alguns destes elementos, apresentando a evolução comparativa das taxas de investimento (formação bruta de capital fixo em relação ao PIB) no Brasil e no Nordeste, para o período 1965/91.<sup>10</sup>



<sup>9</sup> Até que algum choque – como, por exemplo, um plano de estabilização bem sucedido – pudesse induzir uma completa reversão de expectativas, propiciadora de um ciclo virtuoso como, talvez, o país possa começar a experimentar, a partir do próximo ano.

<sup>10</sup> Não existem dados de formação de capital posteriores a 1991, para o Nordeste

A figura mostra que a taxa de investimento ( $I/Y$ ), no Brasil e no Nordeste, subiu muito, de 1965 a 1975, se bem que de maneira mais contínua no país do que na região. A relação  $I/Y$  média, para o período 1965/70, foi de 17,2% no Brasil e de 23,4%, no Nordeste; em 1971/75, essa mesma relação havia subido para 21,7%, no país, e para 25,7%, no Nordeste. Em 1975, a taxa de investimento brasileira iniciou um processo de declínio que somente iria ser revertido dez anos mais tarde; na região, este mesmo processo ainda demoraria mais três anos para se instalar, embora seja evidente, na figura, que a relação investimento/PIB, no Nordeste, praticamente parou de crescer, em 1975.

O declínio da taxa de investimentos na economia Brasileira se inicia, portanto, em 1975, e prossegue de forma quase ininterrupta até 1984. Depois disto (e até 1990), entretanto, aquela taxa volta a crescer muito rapidamente, no Brasil. No Nordeste, as coisas se passam de maneira um pouco diferente: embora tenha demorado mais três anos para iniciar sua queda, a taxa de investimentos na região (ao contrário do que aconteceu com os investimentos em nível nacional) não mais se recuperou. Após 1984, pode-se observar um início de recuperação dos investimentos no Nordeste, mas este movimento é logo abortado e já a partir de 1987 a relação  $I/Y$  volta a declinar. Uma consequência destes movimentos díspares terminaria por aparecer: contrariamente a toda a história dos vinte anos anteriores, a partir de 1985, a relação investimentos/PIB no Nordeste tem sido sistematicamente inferior à registrada para o país como um todo. Fica, realmente, difícil reverter as disparidades regionais num quadro como este.

Os dados, a serem discutidos no próximo capítulo, sobre o investimento governamental no Nordeste nos permitirão ver com mais clareza que boa parte dos fenômenos mencionados acima têm a ver com a crise fiscal do Estado, que vem produzindo tendências declinantes e oscilações várias no investimento público. O que dizer, entretanto, do investimento privado? Se lembrarmos o diagrama 2.2, do capítulo anterior, veremos que, entre outras coisas, o investimento privado responde a expectativas de crescimento dos mercados, a disponibilidade de infra-estrutura, a facilidades de financiamentos e aos incentivos fiscais. Um conhecimento, mesmo superficial, da história econômica recente do Brasil e do Nordeste nos informa que a expansão de mercados foi um fenômeno geral, no Brasil e no Nordeste, de meados da década de sessenta até a final da década de setenta. Em boa parte, entretanto, esta expansão era puxada pelos investimentos públicos (em infra-estrutura, sobretudo, nos anos iniciais do processo, e em atividades diretamente produtivas, via empresas estatais, na década de setenta) e acontece que, a partir de meados da década de setenta, com as dificuldades que se seguiram ao primeiro choque do petróleo, foi ficando evidente que havia um limite à capacidade do Estado continuar investindo em larga escala. O programa de investimentos públicos do II PND (1974/79), por exemplo, começou a ser desacelerado já em 1976.

Com a antecipação da queda nos investimentos públicos (e a provável desaceleração no crescimento, que passou a ser antecipada), os investimentos privados também começaram a se retrair, no Nordeste, como no Brasil. Nestas condições, ou seja, em face da antecipação de um menor crescimento dos mercados, mesmo a disponibilidade de crédito e de recursos doados, como as do Finor, não foi suficiente para manter um ritmo elevado de investimentos privados no Nordeste. Com a queda destes que, como veremos, antecede a queda do investimento público, no Nordeste, a perda de ritmo de crescimento econômico se tornou inevitável.

Um outro ângulo de análise enfoca a evolução do investimento real (e não da taxa de investimentos). A Tabela 3.4 relata várias estimativas de taxas de crescimento e de índices de instabilidade do investimento total (para o Brasil e para o Nordeste), do investimento privado e do investimento público (os dois últimos, apenas para a região), para diferentes períodos compreendidos entre 1965 e 1991. Os períodos não foram escolhidos arbitrariamente: eles correspondem a fases muito claramente definidas da economia brasileira, para as quais taxas de crescimento e índices de instabilidade do produto interno bruto (do país e da região) já foram relatados na Tabela 1.2.

O que podemos aprender com os dados da Tabela 3.4? Vejamos isto com algum detalhe. No período do Milagre (1968/73), o investimento cresceu a taxas muito altas (um pouco mais no Brasil do que no Nordeste: 14% e 12,5% ao ano, respectivamente), sendo interessante notar que o investimento privado, na região, cresceu mais rapidamente que o investimento público. O leitor recordará que, neste mesmo período, o crescimento do PIB brasileiro (10,9% ao ano) foi maior do que o do PIB nordestino (7,2%).

Para a economia Brasileira como um todo, este processo de rápido crescimento do PIB e do investimento sofre uma brusca desaceleração no período dos Choques do Petróleo, 1974/80, mas é interessante observar que isto é muito menos verdadeiro para o caso do Nordeste, não apenas em termos de produto, como já assinalamos na seção 1.1, mas também em termos de investimentos, como agora vemos.

Em nível nacional, os anos mais críticos seriam os seguintes (1981/83), aqui designados como Crise da Dívida: os investimentos totais, no Brasil, caíram, em termos absolutos, a uma taxa média de 11,1% ao ano. O mesmo não é verdade para o Nordeste, entretanto, aqui houve uma desaceleração muito forte nos investimentos privados (estes passam a crescer apenas 1,5% ao ano), mas os investimentos públicos continuaram crescendo a uma taxa bastante alta (7,7% ao ano), evitando uma queda maior na taxa de crescimento do investimento total na região.

Para o Nordeste, o colapso do investimento iria acontecer um pouco mais adiante (Falsa Recuperação, anos 1984/86), exatamente no momento



**Tabela 3.4**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Taxas Médias Anuais de Crescimento e Índices de Instabilidade da**  
**Formação Bruta Real de Capital para Diferentes Períodos**  
**Compreendidos entre 1965 e 1991\***

Formação de Capital	Período	Taxa (%) de Crescimento	Índice de Instabilidade
Brasil (Total)	1968/73	14.0	19
Nordeste (Total)		12.5	27
Nordeste (Setor Privado)		13.7	15
Nordeste (Setor Público)		11.1	92
Brasil (Total)	1974/80	6.6	63
Nordeste (Total)		10.1	196
Nordeste (Setor Privado)		10.0	237
Nordeste (Setor Público)		10.2	169
Brasil (Total)	1981/83	-11.1	188
Nordeste (Total)		4.5	391
Nordeste (Setor Privado)		1.5	886
Nordeste (Setor Público)		7.7	326
Brasil (Total)	1984/86	12.9	144
Nordeste (Total)		1.7	926
Nordeste (Setor Privado)		4.0	802
Nordeste (Setor Público)		-0.7	963
Brasil (Total)	1987/91	0.6	992
Nordeste (Total)		1.9	864
Nordeste (Setor Privado)		0.8	958
Nordeste (Setor Público)		2.9	795

Fonte (Dados Brutos): Sudene Contas Regionais.

\* Os dados de Formação Real de Capital do Setor Público não foram publicados pela Sudene. As estimativas desta variável para o período de 1965 a 1983 foram obtidas pelos autores diretamente da Divisão de Contas Regionais da Sudene. Para o restante do período, deflacionamos a série a preços constantes utilizando os deflatores implícitos da formação bruta total de capital, calculados pela Sudene.

em que os investimentos, no Brasil como um todo, voltavam a crescer muito rapidamente (12,9% ao ano), recuperando os anos anteriores, que haviam sido perdidos. Um exame da tabela mostra também que foram os investimentos públicos que puxaram para baixo a taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo no Nordeste, em 1984/86.<sup>11</sup>

A fase seguinte (Hiperinflação Reprimida, a partir de 1987) testemunhou novamente uma brusca desaceleração no crescimento do investimento total, no Brasil, e praticamente a manutenção da mesma taxa de cresci-

<sup>11</sup> Constitui um paradoxo que os investimentos públicos tenham crescido (7,7% ao ano!) no Nordeste, em plena vigência do programa de contenção de despesas públicas implementada de 1981 a 1983 e que tenham declinado, na região, (de 1984 a 1986) exatamente quando a complacência do regime militar, em seu último ano, e o surto de populismo da chamada Nova República soltavam os controles sobre os gastos do Governo. Mas, paradoxo ou não, foi isto o que aconteceu.

mento do investimento total no Nordeste (1,7% ao ano, em 1984/86; 1,9% ao ano, de 1987 a 1991). Uma taxa muito baixa, provavelmente insuficiente até mesmo para atender a depreciação anual do estoque de capital. De onde se pode inferir, com razoável segurança, que o potencial produtivo da região Nordeste deve estar sofrendo uma redução absoluta, nos últimos anos. Mais uma vez, neste quadro, há muito pouco espaço para a recuperação sustentada do rápido crescimento econômico que o Nordeste vinha experimentando até o final dos anos oitenta.

### 3.4 – Integração e Desintegração Entre as Economias Nordestina e Brasileira

Até este ponto, a evidência empírica disponível sobre os componentes de demanda foi utilizada como parte de uma interpretação das variações nas taxas de crescimento do produto interno bruto nordestino, sem necessariamente referir estas variações ao que tenha acontecido, no mesmo período, com o PIB brasileiro. No capítulo 1, entretanto, foi feita menção a um fenômeno interessante: a solidariedade dos movimentos de curto prazo das economias nordestina e brasileira. Vamos tentar mostrar, nesta seção, que a solidariedade referida pode ser interpretada na mesma linha sugerida anteriormente, ou seja, que a coincidência entre os movimentos de curto prazo das economias nordestina e brasileira pode ser explicada em termos da coincidência (que tem existido, mas que não necessariamente tem de continuar a existir) entre as variações de curto prazo nos fatores de demanda que tem influenciado os movimentos tanto do produto regional quanto do nacional.

Voltamos, portanto, ao tema da solidariedade nos movimentos de curto prazo entre as economias brasileira e nordestina, abordado na seção 1.1. Alí, constatamos a solidariedade a nível das oscilações dos PIBs. Trata-se, agora, de investigar esta mesma questão de uma perspectiva mais desagregada. Para tanto, a Tabela 3.5 mostra um quadro de correlações entre as séries de resíduos das regressões dos produtos setoriais (do Brasil e do Nordeste) contra o tempo, para o período 1970/1991.

As evidências mais importantes deste exercício são as seguintes:

(i) No período 1970/1991, os desvios de curto prazo dos PIBs nordestino e brasileiro em relação aos seus valores tendenciais mostraram uma correlação amostral de 87,3% (com uma probabilidade de 95% de que a correlação verdadeira seja maior do que 71,3%, limite inferior do intervalo de confiança).

(ii) Das sete atividades para as quais foi possível encontrar produtos com definições semelhantes, no Brasil e no Nordeste, três apresentaram coeficientes de correlação dos desvios superiores ao coeficiente

calculado para os desvios dos PIBs nordestino e brasileiro. Estas três atividades foram: (a) a indústria de Transformação (coeficiente de 88,4%; limite inferior de 73,1%); (b) a indústria de Energia Elétrica e Abastecimento de Água (coeficiente de 96,5%, limite inferior de 91,5%); e (c) o Comércio (coeficiente de 92,8%; limite inferior, 83,1%).

(iii) Dois produtos apresentaram coeficientes de correlação entre os desvios não diferentes de zero, a 5% de significância: o da indústria Extrativa Mineral e o dos Transportes e Comunicações.

(iv) Os desvios de curto prazo dos produtos da agropecuária nordestina e brasileira apresentaram correlação muito baixa (coeficiente estimado, 46,3%; limite inferior, 5,2%).

(v) A indústria da construção aparece como um caso intermediário (coeficiente estimado, 76,5%; limite inferior, 51,0%).

**Tabela 3.5**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Correlações Entre os Desvios em Relação à Tendência dos PIBs,**  
**de Produtos Setoriais e de Atividades Econômicas, 1970/1991**

Produtos	Coeficiente de Correlação Linear	Limite Superior do Intervalo de Confiança (95%)	Limite inferior do Intervalo de Confiança (95%)
PIB	0.873	0.948	0.713
Agrapecuária	0.463	0.740	0.052
Ind. Extr. Mineral	0.359	0.680	-0.075
Ind. Transformação	0.884	0.951	0.731
Ind. Construção	0.765	0.894	0.510
Eletricid. e Água#	0.965	0.986	0.9 15
Comércio	0.928	0.970	0.831
Transportes...##	0.247	0.604	-0.195

Fontes (Dados Básicos): IBGE / Contas Nacionais e Sudene / Contas Regionais.  
Elaboração nossa.

# Serviços Industriais de Utilidade Pública, na Contabilidade Nacional

## Transportes, Armazenamento e Comunicações, na Contabilidade Regional;  
Transporte e Comunicações, na Contabilidade Nacional.

As altas correlações encontradas na tabela acima para as indústrias de transformação, de Energia Elétrica e Abastecimento de Água e o setor de Comércio constituem, naturalmente, a base mais visível para a notável correlação observada para os resíduos dos PIBs regional e nacional.<sup>12</sup> Mas elas também mostram, se consideradas em conjunto, que a solidariedade entre os movimentos de curto prazo dos produtos internos da região e do Brasil não pode ser explicada apenas em termos da “crescente integração” entre economias nordestina e brasileira, como, às vezes, é sugerida.

<sup>12</sup> Antevio a discussão sobre o mesmo ponto, acima, na seção 1.1 e as estimativas de coeficientes de correlação entre os desvios dos PIBs nordestino e brasileiro ali apresentadas, para outros períodos.

Para começar, se uma consequência necessária da integração for a solidariedade dos movimentos de curto prazo nos produtos respectivos, a Tabela 3.5 já demonstra que não existe integração entre a agropecuária regional e a nacional, nem entre as indústrias extrativas minerais da região e do país, nem entre os respectivos setores de transporte e comunicações. A integração entre os setores regional e nacional da construção civil também não teria sido muito grande, no período 1970/1991.

Na direção inversa, parece pouco provável que a alta correlação entre os desvios no setor de Energia Elétrica e Abastecimento de Água, ou no setor de Comércio, possa ser explicada em termos da crescente integração (produtiva) interregional destes setores.

Na verdade, o que os dados relatados acima, acoplados a outras evidências, parecem mostrar é, mais ou menos, o seguinte:

(i) existe, de fato, uma “crescente integração” entre as indústrias de Transformação nordestina e brasileira. Isto se revela tanto nas pesquisas diretas (sobretudo da indústria incentivada) quanto na alta correlação exibida pelos setores no Nordeste e no Brasil, conforme revelado na Tabela 3.5. Não é plausível, entretanto, supor que o tipo de integração produtiva existente na indústria de transformação também exista nos demais setores. Desta forma,

(ii) a alta correlação observada entre os desvios do setor de Energia Elétrica e Abastecimento de Água deve ser devida à conjugação de dois fatores. Primeiro: que o produto de cada um destes setores deve estar sempre bastante próximo ao que corresponde plena utilização da sua capacidade instalada; segundo, que existem organismos nacionais (Petrobrás, Departamento Nacional de Águas e Energia) que fixam a política de aumento do setor para todo o país, política esta predominantemente constrangida – de maneira mais ou menos uniforme para todas as regiões – pela situação fiscal do Governo Federal, em cada momento.

(iii) A solidariedade entre os movimentos do comércio regional e nacional reflete, provavelmente, duas coisas. Uma é a resposta direta a estímulos de demanda agregada, por exemplo, quando ocorre um maior movimento nos hotéis e restaurantes do Nordeste em resposta a uma elevação da renda (e, portanto, da saída de turistas do Sudeste para o Nordeste) no Sudeste. Outra é o crescimento reflexo do comércio nordestino, quando a renda nas demais regiões do país aumenta, induzindo uma maior movimentação interestadual de cargas, especialmente devida à intensificação nas compras pela indústria do Sudeste dos produtos da indústria nordestina.

Vamos dar nomes a cada um destes fenômenos: integração produtiva (ou integração nas cadeias produtivas) é o que ocorre na indústria de transforma-

ção e, em menor medida, no comércio; sensibilidade a estímulos de demanda final nacional é o que explica boa parte dos movimentos conjuntos do comércio regional e nacional; e, finalmente, orientações políticas uniformes entre as regiões, é o principal fator responsável pela solidariedade nos movimentos de curto prazo no setor de Energia Elétrica e Abastecimento de Água.

A solidariedade observada entre os movimentos de curto prazo das economias nordestina e brasileira pode, então, ser explicada em termos destes três fenômenos. Na medida em que a indústria de transformação no Nordeste está integrada a do Sudeste, a estímulo de demanda que atinja a segunda se propagará para a primeira. Estímulos de demanda agregada que tenham caráter nacional, por seu turno, provocarão aumentos de produto comercial tanto no Sudeste quanto no Nordeste. Finalmente, na medida em que as empresas estatais que investem nos setores de utilidade pública sigam políticas de investimento definidas a nível nacional e indiferenciadas regionalmente, também é de se esperar que os setores de água e energia cresçam ou decresçam juntas, no Nordeste, como no Brasil. Isto é o que parece ter ocorrido, nos anos examinados.

Tanto no caso do efeito integração produtiva, quanto nos de demanda final e de políticas uniformes, a solidariedade entre os desvios de curto prazo dos PIBs nordestino e brasileiro pode ser atribuída a flutuações (comuns) na demanda. Dos três efeitos mencionados, dois devem continuar a existir, (os efeitos integração produtiva e demanda final nacional atuando sobre o comércio), pois estão enraizados na estrutura econômica da região e do país. A continuação do terceiro, entretanto (a definição de políticas regionalmente indiferenciadas para os investimentos públicos nas indústrias de energia elétrica e abastecimento de água) não está garantida.

## 4 – O GOVERNO

O consumo e os investimentos governamentais são parte importante da demanda agregada, mas é claro que o governo exerce muitos outros papéis importantes no processo de desenvolvimento regional. Neste capítulo discutimos e quantificamos, sempre que possível, alguns aspectos da ação estatal que, à luz do quadro teórico esboçado no capítulo 2, merecem atenção especial.<sup>1</sup>

### 4.1 – Os Oito Papéis do Estado

Podemos identificar, pelo menos, oito papéis que o Estado desempenha numa sociedade contemporânea, em geral, e no Nordeste, em particular. São eles os papéis de supridor de serviços públicos, empregador, regu-

<sup>1</sup> A ação do governo como supridor de fundos para o investimento privado (por exemplo, via Finor) e como financiador deste investimento está tratada e quantificada em outro relatório Aridas (Sindeaux, Queiroz e Chaves, 1994), não necessitando ser repetida aqui.

lador do setor privado: coordenador de suas próprias ações, agente de transferências a pessoas, investidor, financiador e supridor de fundos para o investimento privado.

As funções de supridor de serviços públicos e de empregador são duas faces de uma mesma moeda pois, em tese, boa parte do emprego estatal deriva sua necessidade e justificação do fato de que somente o Estado poderia fornecer à comunidade certos tipos de serviços. Na Contabilidade Regional, a atividade Serviços Sociais, Pessoais e Comunitários constitui-se, como já mencionamos, na sua maior parte, deste tipo de produto.

Como regulador do setor privado, o Estado faz leis impositivas ou medidas indutoras, procurando adequar as ações privadas a uma determinada visão do interesse tido como coletivo. Aqui poderíamos enquadrar a maior parte dos planos e programas governamentais para a região, embora, certamente, a implementação destes planos e programas impunha ao governo a utilização de outros instrumentos, além de leis e decretos.

A função do Estado como coordenador de suas próprias ações tem um interesse particular para o Nordeste pois, como sabemos, a principal razão de ser da Sudene, quando ela foi criada, foi exatamente esta: a de compatibilizar as ações dos muitos órgãos governamentais que atuavam na região, cada um para o seu lado, um freqüentemente repetindo o que o outro não fazia. (Da mesma maneira como continua a ocorrer, até hoje).

Na qualidade de agente de transferências (de renda) para pessoas, o Estado desempenha um papel que não deve ser esquecido. Um papel que, na verdade, vem se tornando mais importante, com a extensão da legislação previdenciária a parcelas cada vez mais amplas da população. A combinação desta tendência com outra mais antiga (a de criação de mais e mais empregos públicos, as vezes sem qualquer relação com a prestação de serviços correspondentes) pode multiplicar situações de vida econômica completamente artificial em certas comunidades as quais, sem os empregos e as transferências governamentais, simplesmente desapareceriam.

Como investidor direto, o Estado e suas empresas têm sido responsáveis, no Nordeste, por metade da formação bruta de capital fixo. Se a isto agregarmos os papéis do governo como financiador do investimento privado e supridor de fundos (doados) para este mesmo investimento, teremos uma visão da importância do setor público (nestas funções) para o desenvolvimento regional.

Neste capítulo, nem todas as funções do Estado serão tratadas com igual detalhe, não apenas por que nem todos os dados estão disponíveis, mas também porque a importância destes vários papéis, num processo de desenvolvimento, é desigual. Mas, apesar de parcial, o registro feito a se-

guir nos parece muito importante. Sobretudo num momento em que o papel do governo no desenvolvimento brasileiro (e nordestino) não poderá deixar de ser redefinida de forma profunda.<sup>2</sup>

## 4.2 – O Consumo do Governo

A maior parte do “consumo” do governo, um conceito corrente em contas nacionais, corresponde aos pagamentos de salários e compras de materiais de uso corrente, por parte do Estado. Apesar disto, por uma questão de ênfase, vamos discutir os papéis do governo enquanto “consumidor” (prestador de serviços) e empregador (também prestador de serviços) em duas seções separadas. No capítulo anterior, registramos a carência de dados sobre o consumo privado, no Nordeste. Felizmente, o mesmo não se dá para o consumo público. Temos informações sobre o consumo do governo, uma série para os anos de 1975 a 1991 recentemente divulgada pela Divisão de Contas Regionais da Sudene.

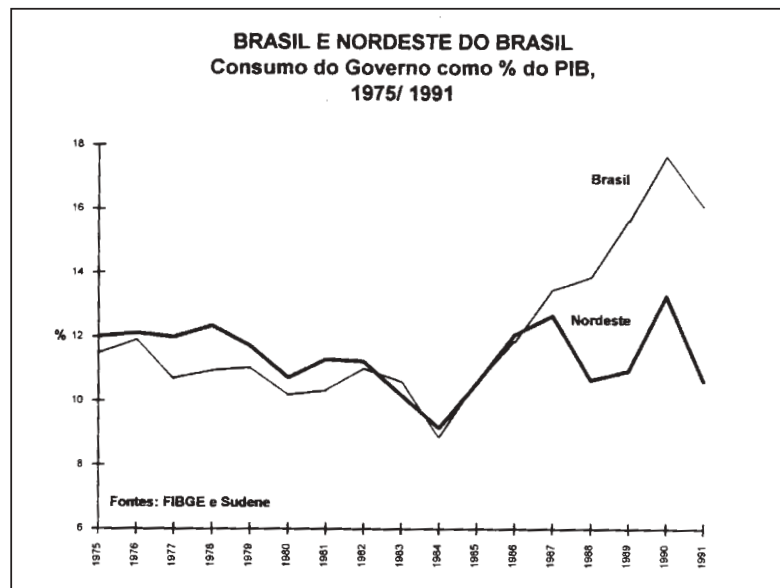
A Figura 4.1 compara o comportamento da variável consumo do governo (como proporção do PIB), no Brasil e no Nordeste. É notável – e surpreendente – que a tendência do consumo governamental no Nordeste (em proporção ao PIB) tenha sido de crescimento zero, entre 1975 e 1991. O exame das curvas mostra que houve uma leve tendência declinante nos anos 1975/84 e um pequeno crescimento, a partir daquele ano. Só que, no Nordeste, mas não no Brasil como um todo, o crescimento da relação consumo do governo/PIB foi abortada em 1986 (a partir de 1987, a relação se torna menor no Nordeste do que no Brasil, sendo que na região ela decresce, com oscilações, enquanto no Brasil ela cresce, sem oscilações, até 1991).<sup>3</sup>

As evidências, portanto, são de que a influência do governo (enquanto prestador de serviços e empregador) no Nordeste foi grande (maior do que no Brasil) mas declinante, de 1975 a 1984 e novamente grande (porém menor do que no Brasil) e declinante, de 1987, em diante, para o Nordeste, portanto, nos anos cabertos pelas estimativas da Sudene, o consumo governamental foi sempre muito importante, como um dos principais componentes da demanda, para a sustentação dos níveis de produto, mas não

<sup>2</sup> Durante três meses, pelo menos, os autores fizeram ingentes esforços para obterem dados, que teriam sido de grande utilidade, sobre o emprego público por municípios (disponíveis no Ministério do Trabalho, devido a lei que obriga as empresas e entidades públicas a preencherem a Relação Anual de informações Sociais). Para o Ministério do Trabalho, foram feitos pedidos oficiais (ou semi-oficiais?) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, além de uma infinidade de pedidos pessoais, dos próprios pesquisadores. Conseguimos apenas o que é regularmente publicado: os Anuários RAIS. Fizemos amplo uso de informações ali contidas, mas a impressão que nos ficou é que o Anuário RAIS é como prova de aluno relapso: contém uma tonelada de irrelevância para cada grama de informação útil. Não seria tão ruim, se o dado desnecessário não estivesse ocupando o lugar de outro, muito mais precioso, que se omite, por incompetência, ou má fé. Fica o registro de que as informações solicitadas, de emprego público por municípios, não foram fornecidas.

<sup>3</sup> A comparação com o PIB é importante, façamos a ressalva, porque, no final das contas, o que queremos medir é o impacto deste componente da demanda sobre o crescimento (ou a falta de crescimento) do produto interno bruto nordestino.

constituiu fonte de expansão do PIB, exceto no curto período 1984/86. Após 1987, em particular, a queda do consumo governamental como proporção do PIB tem sido notável. A única exceção a esta regra, o ano de 1990, na verdade não desmente a generalização. Desde 1987, portanto, por surpreendente que isto possa parecer, o encolhimento relativo do governo enquanto um agente de consumo o tem feito contribuir para a contração do produto interno bruto nordestino.<sup>4</sup>



A Figura 4.2 e a Tabela 4.1, a seguir, alinham outras informações relevantes. Em particular, a queda de 29,5% (o índice cai de 155,1 para 109,5) no consumo real do governo, entre 1990 e 1991, deveria ser mencionada. Em 1991, o consumo real do governo, no Nordeste, foi somente 6% maior do que já havia sido em 1979.

A imagem da Figura 4.2 nos mostra claramente que o consumo real do governo no teste agora considerado em termos absolutos, cresceu levemente de 1975 a 1979; o aumento estagnou, de 1979 a 1984, voltou a crescer, de 1984 até 1986, mantendo-se, mas constante, até 1990, para despencar, em 1991.

Na verdade, o contraste entre os níveis de consumo nos anos anteriores e posteriores (foi exceção feita ao ano de 1991) é tão chocante que nos sugere uma lição de política. Poderia parecer que a diferença fosse devida a uma inegável melhoria na qualidade e na quantidade de serviços públicos oferecidas à população. Uma observação de como as coisas realmente evoluíram não nos leva a aceitar esta hipótese, no entanto. Resta, portanto,

<sup>4</sup> O que aconteceu em 1990, como uma seqüela do chamado plano Brasil Novo (Brasil Novo já havia sido o nome com que a ditadura de Vargas se designava a si própria), foi que os produtos nacional e regional caíram tanto, devido às perturbações monetárias, que a relação consumo governamental/PIB subiu, tanto no Nordeste quanto no Brasil, poderíamos dizer que à sua própria revelia. Na verdade, como a Tabela 4.1 comprova, o consumo real do governo efetivamente caiu, em termos absolutos, no Nordeste, de 1989 para 1990.

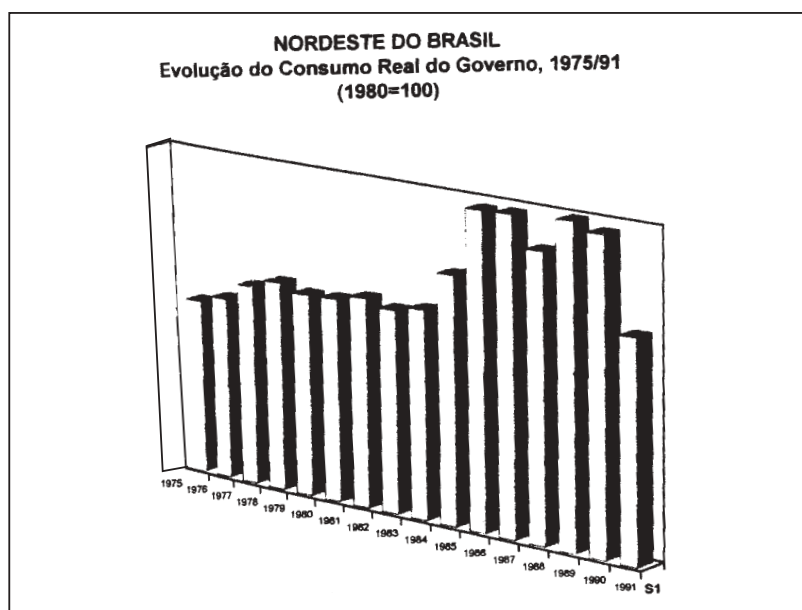


**Tabela 4.1**  
**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
Consumo do Governo como Percentagem do PIB e  
Índice do Consumo Real do Governo no Nordeste, 1975/91

Anos	BRASIL Consumo do Governo / PIB (%)	Consumo do Governo/PIB (%)	NORDESTE Índice de Consumo Real do Governo (1980=100)
1975	11.5	12.0	76.6
1976	11.9	12.1	86.1
1977	10.7	12.0	90.0
1978	10.9	12.4	98.8
1979	11.0	11.7	103.4
1980	10.2	10.7	100.0
1981	10.3	11.3	100.6
1982	11.1	11.2	103.6
1983	10.6	10.2	100.6
1984	8.9	9.2	103.4
1985	10.6	10.6	122.7
1986	11.9	12.1	156.5
1987	13.5	12.7	157.1
1988	13.9	10.7	142.0
1989	15.6	11.0	158.9
1990	17.7	13.3	155.1
1991	16.1	10.6	109.5

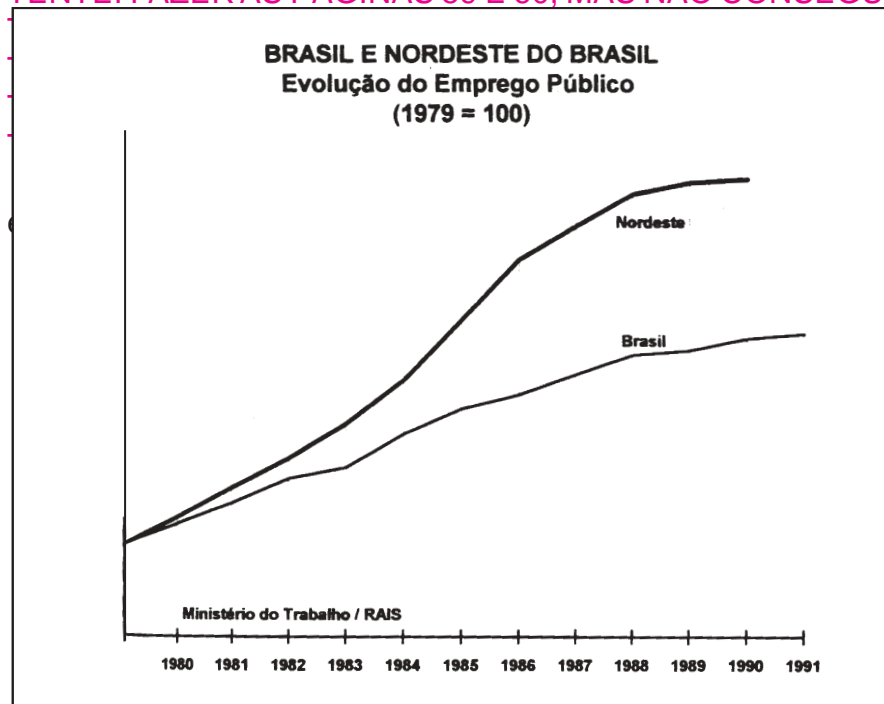
Fontes: FIBGE e Sudene

uma interpretação cínica: quando os militares recolheram os soldados aos quartéis, e foram vestir seus pijamas mais do que merecidos, restou aos políticos encontrarem seus velhos métodos para manter a platéia bem comportada, alguns poucos (os mesmos) continuam a fazer o espetáculo.



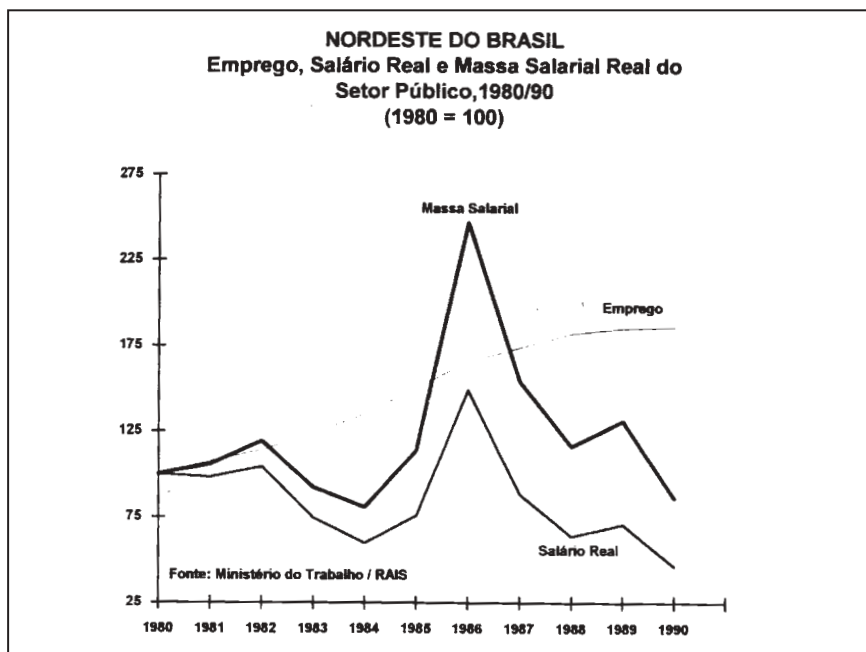
ORIGINAIS ILEGÍVEIS - VERIFICAR

TENTEI FAZER AS PÁGINAS 59 E 60, MAS NÃO CONSEGUI  
TENTEI FAZER AS PÁGINAS 59 E 60, MAS NÃO CONSEGUI  
TENTEI FAZER AS PÁGINAS 59 E 60, MAS NÃO CONSEGUI  
TENTEI FAZER AS PÁGINAS 59 E 60, MAS NÃO CONSEGUI  
TENTEI FAZER AS PÁGINAS 59 E 60, MAS NÃO CONSEGUI  
TENTEI FAZER AS PÁGINAS 59 E 60, MAS NÃO CONSEGUI  
TENTEI FAZER AS PÁGINAS 59 E 60, MAS NÃO CONSEGUI



Em decorrência da queda dos salários reais (neste caso considerando apenas o segmento Administração Pública da RAIS), observa-se uma redução extremamente rápida da massa salarial do setor público, a partir de 1986, um resultado mais drástico do que os obtidos anteriormente, com base nos dados das contas regionais, para a evolução do consumo público.

A conclusão desta seção corrobora, essencialmente, a da seção anterior: o setor público (cujo emprego, no Nordeste, chegou a representar mais de 36% do emprego formal (total) tem desempenhado um papel fundamental na determinação dos níveis de demanda e, portanto, de produto. Mas esta contribuição, que experimentou um surto de crescimento depois de 1984, vem declinando a um ritmo veloz, pelo menos desde 1986 ou 1987. Neste período, o governo (enquanto consumidor, ou enquanto empregador) contribuiu ativamente para o crescimento do produto interno bruto nordestino.



**Tabela 4.2**

**BRASIL E NORDESTE DO BRASIL**  
**Indicadores de Emprego e Salários dos Setores Público e Privado,**  
**para Diferentes Períodos Compreendidos entre 1979 e 1991**

ANOS	NORDESTE				BRASIL			
	Emprego Público/ Emprego Formal Total (%)	Emprego Público Total 1979 =100	Salário Real na Administração Pública	Salário Real no Setor Privado* 1980=100	Emprego Público/ Emprego Formal Total (%)	Emprego Público Total 1979 =100	Salário Real na Administração Pública	Salário Real no Setor Privado* 1980=100
1979	28.3	100.0			17.8	100.0		
1980	28.9	107.2	100.0	100.0	18.4	105.5	100.0	100.0
1981	30.5	115.4	98.2	110.1	19.9	111.3	101.6	100.6
1982	31.6	122.3	104.6	114.0	21.0	118.0	106.4	101.0
1983	34.6	132.7	74.5	88.3	22.4	121.0	77.2	75.8
1984	35.7	144.6	59.8	83.4	23.2	130.0	66.9	65.2
1985	36.0	161.0	76.0	84.0	22.6	136.8	80.3	78.0
1986	36.4	177.4	149.1	125.7	22.0	140.6	139.5	135.2
1987	33.3	186.4	88.5	78.7	22.8	146.2	86.5	84.6
1988	36.2	195.2	63.9	64.3	22.7	151.6	60.0	54.4
1989	34.9	198.4	70.8	70.1	21.3	152.9	70.8	76.2
1990	35.8	199.3	46.4	52.6	21.7	156.0	47.2	53.2
1991					21.4	157.4	34.0	54.4

Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS

\* Indústria de Transformação, exceto para 1989 e 1990 (Nordeste).

Para estes anos foram usados os dados da Indústria Metalúrgica.

Deflator: ICV-Fipe, até 1988; IPC-Fipe, de 1988 em diante.

NOTA: As estimativas de índices de salário real para o período 1980-88 foram retiradas de Chahad (1991). Para o caso do emprego público, (tanto o índice do emprego público total quanto o indicador da participação do emprego público total no emprego formal total), preferimos reestimar toda a série, que diverge dos números de Chahad por que incluímos em nosso conceito de emprego público não apenas o emprego na Administração Pública, mas também 80% do emprego no setor de Serviços Industriais de Utilidade Pública.

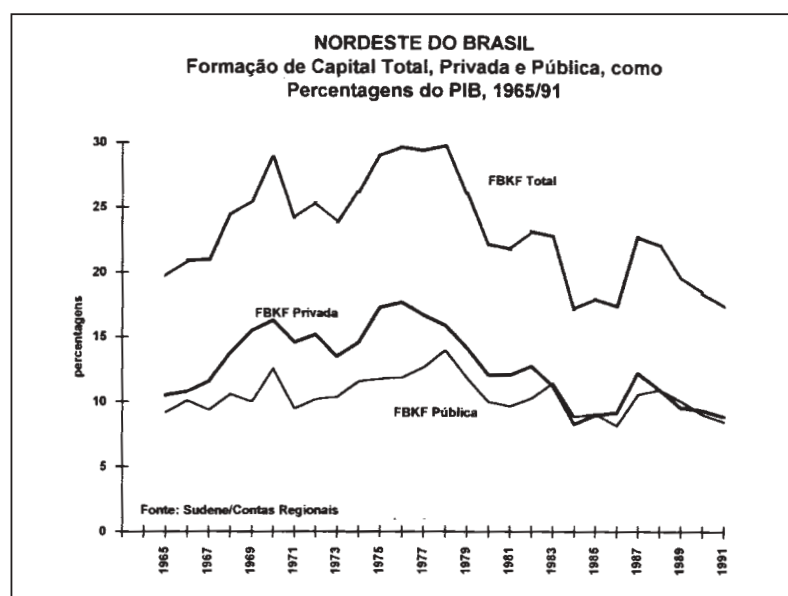




#### 4.4 – O Estado Investidor

A figura 4.5 mostra, novamente, continuando a discussão do capítulo anterior, a evolução da formação bruta total de capital no Nordeste, mas agora também revela os componentes privado e público da taxa de investimentos, por ela se vê, claramente, que foi o investimento público que possibilitou a sustentação por mais dois anos (de 1976 a 1978) da taxa de investimentos na região (os investimentos privados, como proporção do PIB, haviam começado a cair em 1976). Depois de 1978, entretanto, a tendência do investimento público (como proporção do PIB) no Nordeste tem sido de declínio, o mesmo acontecendo com o investimento privado.<sup>6</sup>

Há uma divergência conceitual entre as estimativas de formação de capital do setor público no Brasil e no Nordeste, pois as estimativas do Brasil excluem, e as do Nordeste incluem, a participação das empresas estatais no investimento governamental (os investimentos das empresas estatais aparecem, nas contas nacionais, como parte do investimento privado), de modo que não faz sentido comparar os dados de formação bruta de capital fixo para o país e para a região. Tudo indica que a queda nos investimentos públicos (inclusive empresas) observada para o Nordeste também tenha se verificado para o país como um todo. Mas sobre as intensidades relativas, ao contrário do que pudemos observar para o consumo governamental, pouco podemos dizer. De qualquer modo, a queda abrupta e persistente do investimento público no Nordeste, desde 1979 (com uma breve recuperação entre 1981 e 1983) tem, certamente, se constituído em poderoso fator de desaceleração do crescimento econômico regional.



<sup>6</sup> A recuperação (que se revelou de fôlego curto) dos investimentos públicos no Nordeste, de 1981 a 1983, foi um dos principais fatores responsáveis pelo menor impacto da crise nacional desses anos na região, comparativamente ao Brasil como um todo, conforme já havia sido apontado em Maia Gomes (1987).

A redução da taxa de investimentos do setor público é tanto mais grave para a economia nordestina quanto mais se leve em conta, como a figura 4.5 mostra, que o governo e suas empresas tem sido responsável, desde 1983, praticamente por 50% do investimento total em capital físico feito no Nordeste. Se a este fato adicionarmos a constatação, a ser referida mais adiante, de que boa parte do investimento privado na região é feita com recursos públicos, doados ou emprestados, fica evidente que a visível tendência de encolhimento do Estado, no Nordeste, pode trazer repercussões muito fortes para o desenvolvimento regional, se não for adequadamente encaminhada.

#### 4.5 – O Estado como Agente de Transferências a Pessoas

Em dezembro de 1993, o INSS pagou benefícios a 3.984.516 nordestinos (Fonte: INSS/Dataprev). Utilizando o valor médio do benefício farnecido pela Previdência para Pernambuco, no mesmo mês e ano, chegamos a uma estimativa de pagamentos totais de benefícios previdenciários, no ano de 1993, de US\$ 4,8 bilhões de dólares, no Nordeste. Isto equivaleu a 7,3% do PIB nordestino, no mesmo ano. Trata-se de um valor muito próximo àquele correspondente ao que todos os governos (federal, estaduais e municipais) gastam no Nordeste, em um ano, com o pagamento de salários e material de consumo. Quer dizer: tínhamos um outro governo e não sabíamos.<sup>7</sup>

Oliveira, Beltrão e Guedes (1991, p. 254) estimaram as despesas com pagamentos de benefícios da Previdência, no Brasil como um todo, em relação ao PIB brasileiro: em 1980, o valor que eles encontraram foi de 3,18%; em 1985, 2,98% e, em 1990, 3,73% do PIB. Valores muito menores do que os estimados acima, para o Nordeste. Como não se pode presumir que a arrecadação de contribuições do INSS seja maior (em relação aos respectivos PIBs) no Nordeste do que no Brasil, já se vê que temos, por aí, uma forte entrada líquida de renda, no Nordeste, vinda de outras regiões.<sup>8</sup>

No capítulo 6 vamos verificar, usando Pernambuco como indicador, que a relação Benefícios/PIB é muito diferente para as diferentes sub-regiões em que podemos dividir o Nordeste. Isto abre a possibilidade de que algumas sub-regiões nordestinas estejam, hoje, vivendo mais de transferências do que de sua própria produção.

<sup>7</sup> Em 1991, último dado estimado pela Sudene, o Consumo do Governo (salários mais material de custeio) atingiu 10,6% do PIB regional. Foi o valor mais baixo, desde 1985, mas os valores típicos dos anos anteriores estavam entre 11% e 12%. Ver Tabela 4.1 O setor público despense também, anualmente, algo em torno de 10% do PIB nordestino em investimentos. De modo que são três, os governos, com mais de 25% de participação direta na renda regional, somente considerando os três tipos de despesas aqui mencionados.

<sup>8</sup> A universalização dos benefícios previdenciários (primeiro estendidos ao campo; depois a todos os cidadãos, independentemente de serem ou terem sido eles contribuintes da Previdência, deve ter beneficiado, em termos relativos, muito mais o Nordeste do que outras regiões, exatamente porque no Nordeste se concentra a maior parte das atividades informais no país.



## 5 – OFERTA

Seria muito conveniente dispor de uma base de dados para acompanhar as variações da capacidade produtiva semelhante a que dispomos, com as contas nacionais e regionais, para o lado da demanda. Em princípio, uma pré-condição para que os movimentos de curto prazo no produto sejam governados pelas variações de demanda é que haja, em cada momento, alguma folga na capacidade produtiva. Isto parece ter acontecido na maior parte da história recente do Nordeste, como veremos nesta seção.

Para o longo prazo, entretanto, não seria razoável desconsiderar a evolução da capacidade produtiva (estoques de capital físico e humano, nível tecnológico predominante, recursos naturais). Infelizmente, dispomos de pouco suporte estatístico para realizar esta tarefa. Mesmo no caso da acumulação de capital físico, o acompanhamento através das contas regionais é imperfeito, quando visto sob a perspectiva da oferta, por não conter estimativas da depreciação. Nada sabemos, tampouco, sobre a valor do estoque de capital físico da região, em cada ano.

No caso do estoque de capital humano, a situação é ainda pior. Avaliações quantitativas da população regional, da sua estrutura etária, das taxas de analfabetismo ou dos níveis de escolaridade dos nordestinos existem em profusão, porém elas não tem sido produzidas com os propósitos que nos interessam mais, neste momento. Em outras palavras: uma coisa é relacionar indicadores demográficos e educacionais, tarefa de alta relevância; outra coisa é estimar a capacidade produtiva que essa força de trabalho, com sua respectiva qualificação, representa. Podemos apenas intuir que uma força de trabalho com as características de saúde e educação exibidas pela nordestina deve representar relativamente pouco, em termos de capacidade produtiva.<sup>1</sup>

Acompanhamentos dos níveis tecnológicos predominantes no Nordeste tendem a se concentrar muito mais na agricultura tradicional do que nos demais setores. Para a agricultura tradicional, o panorama é, como sabemos, negro. Mas isto não pode ser tomado, de forma indiscriminada, como uma descrição válida para todo o Nordeste. Existem, com certeza, setores industriais e de serviços tecnologicamente atualizados, na região, assim como os há empregando técnicas primitivas. Nada disto nos informa adequadamente sobre o padrão tecnológico geral na região, entretanto, embora tenhamos a desconfiança de que ele não é bom.

Na questão dos recursos naturais, a despeito de todo o modismo recente em torno da questão ambiental e do desenvolvimento sustentável, o

<sup>1</sup> Não seria indicado utilizar diretamente a produtividade média do trabalhador nordestino como um estimador do capital humano regional. A produtividade média do trabalho reflete não apenas o estoque de capital humano representado por cada trabalhador, mas também o de capital físico, a quantidade e a qualidade dos recursos naturais e a tecnologia utilizadas na produção.

quadro é, também, de desconhecimento. Não se trata de falta de estudos, embora a maior parte deles, nos últimos anos, tenha sido contaminada por uma visão apocalíptica, sem qualquer fundamento na realidade. Trata-se, mais uma vez, da inadequação destes estudos para os propósitos de acompanhar as variações nos recursos naturais, entendidos na sua qualidade de capital. Um trabalho anterior de um dos autores assim concluiu a resenha dos estudos sobre problemas ambientais no Nordeste:

Com relação a estas (e outras) avaliações gerais sobre as mudanças no ambiente, é importante assinalar que elas não demonstram que o ambiente como um todo, na sua qualidade de capital natural, esteja se deteriorando no Nordeste. Na verdade, mesmo reconhecendo que todos os problemas particulares apontados são verdadeiros, ainda assim eles não fornecem uma imagem global do que ocorre com o ambiente na região. (Maia Gomes, 1992)<sup>2</sup>

A conclusão negativa não nos ajuda muito, em nosso esforço de seguir, pelo lado da oferta, o papel desempenhado pelos recursos naturais no processo de desenvolvimento econômico regional. Teremos apenas de supor que, no longo prazo, a capacidade produtiva do Nordeste foi sendo expandida a uma velocidade suficiente para impedir que, na maior parte dos anos posteriores a 1960, a velocidade do crescimento fosse limitada por falta de capacidade produtiva. Temos, também, razão para acreditar que a forte acumulação de capital físico (ou fixo) observada na região, até o início da década de oitenta, tenha se constituído o principal fator de expansão da capacidade produtiva no Nordeste.

Infelizmente, como os dados da Tabela 3.4 mostram, houve uma drástica desaceleração do investimento em capital fixo, no Nordeste, em particular desde 1987, sendo provável que, a partir de então, o potencial produtivo regional esteja sofrendo uma deterioração absoluta. A longo prazo, esta tendência é extremamente perigosa para a região, como o exercício seguinte facilmente demonstra.

## 5.1 – Implicações de uma Redução no Potencial Produtivo

Deve ser notado que a inferência de que esteja (possivelmente) ocorrendo uma redução no estoque de capital físico no Nordeste, nos anos mais

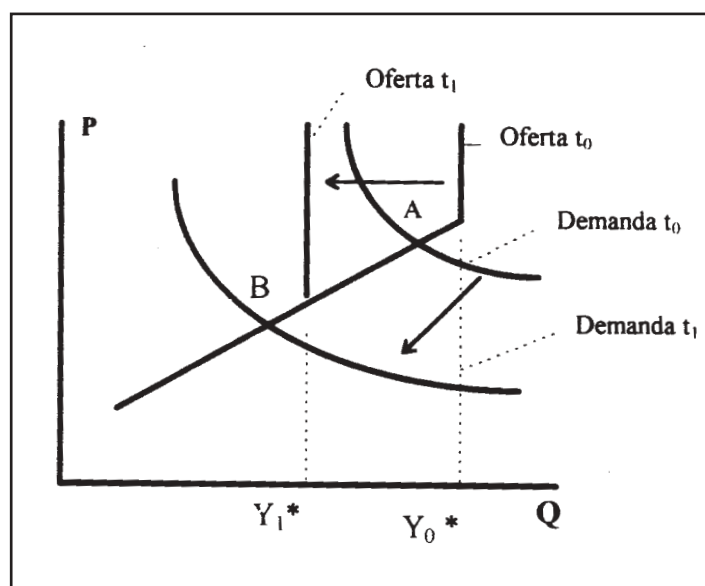
---

<sup>2</sup> São citadas cinco razões para esta conclusão. As principais são: "(2) a inexistência de bases de dados adequadas para que se computem (em valor econômico) todas as variações que estejam ocorrendo em cada elemento do ambiente, na sua qualidade de capital natural; (3) o desconhecimento, por parte dos financiadores, dos processos de recomposição artificial do ambiente (...), (4) o fato de que o ambiente é visto, na maior parte dos casos, mais como uma relíquia religiosa do que como capital natural. Deste ponto de vista (...) qualquer modificação no ambiente natural é computada como um caso de degradação quando, sob o ponto de vista de uma ética centrada nas necessidades humanas, o desmatamento de uma certa área abstraído os efeitos sobre o ambiente global) para a implantação de uma agricultura (sustentável!) de alta produtividade, por exemplo, teria de ser considerado como uma melhoria do ambiente" (Maia Gomes, 2000).

recentes, não foi obtida a partir da constatação de que, nos últimos sete anos, a região entrou em estagnação e recessão. Pode-se mesmo argumentar que o péssimo desempenho da economia nordestina desde 1987 (decréscimo médio anual de 0,5% do PIB, de 1987 a 1993) não tem relação com a desaceleração dos investimentos na região, resultando, na verdade, de uma combinação de queda na demanda agregada (devida à recessão da economia brasileira) com choques de oferta: as drásticas reduções da produção agropecuária, nos anos noventa, devidas as secas.

Isto é verdade. Mas constituiria um sério erro tirar, desta evidência, a conclusão de que a redução da taxa e da velocidade de crescimento do investimento não traz qualquer consequência grave para o Nordeste. Um argumento simples, baseado no gráfico abaixo, mostra onde está este erro. Suponha que as curvas Oferta  $t_0$  e Demanda  $t_0$  descrevem a oferta e a demanda agregadas relevantes para o Nordeste, em 1987, de modo que o ponto A definiria o nível de produção alcançado naquele ano. Como o produto de pleno emprego, em 1987 ( $Y_0^*$ ), era maior do que a produção efetivamente alcançada naquele ano, havia capacidade ociosa.

Desde então, a recessão nacional tem forçado a demanda para baixo e para a esquerda, de tal modo que, alguns anos mais tarde (digamos, em 1993), a curva relevante para descrever a disposição das pessoas adquirirem bens produzidos no Nordeste se tornou Demanda  $t_1$ . A produção efetivamente realizada passou a ser determinada pelo ponto B, o novo ponto de equilíbrio. Não há dúvida de que (esquecendo a influência das secas, pois estas vêm e voltam por conta própria) a redução do produto interno nordestino, de 1987 a 1993, foi devida à queda na demanda pelo produto regional.





Mas acontece que, ao mesmo tempo em que a demanda se contraia, (de Demanda t0 para Demanda t1), a oferta também se deslocava para a esquerda (de Oferta t0 para Oferta t1), reduzindo, com isto, o produto de pleno emprego (de  $Y_0^*$  para  $Y_1^*$ ). Este processo, contudo, tende a passar despercebido, pois a taxa de utilização da capacidade produtiva é ser menor em 1993 do que havia sido em 1987 (a capacidade ociosa aumentou, em termos relativos). A grave conseqüência é, contudo, esta: quando a recessão nacional findar e a demanda pelo produto nordestino voltar a posição Demanda t0, o produto já não poderá voltar ao que havia sido em 1987, por não haver capacidade produtiva para tanto.

## 5.2 - As Taxas de Emprego e de Utilização da Capacidade

Uma maneira de verificar até que ponto a capacidade produtiva constituiu-se, ou não, um fator limitante ao crescimento do produto, em cada ano, é examinar indicadores do nível de utilização dos recursos. Nesta seção apresentamos dois destes indicadores e discutimos algumas implicações dos seus valores. O indicador calculado há mais tempo e a Taxa de Utilização média da Capacidade Instalada na Indústria de Transformação do Nordeste, que resulta de pesquisa aplicada (até onde vai nosso conhecimento) pela Fundação Getúlio Vargas, em convênio com o Departamento de Estudos Econômicos (Etene) do Banco do Nordeste. Existem resultados desta pesquisa para todos os anos (exceto 1991) posteriores a 1968. Outros indicadores bastante conhecidos são os fornecidos pela Pesquisa Mensal de Emprego da Fundação IBGE, aplicadas nas regiões metropolitanas do país e cujos resultados mais antigos remontam a 1982.<sup>3</sup>

A Figura 5.1, a seguir, mostra as estimativas da Taxa média de Utilização da Capacidade na Indústria de Transformação do Nordeste e da “Taxa de Emprego” (o complemento a 100% da Taxa de Desemprego) na Região Metropolitana de Salvador.<sup>4</sup>

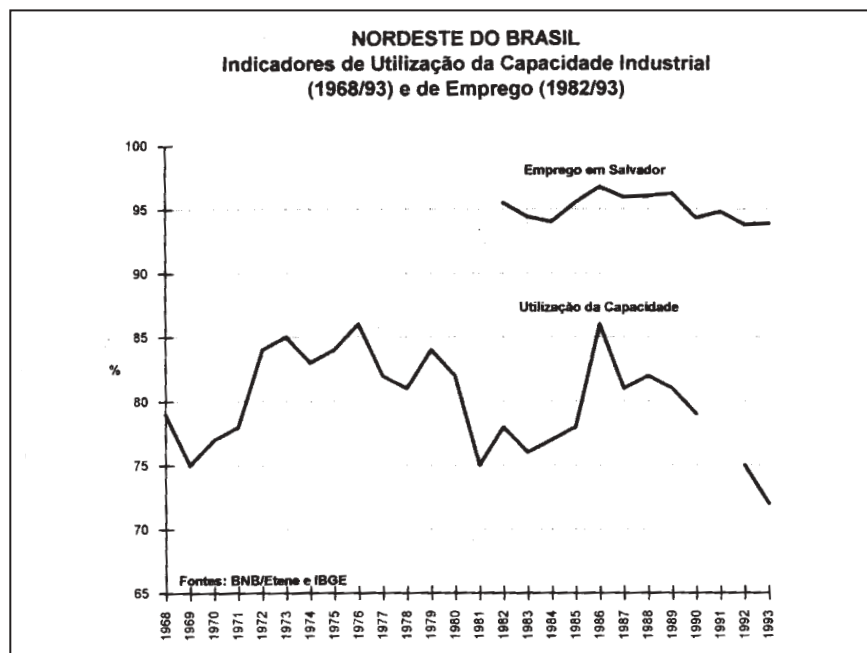
No período coberto pela sondagem do Banco do Nordeste, somente em 1976 e em 1986 a taxa de utilização da capacidade na indústria de transformação alcançou 86% que poderia, então, ser considerado como nosso melhor palpite para um valor de plena utilização. Em todos os demais anos, a indústria de transformação teria funcionado com razoável folga de capacidade, no Nordeste, sendo particularmente notáveis os baixos valores

<sup>3</sup> Na verdade, a PME é mais antiga mas, em maio de 1982, os critérios para a apuração do desemprego foram mudados (até aquela data, eram consideradas desempregadas as pessoas que não estavam trabalhando e que declaravam estar procurando emprego; depois, apenas são contadas como desempregadas as que, além de satisfazerem os tais critérios anteriores, ainda demonstrarem ter tomado alguma iniciativa concreta para encontrar emprego.) (Maia Gomes, Osório e Ferreira Irmão, 1986, p. 278)

<sup>4</sup> A taxa mensal de desemprego é definida pelo IBGE como “a proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade, desocupadas, em relação as pessoas de 15 anos ou mais de idade, economicamente ativas”. Deve ser chamada a atenção para o fato de que as pessoas “desocupadas” são apenas aquelas que demonstraram, no período de referência de cada pesquisa, estar empenhadas em conseguir emprego.

alcançados pelo indicador em 1969, 1981, 1992 e 1993. Mais uma vez, temos uma evidência de que a crise posterior a 1986 tem sido profunda, no Nordeste: nenhum ano, desde 1968, registrou uma taxa de utilização da capacidade instalada na indústria de transformação tão baixa quanto a de 1993.

A “Taxa de Emprego em Salvador” (o complemento a 100 da taxa de desemprego aberto naquela região metropolitana, em dezembro de cada ano) mostra um comportamento bastante coerente com o exibido pelo indicador de utilização da capacidade: em 1986, a taxa atinge seu máximo; desde então, o declínio é, praticamente, contínuo: o menor valor do período foi registrado em 1992. 1983 foi o segundo pior ano.<sup>5</sup>



Se lembrarmos que a “taxa de emprego” inclui todos os trabalhadores empregados mesmo em condições de baixíssima remuneração, e, mais ainda, que o denominador daquela taxa exclui todos os trabalhadores sem emprego que não estavam procurando emprego no período de referência da pesquisa, podemos interpretar os resultados exibidos na mesma linha já sugerida para a taxa de utilização da capacidade: teríamos tido pleno emprego em 1986 e em nenhum outro ano, de 1982 a 1993.

<sup>5</sup> Não pode passar despercebida a diferença entre os valores típicos dos dois indicadores, para um mesmo ano: em dezembro de 1986, por exemplo, a “taxa de emprego” (da força de trabalho) chegou a 97,2%, enquanto a taxa de utilização da capacidade instalada na indústria atingia apenas os já mencionados 86%. É claro que isto reflete as diferentes metodologias de apuração dos dois indicadores. O do IBGE, em particular, (não o seu complemento, mostrado aqui) mede a taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas. Para uma região como o Nordeste, esta taxa de desemprego aberto pode ser muito menos relevante do que uma outra, que envolvesse também o sub-emprego.

Em ambos os casos, portanto, as limitadas evidências disponíveis parecem dar suporte à tese de que, com as possíveis exceções de 1976 e 1986, a economia nordestina tem apresentado sub-utilização dos seus recursos de trabalho e capital físico. Continuamos carentes de informações mais adequadas que nos permitam acompanhar as trajetórias de crescimento nos estoques de capital físico, humano, natural e nos níveis de tecnologia utilizados no Nordeste. Mas, para os movimentos de ano a ano no produto interno bruto, é bastante seguro afirmar que eles têm sido governados pelas variações de demanda. A próxima sub-seção incorpora uma importante ressalva a esta generalização, entretanto, ao mostrar que os choques de oferta representados pelas secas também têm contribuído significativamente para as variações do PIB nordestino.

### 5.3 - Choques de Oferta: As Secas e a Vulnerabilidade da Economia Nordestina

A vulnerabilidade da economia nordestina às secas será discutida, neste trabalho, apenas do ponto de vista macroeconômico, ou seja, observando até que ponto os choques de oferta representados pelas secas têm tido impactos significativos no produto interno bruto da região.

Há duas maneiras pelas quais choques de oferta como as secas, que significam drásticas perdas de produção agrícola e agropecuária, podem afetar o nível e a taxa de crescimento do PIB regional, no ano em que aqueles fenômenos acontecem (e, possivelmente, nos anos seguintes também). Uma dessas maneiras é a direta, que poderia ser chamada de efeito oferta. Temos razão para crer, entretanto, que a seca acarreta mais efeitos negativos sobre o PIB do que aqueles que podem ser medidos pelo efeito oferta. Existe, também, um mecanismo indireto pelo qual o efeito negativo da seca sobre o PIB é reforçado, como este efeito opera via demanda, vamos chamá-lo de efeito demanda.

Uma regra de bolso para o cálculo do efeito oferta consiste em multiplicar a participação da agropecuária no PIB nordestino no ano anterior a uma seca pela diferença entre a taxa de crescimento da produção agropecuária no ano da seca e a taxa de crescimento tendencial da agropecuária: o resultado é uma medida aproximada de quanto a queda da produção agropecuária, causada pela seca, afetou o crescimento do PIB nordestino no ano da seca.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Trata-se de uma medida aproximada, sobretudo, porque nem toda a variação do produto agropecuário, num ano de seca, pode ser imputada a variação climática. Mas a aproximação pode ser muito boa, por outro lado, se levarmos em conta o seguinte: o cálculo correto deveria considerar apenas a variação da produção agropecuária realmente afetada pela seca, como uma parte da produção agropecuária não sofre os efeitos da variação climática, é claro que a taxa de decréscimo da produção sujeita à seca é maior do que a taxa de declínio da produção agropecuária total. Mas, por outro lado, no cálculo correto, deveríamos multiplicar a taxa de decréscimo pela participação apenas da produção sujeita a seca no PIB nordestino. Esta participação é, necessariamente, menor do que a do produto agropecuário total. De modo que um erro cancela o outro e a nossa medida aproximada deve ser bastante boa.

Vejamos isto em notação algébrica. Seja

$m_t$  a taxa de crescimento do produto agropecuário no ano (de seca)  $t$ ;  
 $nt^*$  a taxa de crescimento tendencial do produto agropecuária;  
 $Xat$  Produto agropecuário no ano  $t$ ; e  
 $Yt$  o produto interno bruto no ano  $t$ .

Definimos o efeito oferta (efeito de redução da taxa de crescimento do PIB) da seca como sendo:

$$Z_t = (m_t - nt^*)(Xat-1/Yt-1)$$

Será interessante comparar  $Z_t$  com a diferença entre a taxa de crescimento do PIB efetivamente observada no ano  $t$  ( $gt$ ) e a taxa de crescimento tendencial ( $gt^*$ ) do produto interno bruto. É claro que muitos outros fatores aleatórios (além da própria seca) estarão operando, a cada ano, para afastar a taxa de crescimento do PIB de seu valor tendencial. De uma forma geral, entretanto, esperaríamos que estes outros fatores aleatórios tendessem a se cancelar mutuamente.<sup>7</sup>

Num limite, então, (abstraindo dos fatores não-aleatórios) poderíamos dizer que, se

$$-Z_t > - (gt - gt^*)$$

ou seja, se a intensidade do efeito oferta for sistematicamente maior (em valor absoluto) do que a redução efetivamente observada da taxa de crescimento do PIB (em relação a taxa tendencial), então a ocorrência da seca desencadeia outros efeitos, além do efeito oferta, que operam na direção contrária. Vale dizer, a ocorrência da seca deprimiria o produto agropecuário, mas desencadearia outros mecanismos econômicos os quais contribuiriam para expandir mais rapidamente os produtos dos demais setores.

Por outro lado, se ocorrer sistematicamente que

$$-Z_t < - (gt - gt)$$

<sup>7</sup> Nem todos os fatores intervenientes são aleatórios, entretanto. Em quase todos os casos, as secas trazem consigo os programas de emergência dos governos, tipo frentes de trabalho ou similares. Em anos mais críticos, estes programas podem assumir dimensões muito grandes (em 1993/94, por exemplo, o número de trabalhadores alistados nas chamadas frentes produtivas de trabalho chegou a quase dois milhões, conforme relatam Carvalho, Egler e Mattos, 1994, p. 157). O aumento da circulação monetária numa economia onde, em tempos normais, o auto-consumo de uma larga parcela do produto é a regra pode produzir efeitos paradoxais. Por exemplo, um dos autores já havia lançado a hipótese, em 1987, que as frentes de trabalho faziam não apenas "aument(ar) a arrecadação fiscal", mas também, que "a soma da renda originalmente distribuída [com o pagamento dos salários nas frentes] com todas as rendas adicionais [criadas pela circulação monetária] supera largamente o valor dos salários pagos nas frentes: a circulação da renda monetária cria mais renda do que a que havia sido destruída pela seca" (Maia Gomes, 1987, p. 119). Sem negar que este efeito exista, a análise feita mais adiante nos leva a crer, hoje, que ele não é predominante: ou seja, os impactos de destruição de renda desencadeados pela seca parecem ser mais fortes do que os que operam no sentido oposto, alimentados pelas transferências governamentais. Mais recentemente, Arraes e Castelar (1991) estimaram que, não fora a recessão ocorrida simultaneamente, o efeito da seca de 1979/83, no Ceará, teria sido o de aumentar a arrecadação de impostos naquele Estado em 7%. Não temos razão para duvidar de que eles estejam certos, neste particular.

concluiríamos que a seca traz mais impactos de redução da taxa de crescimento do PIB do que aqueles que são medidos pelo efeito oferta. (Os sinais de menos dos dois lados das desigualdades são colocados por uma conveniência: eles nos permitem falar de uma intensidade maior do efeito oferta quando ele passa de, por exemplo, -5% para -6%).

Os dados mostram efeitos oferta sempre negativos e variando (em valores absolutos) entre um mínimo de 0,5% (1979) e um máximo de 4,6%. Recorde-se que estes efeitos procuram medir em quanto a redução da produção agropecuária, devida à seca, reduz diretamente a taxa de crescimento do PIB em relação a taxa esperada, ou tendencial.

A coluna mais à direita da Tabela 5.1 reúne elementos que nos permitem aprofundar a análise dos impactos da seca via efeito oferta: ela apresenta as estimativas dos desvios (em cada ano de seca) entre as taxas de crescimento observada e tendencial do PIB nordestino. Os resultados não deixam de ser chocantes: há desvios de até 10,9 pontos percentuais (1990), além de vários outros de magnitude significativa (9,2, em 1970; 8,8, em 1983, por exemplo). Mas há, também, uma outra constatação a fazer: é que – com apenas duas exceções (1976 e 1979) – os desvios ( $gt - gt^*$ ) tem magnitude maior (em valor absoluto) do que os efeitos oferta ( $Zt$ ) calculados para o mesmo ano. Deve haver, portanto, outros mecanismos (além do efeito oferta) através dos quais a seca reduz o PIB. Isso nos leva ao efeito demanda, já sugerido no início desta sub-seção.

**Tabela 5.1**  
**NORDESTE DO BRASIL**  
**Elementos para as Estimativas dos Impactos das Secas do Período 1970/93 e Estimativas dos Impactos em Decorrência do Efeito Oferta**

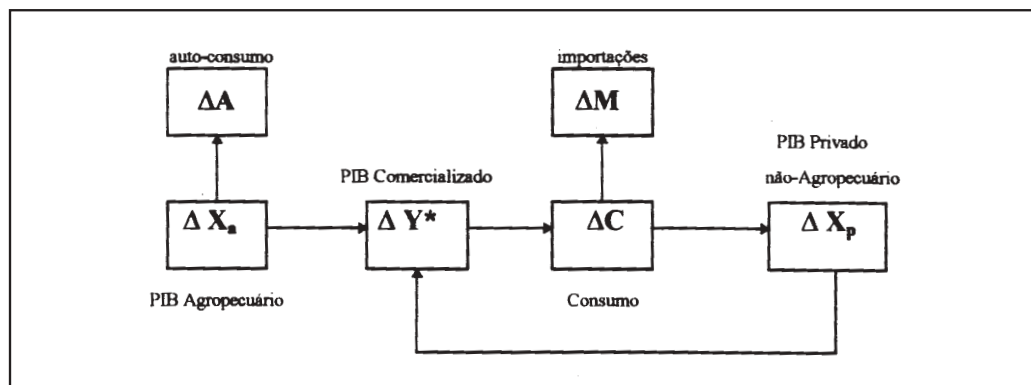
Anos de Seca	Participação do PIB Agropecuário no MB do ano Anterior	Taxa de Crescimento do PIB Agropecuário no Ano (nt)	Efeito Oferta (Redução do Crescimento do PIB Total)  $Z1=(n1-n1^*)$ $(Xat-1/Yt-1)$	Taxa de Crescimento do PIB no Ano (gt)	Taxa de Secas Crescimento Observada menos Taxa Tendencial do PIB $(gt - gt^*)$
1970	23.5%	-17.5%	-4.6%	-4.2%	-9.2
1976	23.9	-8.3	-2.4	7.0	2.0
1979	19.5	-0.5	-0.5	7.2	2.2
1980	19.8	-6.5	-1.7	2.9	-2.1
1981	17.3	0.8	-0.2	-0.7	-5.7
1983	14.3	-29.7	-4.5	-3.8	-8.8
1987	13.1	-1.7	-2.5	-1.0	-5.1
1990	14.7	-10.5	-1.8	-5.9	-10.9
1992	15.8	-10.5	-2.0	-2.3	-7.3
1993*	11.3	-24.4	-3.0	-1.7	-6.7

Fontes dos dados básicos: Sudene Contas Regionais.

\* Os dados para 1993 são estimativas preliminares.

$n1^*$  e  $g1^*$  são as taxas tendenciais de crescimento, respectivamente, do PIB agropecuário e do PIB total. Foram utilizadas como taxas de crescimento tendenciais os valores obtidos para o período 1970/93: 1,9% ao ano para o produto agropecuário e 5,0% para o PIB total (ver, acima, Tabela 1.4).





O Diagrama 5.2 esclarece o mecanismo do efeito demanda. Trata-se, na verdade, de um multiplicador keynesiano, adaptado a peculiar situação que estamos estudando. Para expor seu funcionamento, vamos dividir o PIB total em três componentes: o PIB agropecuário ( $X_a$ ), o PIB produzido pelo setor estatal ( $X_g$ ), e o PIB privado não-Agropecuário ( $X_p$ ). A razão para esta particular divisão é que apenas  $X_p$ , é determinado, no curto prazo, pela demanda agregada. O produto agropecuário tem suas flutuações de ano para ano determinadas pelas variações climáticas, enquanto que o produto estatal, ou governamental, será maior ou menor (para períodos curtos) por razões que nada tem a ver com a demanda agregada ou com suas variações.

Uma seca (ou, ao contrário, um ano de condições climáticas muito favoráveis) é representada no Diagrama 4.1 por uma variação negativa  $X_a$  no produto agropecuário (vice-versa, para o caso de condições climáticas muito boas). Vamos elaborar um exemplo positivo, de aumento de produção agropecuária. Uma parte deste aumento é retida para auto-consumo dos próprios produtores, não entrando, portanto, nos circuitos de mercado. Mas a outra parte do produto adicional é considerada como excedente e comercializada. Esta parte se agrega na proporção de um para um ao PIB Comercializado ( $y^*$ ). O aumento do PIB comercializado traz, em seguida, dois efeitos: o aumento do consumo e o aumento das importações. Este último é um vazamento que irá induzir aumentos de produção noutras regiões. O aumento do consumo (líquido das novas importações), entretanto, continuará alimentando o circuito de gastos: seu efeito será o de aumentar o produto privado não-agropecuário. Este aumento, por seu turno, constituir-se, em si, um novo aumento do PIB comercializado, dando origem a uma nova rodada do processo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Naturalmente, o efeito inicial da seca (choque de oferta reduzindo o produto agropecuário) será negativo e, em conseqüência, também negativas serão as repercussões via demanda desse choque pela economia: a seca reduz, possivelmente a "níveis muito baixos, o PIB agropecuário comercializado. A partir desta redução, opera o multiplicador, amplificando a redução original do PIB.

Uma derivação algébrica nos ajudará a identificar os elementos componentes do efeito demanda.

Seja  $Y$  = produto regional  
(façamos a renda líquida enviada para a Exterior = 0). Definimos,

$$Y = X_a + X_g + X_p,$$

onde  $X_a$  = produto agropecuário

$X_g$  = produto do setor público<sup>9</sup>

$X_p$  = produto não agropecuário do setor privado

Também definimos

$$Y = Y^* + A$$

onde  $A$  = consumo de auto-subsistência da agropecuária  
e  $Y^*$  = PIB comercializado.

Por hipótese,

$$X_a = A$$

Façamos, além disto,  $X_a$  e  $X_g$  exógenos e  $X_p$ ,  $X_p(Y^*)$ . Segue-se  
 $Y^* = X_a - A + X_g + X_p(Y^*)$

ou

$$Y^* = X_a(1 - \alpha) + X_g + X_p(Y^*)$$

Portanto,

$$\frac{dY^*}{dX_a} = (1 - \alpha) + \left(\frac{dX_p}{dY^*}\right) \left(\frac{dY^*}{dX_a}\right)$$

$$\frac{dY^*}{dX_a} (1 - \alpha) / [1 - (dX_p/dY^*)] \quad (1)$$

Admitindo que uma percentagem da demanda de consumo, da demanda de investimento, da demanda governamental, da demanda de exportações e da demanda de importações convirjam para o produto não-agropecuário do setor privado, e admitindo que, no curto prazo, a produção de  $X_p$ , seja determinada pela demanda, teríamos,

$$X_p = C(Y^*) + C + \dots - (Y^*)$$

Portanto,

$$\frac{dX_p}{dY^*} = \text{CARAMBA} \left(\frac{dC}{dY^*}\right) - \text{CARAMBA} \left(\frac{dM}{dY^*}\right)$$

<sup>9</sup> Estamos supondo que o setor público não tem qualquer participação no produto agropecuário o que, no Nordeste, é muito aproximadamente verdadeiro.



Ou, simplificando a notação

$$d X_p / d Y^* = \text{CARAMBA } C' - M' \quad (2)$$

Retomando a (1), e incorporando (2), chegamos a

$$d Y^* / d X_a = (1 \text{CACETE}) / (1 - \text{CARAMBA } C' + \text{PORRA } M') \quad (3)$$

A expressão (3) fornece o efeito demanda, que nada mais é do que o multiplicador da expansão (ou contração) da produção agropecuária sobre o produto regional comercializado, isto é, o produto regional menos o consumo de subsistência da própria agropecuária.

Algumas inferências qualitativas podem ser feitas ao simples exame da fórmula (3). É evidente, por exemplo, que quanto maior for a parcela do produto agropecuário usada para auto-consumo, menor será o efeito (demanda) de uma seca sobre o PIB total. Num limite, em que  $\alpha = 1$  (toda a produção agropecuária é auto-consumida, não entrando nos circuitos de mercado), o efeito demanda será zero e, conseqüentemente, a influência da seca sobre a PIB se dará exclusivamente pelo efeito oferta. Além disto, quanto maiores forem  $\beta$  (parcela do consumo dirigida para o produto privado não-agropecuário) e  $C'$  (o aumento marginal do consumo em resposta à elevação do PIB) maior será o efeito demanda. (Inversamente para  $\alpha$  e para  $M'$ , a propensão marginal a importar).

A estimativa numérica do efeito demanda é muita mais difícil do que a do efeito oferta, mas podemos, pelo menos, obter uma idéia da sua provável ordem de magnitude atribuindo valores (prováveis) para os parâmetros integrantes da fórmula (3). por exemplo, fazendo  $\alpha = 0,4$ ;  $\beta = 0,8$ ;  $C' = 0,70$  e  $M' = 0,27$ , o multiplicador (efeito demanda) da seca seria de 1,05.<sup>10</sup>

Ou seja, segundo esta estimativa, cada real de produção agropecuária perdido com a seca reduz em outro real (1,05, para sermos mais “precisos”) o PIB comercializado. Note-se que este efeito se soma ao efeito oferta (que, em linguagem de multiplicador, é igual a 1), o que significa dizer que, considerados os dois efeitos simultaneamente, uma perda de um real no produto agropecuário implica numa perda de dois reais no PIB total.

Se usarmos o símbolo  $W_t$  para designar o efeito demanda da seca, teremos um efeito total igual a  $(Z_t + W_t)$ , ou admitindo  $(Z_t = W_t)$ , o efeito total pode, também, ser expresso como  $2Z_t$ . Podemos agora voltar para os valores da Tabela 5.1 e comparar, em cada ano de seca,  $(Z_t + W_t)$  com  $(g_t - g_t^*)$ ,

<sup>10</sup> Os valores atribuídos a  $C'$  e  $M'$  correspondem às proporções do consumo não-governamental em relação ao PIB (num ano normal, utilizando as contas nacionais como referência) e a uma proporção média aproximada entre as importações totais (interregionais e internacionais) do Nordeste e o seu PIB. A suposição que estamos fazendo, portanto, é que as propensões marginais são iguais a estas propensões médias a consumir e a importar.



ou seja, os impactos totais da seca sobre o PIB nordestino (expressos como perdas de pontos percentuais de crescimento, em relação à taxa esperada) com o desvio efetivamente observado entre as taxas de crescimento do PIB registrada e esperada, num ano de seca. A Tabela 4.2 mostra os dados relevantes.

A última coluna da Tabela 5.2 nos informa em quantos pontos percentuais a taxa de crescimento do PIB nordestino foi maior (sinal positivo) ou menor (sinal negativo) do que a taxa que ocorreria se a seca fosse, em cada um dos anos, o único fator a atuar desviando o PIB nordestino de sua tendência de longo prazo. Claramente, a maior parte das diferenças é muito grande, em valor absoluto, como deveríamos esperar que fossem, à luz de nossa argumentação anterior: as flutuações de curto prazo do PIB nordestino seguem as ocorridas com o PIB brasileiro, muito mais do que qualquer

**Tabela 5.2**  
**NORDESTE DO BRASIL**  
**Estimativas dos Impactos Totais das Secas Sobre as Taxas de Crescimento do PIB e Desvios Entre as Taxas de Crescimento Observada e Tendencial do PIB, nos Anos de Seca do Período 1970/93**

Anos de Secas	Efeitos Oferta e Demanda Somados (Redução do Crescimento do PIB Total) (Zt+Wt)	Taxa de Crescimento Observada menos Taxa Tendencial do PIB (gt - gt*)	Diferença entre as Perdas de Crescimento Devidas as Secas e as Perdas Efetivamente Observadas (Zt+Wt) - / - (gt - gt*) (Em pontos percentuais)
1970	-9.2%	-9.2	0
1976	-4.8	2.0	6.8
1979	-1.0	2.2	3.2
1980	-3.4	-2.1	1.3
1981	-0.4	-5.7	-5.3
1983	-9.0	-8.8	0.2
1987	-5.0	-5.1	-0.1
1990	-3.6	-10.9	-7.3
1992	-4.0	-7.3	-3.3
1993*	-6.0	-6.7	-0.7

Fonte: Ver tabela 4.1 e texto para explicações dos conceitos e estimativas.

outra coisa. Mas também é notável que, em anos de secas muito agudas, como foram 1970, 1983 e 1993 (nestes anos a PIB agropecuário decresceu, respectivamente, em 17.5%, 29.7% e 24.4%)<sup>11</sup> a soma dos efeitos oferta e demanda da seca dominam as variações do PIB nordestino, produzindo diferenças de menos de um ponto percentual entre as perdas de crescimento (do PIB) devidas às secas e as perdas efetivamente observadas.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Estimativas preliminares, para 1993, tanto do PIB total quanto do agropecuário.

<sup>12</sup> A diferença é, também, muito pequena em 1987, um ano de seca apenas moderada.

Podemos sugerir interpretações para as diferenças observadas em outros anos. Por exemplo, 1976 é o ano onde a última coluna aparece com seu maior valor positivo, sinalizando que, apesar da seca ocorrida naquele ano, o PIB nordestino cresceu bastante acima de sua tendência de longo prazo. Em 1976, claramente, os condicionantes nacionais (o PIB brasileiro cresceu muito) e de demanda local (recorde-se, entre outras coisas, que a formação bruta de capital, como proporção do PIB, vinha crescendo desde 1973, assumindo valores muito elevados) prevaleceram sobre o choque representado pela seca.

Em 1981 e em 1990, também os fatores nacionais se sobrepujaram aos efeitos demanda e oferta das secas. Mais uma vez, é fácil descobrir porque isto ocorreu: por um lado, as secas tiveram intensidade menor nestes anos (especialmente em 1981, quando o PIB agropecuário registrou um crescimento inferior à tendência, mas ainda assim positivo, de 0,8%); por outro lado, 1981 e 1990 foram anos de intensa recessão nacional, com seus efeitos depressivos se projetando sobre a economia nordestina.

A conclusão desta seção pode ser escrita em poucas palavras: a despeito do declínio na participação do produto agropecuário no PIB total da região nordestina, o impacto das secas sobre a economia regional permanece muito forte. Embora a precariedade da nossa estimativa do efeito demanda deva ser reconhecida, houve anos, como 1970 e 1983, em que a seca (se outros fatores não houvessem ocorrida simultaneamente) teria reduzido em nove pontos percentuais o crescimento do PIB nordestino (em relação ao crescimento esperado). Em outros anos, estes impactos chegaram a assumir valores entre quatro e seis pontos percentuais. Para se ter uma idéia do que isto significa, basta lembrar que uma perda de cinco pontos percentuais num PIB de 65 bilhões de dólares, que é o valor do produto interno bruto do Nordeste no ano passado, significa uma perda de 3,2 bilhões de dólares. Isto é mais do que o produto anual de Estados como Sergipe e Piauí e equivale, aproximadamente, aos PIBs do Rio Grande do Norte, da Paraíba ou de Alagoas.<sup>13</sup>

## 6. NORDESTE, NORDESTES

Os capítulos anteriores tratam o Nordeste como um todo, exceção feita para umas poucas considerações sobre a evolução dos produtos dos Estados. Em se tratando de uma visão macroeconômica, é natural que assim seja, mas também não deveríamos perder a oportunidade de mostrar

<sup>13</sup> Duas observações finais. Por um lado, é de se esperar que a participação do PIB agropecuário no PIB nordestino total continue a declinar, projetando menores impactos das secas sobre a economia regional. Mas, ao mesmo tempo, é também de se esperar que a percentagem da produção agropecuária destinada a auto-consumo seja reduzida, com o tempo, e isto agravaria, *ceteris paribus* os impactos das secas. A segunda observação: num cenário de mudança climática global, com o possível aumento na frequência e intensidade das secas, será preciso adotar políticas que tornem a agropecuária nordestina menos vulnerável a mudanças climáticas como as secas.

que existem Nordeste e Nordeste, ou seja, que as distintas sub-regiões nas quais, por um critério exclusivamente econômico, se pode dividir o Nordeste, apresentam dinâmicas muito diferentes.

Em outras palavras, se a economia da região, quando olhada numa perspectiva de longo prazo, tem se revelado bastante dinâmica, (sobretudo se excluirmos os anos posteriores a 1987) isto pode não ser verdadeiro para todas as suas partes. E, de fato, não é. Para quantificar estas considerações, fizemos estimativas (que devem ser entendidas como primeiras aproximações, diante da carência de dados com que pudemos trabalhar) dos produtos internos brutos de diferentes sub-regiões do Nordeste. Neste capítulo serão apresentadas estas estimativas e discutidas algumas das suas implicações.

Nosso interesse primordial foi o de separar a região semi-árida do restante do Nordeste, não apenas porque o semi-árido constitui uma área de preocupação especial do Projeto Aridas, mas também por que havia indícios de que se tratava de uma parte do Nordeste em relativa estagnação, ou mesmo declínio. Dentro do semi-árido, contudo, uns poucos pólos de irrigação começam a se tornar quantitativamente importantes. Estes foram, então, tratados como uma sub-região específica.

Ao dividir o Nordeste em Semi-Árido e Não-Semi-Árido, percebemos que era apenas um passo abrir também a “resto” do Nordeste: em particular, a definição em termos econômicos, de uma sub-região que englobasse as três Regiões Metropolitanas fazia muita sentido. Assim foi feito. O que sobrou, que não era nem semi-árido, nem pólo de irrigação, nem região metropolitana, constitui, sem dúvida, um espaço heterogêneo, tanto do ponto de vista geográfico (ou agro-ecológico) quanto econômico. Mas como nosso propósito não é propor nenhuma nova regionalização, deixamos as coisas neste ponto. Denominamos este “resto” de Zona da Mata, o que, para algumas das áreas incluídas no conjunto, resultou num evidente exagero.

A divisão do Nordeste em sub-regiões utilizada neste capítulo contempla, portanto, quatro áreas econômicas. Em primeiro lugar as Regiões Metropolitanas, tomadas em conjunto: Fortaleza, Recife e Salvador; em seguida, Região Semi-Árida, que incorpora a região agrestina e grande parte do Sertão; em terceiro lugar, a Zona da Mata, predominantemente próxima ao litoral e que abrange uma parte dos Estados de Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Bahia e Sergipe e a totalidade do Estado do Maranhão. Finalmente a área de Irrigação, constituída pelas microrregiões do Sertão de São Francisco em Pernambuco, das Corredeiras do Rio São Francisco, na Bahia, e do Açu, no Estado do Rio Grande do Norte.

A Região Metropolitana aglutina os três principais aglomerados urbanos do Nordeste. Trata-se das três conurbações formadas pelas cida-



des pólos do Recife, Fortaleza e Salvador onde, ao longo das três últimas décadas ocorreu a maior parte da industrialização nordestina, por conta, principalmente, da política de incentivos fiscais criada pelo governo federal, com vistas a ampliar a atividade manufatureira na região. Este processo utilizou as economias de aglomeração já existentes nessas três, como também contribuiu para a intensificação do processo de urbanização. Evidentemente que esse intenso processo de crescimento das áreas metropolitanas no Nordeste, além de ter sido influenciado pelo crescimento da atividade manufatureira foi por ela magnificado via efeitos multiplicadores da renda e emprego.

Analisando mais detidamente o perfil das três principais áreas metropolitanas do Nordeste, é possível verificar que os grandes complexos industriais estão nelas localizados. O pólo têxtil e de confecções do Ceará se concentra, quase que na sua totalidade, na cidade de Fortaleza e municípios que formam a sua área metropolitana. No contexto de Pernambuco, destacam-se as grandes empresas manufatureiras, produtoras de bens finais e intermediários, nos ramos de fiação e tecelagem, metal-mecânica, química, papel e celulose que representam quase a totalidade do produto industrial do Estado. No caso da Bahia, o destaque maior fica para a Pólo Petroquímico de Camaçari, que está localizado na região metropolitana de Salvador, fora as outras unidades manufatureiras nos segmentos de metal-mecânica, produtos alimentares e bens de capital.

A Zona da Mata representa o segundo corte espacial da geoeconomia do Nordeste. Trata-se da área geográfica do Nordeste mais antiga em termos de exploração econômica. Foi nesta região que se instalaram as primeiras unidades produtoras de açúcar no Nordeste, especialmente nos Estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Em relação aos Estados de Pernambuco, Alagoas e Rio Grande do Norte, destaca-se como atividade econômica principal a produção do açúcar de cana e, mais recentemente, o turismo. No caso da Bahia, desponta a produção de cacau, a exploração madeireira e a atividade do turismo.

Uma singularidade da Zona da Mata Nordestina no contexto da formação do produto do Nordeste está relacionada ao fato de que a participação do setor agrícola é ponderável, mas, por força de sua proximidade das Regiões Metropolitanas de Recife e Salvador e de contemplar as capitais dos Estados de Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Norte e Maranhão, o setor terciário apresenta um peso altamente significativo, bem como a manufatureira. Cabe salientar que nesta região está concentrado todo o complexo de usinas de açúcar do Nordeste, bem como todas as unidades processadoras de amêndoa de cacau. Além desse aspecto nada desprezível, há que salientar o fato de que os grandes complexos manufatureiros instalados fora das três regiões metropolitanas existentes do Nordeste, encontram-se na Zona da Mata. Em relação a Alagoas, cite-se o caso do

complexo cloro-químico, localizado dentro dos limites da cidade de Maceió. Em termos do Rio Grande do Norte, há que destacar as empresas do ramo de fiação e tecelagem, concentradas na cidade de Natal. Em relação à zona da mata da Bahia, além das unidades industriais já aludidas, existem as microrregiões do Recôncavo, que concentram um grande número de indústrias do ramo de fumo e seus derivados, de grande importância na formação do Produto Bruto Estadual. Para concluir, cabe esclarecer que na região da Zona da Mata a indústria do turismo alcançou um elevado nível de desenvolvimento. Dessa forma a Zona da Mata do Nordeste, concentra uma base agrícola extremamente forte, uma atividade manufatureira bastante significativa e uma indústria do turismo em franco processo de desenvolvimento.

A Região Semi-Árida compreende as áreas do Agreste e Sertão nordestinos. É uma área que apresenta como característica fundamental o problema das irregularidades na precipitação pluviométrica, contribuindo para a ocorrência de estiagens prolongadas, com consequências extremamente negativas sobre as atividades agrícolas e sobre o ecossistema regional. A principal atividade econômica da região Semi-Árida é a agricultura de subsistência, de baixa produtividade, combinada com a pecuária extensiva. Evidentemente que existem algumas exceções, que podemos caracterizar como manchas de modernidade em um oceano de atraso, especialmente as atividades voltadas para a pecuária de leite e de produção de hortaliças, estas últimas localizadas em áreas de micro-clima, onde existe uma certa regularidade na precipitação pluviométrica.

A quarta sub-região é a dos pólos de irrigação. Foram incluídas as microrregiões do Açu, no Rio Grande do Norte, Corredeiras do São Francisco, na Bahia e Sertão do São Francisco, em Pernambuco. Estas três microrregiões concentram as principais áreas de irrigação no Nordeste, e nelas desponta uma agricultura moderna, embasada em técnicas de alta produtividade e de produtos de elevada elasticidade renda da demanda vis-à-vis as culturas existentes em áreas do semi-árido.

## 6.1 – Procedimentos

Para gerar estimativas dos produtos internos brutos de cada uma das quatro sub-regiões acima precisamos partir dos dados municipais, fazendo uso de duas fontes principais: os censos econômicos (agrícola, industrial, comércio e serviços) e as estimativas de Valor Adicionado Fiscal (VAF), feitas pelas secretarias de fazenda dos Estados.

Os dados municipais dos censos econômicos para os anos de 1970, 1975 e 1980 e 1985 foram agregados em relação a cada área geoeconômica objeto de investigação. Dos censos foram utilizadas as informações referentes ao Valor Bruto da Produção Agrícola, o Valor da Trans-



formação Industrial, e os dados de Salários e Outras Remunerações disponíveis nos censos comercial e de serviços. Com exceção do valor bruto da produção agrícola, Os demais dados se referem a valores adicionados, correspondendo, portanto, a parcelas do produto que queríamos estimar. No caso da agricultura, a alternativa de trabalharmos com o valor bruto da produção não deve ter introduzido demasiadas distorções nas estimativas de produto, mesmo porque, como será esclarecida adiante, na verdade nossos procedimentos geraram indicadores relativos de produto, cujos valores absolutos foram, em seguida, alcançados utilizando o PIB de cada Estado do Nordeste, estimado pela Sudene, como referência.

Agregando-se as informações referidas acima, obtivemos índices que devem guardar estreita proporcionalidade com os produtos municipais; o índice correspondente ao produto de cada área geoeconômica foi, então, obtido somando os índices dos municípios constituintes de cada região. Obtido o total geral de cada Estado, verificou-se a participação relativa de cada zona geoeconômica.

Com o objetivo de estimar os produtos internos brutos de cada sub-região posteriormente a 1985, utilizamos as informações dos Valores Adicionadas Fiscais, estimados pelas Secretarias de Fazenda dos Estados. Estas estimativas são feitas anualmente, por força de lei, já que o VAF é um dos elementos que entram no cálculo da participação de cada município no rateio da arrecadação do ICMS. Tendo uma base fiscal, o VAF compartilha dos problemas de dados obtidos por esta via, não cobrindo as transações feitas sem registros contábeis. Este é o principal problema destes dados. Entretanto, como sua utilização neste trabalho foi feita apenas para que obtivéssemos estimativas das taxas de variação (de 1985 para 1988 e de 1988 para 1992) dos nossos PIBs municipais estimados (até 1985) com base nos censos econômicos, esta limitação do VAF foi minimizada. Em outras palavras, se, de 1985 a 1992 a distribuição espacial (por municípios) da sonegação fiscal não tiver mudado muito, então as variações percentuais dos VAFs devem se constituir excelentes aproximações das variações percentuais dos produtos internos brutos municipais.

As secretarias de fazenda procedem a correções nos dados originais, de modo a evitar a distorção óbvia que resultaria da especialização de um município na produção de um bem isento do ICMS. (Ou seja, a produção de bens isentos é creditada, no cálculo do VAF, da mesma forma que a produção de bens taxados pelo ICMS). De modo que, a despeito de suas limitações, os VAFs constituem uma fonte valiosa de informações e uma aproximação bastante boa dos produtos municipais. As informações do VAF estão desagregadas por municípios de cada Estado, de tal sorte que foi possível utilizar o mesmo procedimento de agregação adotado com relação aos Censos Econômicos.

Em resumo, portanto, foi este o nosso procedimento para chegar aos dados da Tabela 6.1:

- (1) Definimos nossas sub-regiões a partir dos municípios, ou seja, sabíamos que municípios cada uma delas englobava;
- (2) Levantamos, para todos os municípios do Nordeste, com base nos censos econômicos, para os anos de 1970, 1975, 1980 e 1985, os valores brutos da produção agrícola, os valores da transformação industrial e os valores pagos de salários e outras remunerações no comércio e nos serviços;
- (3) Somamos estes valores por município e, em seguida, agregamos os municípios por sub-região e por Estados, de tal modo que, somando horizontalmente, teríamos as nossas proto-estimativas dos PIBs por Estados e, somando verticalmente, teríamos as nossas proto-estimativas de produtos por sub-regiões;
- (4) como a Sudene produz regularmente as estimativas dos PIBs estaduais, consideramos estas como verdadeiras e normalizamos as nossas proto-estimativas pelas da Sudene (por exemplo, se nosso produto para o Maranhão, em 1985, fosse de 100 e o valor da Sudene 120, multiplicaríamos nossas estimativas por 1,2, de modo a equalizá-las às da Sudene);
- (5) Em seguida, para cada Estado e para cada ano (até 1985) distribuímos a estimativa Sudene do produto estadual pelas nossas sub-regiões respeitando as participações de cada sub-região no produto estadual que havíamos calculado;
- (6) Para 1988 e 1992, adotamos procedimento exatamente análogo ao descrito acima, utilizando as nossas proto-estimativas que haviam sido produzidas com base nos VAFs. Com uma importante diferença, entretanto:
- (7) para 1985, produzimos proto-estimativas dos produtos com base nos VAFs e comparamos esta distribuição dos PIBs por sub-região com a que havíamos obtido utilizando os dados dos censos.
- (8) Dispondo de estruturas dos produtos internos por Estados e por sub-regiões com base no VAF para 1985, 1988 e 1992, pudemos calcular as taxas de crescimentos dos PIBs por sub-região entre estes anos. Como confiamos mais nas estimativas feitas com base nos censos que nas feitas com base nos VAFs, mantivemos, para 1985, a distribuição dos PIBs por sub-regiões que havíamos calculado com base nos censos e aplicamos a esta estrutura as taxas de crescimento dos PIBs calculadas com base nos VAFs. Pudemos, desta forma, chegar até 1992.

## 6.2 – Produtos das Sub-Regiões

A Tabela 6.1 apresenta nossas estimativas dos produtos brutos por área geoeconômica, e é o resultado dos procedimentos explicados acima.

As estimativas relatadas na Tabela 6.1 mostram que a economia nordestina tem tido duas sub-regiões dinâmicas e duas que apresentaram crescimento mais lento. As Regiões Metropolitanas e os Pólos de Irrigação multiplicaram seus produtos por um fator de seis, entre 1970 e 1992; a Zona da Mata e o Semi-Árido tiveram incrementos muito menores. Mesmo se descontarmos o fato de que a ano de 1992 foi particularmente desfavorável para o semi-árido, em razão da seca, ainda assim os fatores de acréscimo dos produtos da Zona da Mata e do Semi-Árido estariam próximos a três.<sup>1</sup>

**Tabela 6.1**  
**NORDESTE DO BRASIL E REGIÕES**  
**Estimativas dos Produtos Brutos por Sub-Região, 1970, 1975, 1980, 1985, 1988 e 1992**  
**(Em milhões de dólares de 1992)**

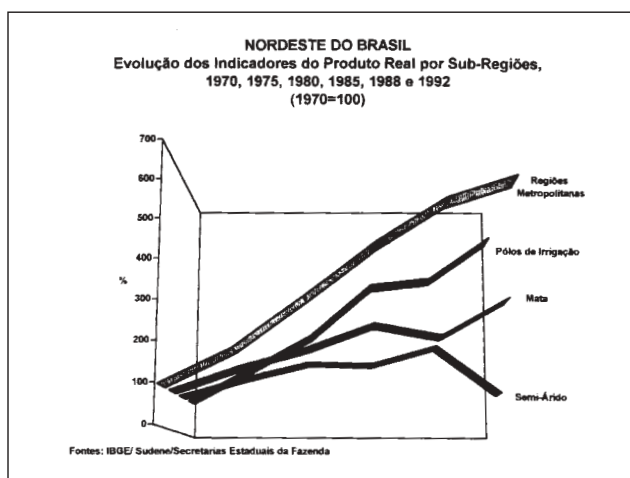
Sub-Região	Anos					
	1970	1975	1980	1985	1988	1992
R. Metropolitanas	5.165	9.607	16.286	23.288	29.065	32.081
Mata	5.774	9.270	12.120	15.863	14.044	19.824
Semi-Árido	8.457	12.629	16.263	15.958	20.193	9.350
Irrigação	191	370	556	845	886	1.122
Total (Nordeste)	19.587	31.876	45.225	55.954	64.188	62.379
<b>(Em Números Índices, 1970 = 100)</b>						
R. Metropolitanas	100.0	186.0	315.3	450.9	562.7	621.1
Mata	100.0	160.6	209.9	274.7	243.2	343.3
Semi-Árido	100.0	149.3	192.3	188.7	238.7	110.6
Irrigação	100.0	193.7	291.1	442.4	463.9	587.4
Total (Nordeste)	100.0	162.7	230.9	285.7	327.7	318.5

*Fontes (dados brutos): IBGE Censos Econômicos e Secretarias de Finanças dos Estados. Elaboração nossa (Ver texto para explicações)*

Ocorre que os pólos de irrigação, apesar de seu inegável dinamismo, ainda tem diminuta expressão quantitativa no produto do Nordeste como um todo. De modo que podemos dizer que o crescimento econômico nordestino concentrou-se, fundamentalmente, nas três regiões metropolitanas, enquanto toda a Zona da Mata e, sobretudo, o Semi-Árido se retardavam cada vez mais. Na seção seguinte, estes temas são vistos em maior detalhe. Será notado, em particular, que a participação das regiões metropolitanas no produto interno bruto regional tem crescido de forma persistente.

<sup>1</sup> Deve ser lembrado que 1970 foi, também, um ano de forte seca, o que deprimiu o produto do semi-árido e, desta forma, reduziu a base em função da qual as comparações de tendências estão sendo feitas, na Tabela e na Figura 6.1. Será argumentado mais adiante que uma boa parte do crescimento do produto interno do semi-árido tem um caráter espúrio, resultando, na verdade, dos efeitos dos aumentos do emprego público (e da massa salarial correspondente) e das transferências previdenciárias.





### 6.3 – As Transformações Econômicas

A Tabela 6.2 destaca a participação relativa de cada área no Produto Bruto Nordestino para os anos selecionados, do período 1970-1992. Uma análise mais detalhada do comportamento da participação de cada área no Produto sugere algumas conclusões importantes.

As Regiões Metropolitanas aumentam sua participação no Produto Bruto ao longo do período em destaque. Em 1970, a participação da Região era de 26,37%; ao longo do período, ela vai se ampliando, para alcançar 46,70%, em 1992, sugerindo um fenômeno bastante significativo de concentração espacial do Produto Bruto Regional. Esta concentração foi resultado do processo de industrialização que ocorreu no Nordeste, a partir de 1960, devido a introdução do mecanismo de incentivos fiscais e creditícios criados pelo Governo Federal.

O processo de industrialização estimulou a urbanização no Nordeste. Antes da criação da figura jurídica das Regiões Metropolitanas, o Nordeste

**Tabela 6.2**  
**NORDESTE DO BRASIL**  
**Produto Interno Bruto por Sub-Regiões, 1970-1992**  
**(participação relativa)**

Sub-Regiões	1970	1975	1980	1985	1988	1992
R. Metropolitanas	26,37	30,14	36,01	41,62	45,28	51,43
Mata	29,48	29,08	26,80	28,35	21,88	31,78
Semi-Árido	43,18	39,62	35,96	28,52	31,46	14,99
Irrigação	0,97	1,16	1,23	1,51	1,38	1,80
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte (Dados Brutos: IBGE (Censos Econômicos); Secretarias da Fazenda dos Estados; Sudene Contas Regionais.



já apresentava três aglomerados urbanos de grande importância, no caso as cidades de Fortaleza, Recife e Salvador. Estas três cidades, se constituíram, portanto, no núcleo central das três únicas Regiões Metropolitanas do Nordeste.

As atividades manufatureiras se concentraram nestas três áreas urbanas, por conta da existência de economias de aglomeração criadas pelo processo de urbanização ocorrido no período pré-incentivos fiscais. Uma oferta razoável de energia elétrica derivada da Hidroelétrica de Paulo Afonso, sistema de telefonia, uma infra-estrutura portuária que permitia o escoamento da produção, uma oferta significativa de mão-de-obra, escolas primárias e de formação profissional de razoável qualidade para os padrões de uma região subdesenvolvida e centros universitários, constituíram-se em fatores fundamentais para a localização das empresas manufatureiras nas regiões metropolitanas. Afora, evidentemente, o mercado.

Uma parte significativa das indústrias incentivadas estava voltada para a produção de bens de consumo do tipo durável e não durável, e cuja melhor localização seria próximo ao mercado consumidor e às fontes de mão-de-obra. Outras atividades manufatureiras, produtoras de bens intermediários, se concentraram nas áreas metropolitanas do Nordeste em razão da maior disponibilidade de meios de transporte quanto da proximidade da fonte da matéria-prima.

No caso da Região Metropolitana do Recife (RMR), destacam-se os ramos da indústria metal-mecânica, produtos alimentares, fiação e tecelagem e de confecções e processadora de insumos, utilizando as matérias-primas locais. As grandes plantas industriais existentes em Pernambuco estão localizadas nos municípios de Recife, Paulista, Cabo, e Jaboatão, todos localizados na RMR. Fenômeno semelhante ocorreu com a Região Metropolitana de Salvador mas em uma dimensão econômica superior a do Recife e Fortaleza, graças a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari, o maior complexo industrial da região Nordeste. Na Região Metropolitana de Fortaleza, destaca-se o crescimento da indústria de fiação e tecelagem e de confecções.

O impacto do desenvolvimento da atividade manufatureira nas três regiões acima aludidas sobre os setores de comércio e serviços foi significativo. Tome-se, por exemplo, o caso do comércio varejista. É exatamente no início da década de 1970 que se inicia o surto do crescimento do varejo de autoserviços – supermercados – nas três principais cidades do Nordeste. O efeito desses equipamentos sobre os hábitos de consumo da população urbana do Nordeste foi significativo.

Outro efeito da modernização do varejo aconteceu na área da receita dos governos estaduais. Aumentou a arrecadação dos impostos indiretos

dos Estados e de serviços das Prefeituras. Como essas cadeias de autoserviços transacionam com um número muito elevado de produtos, torna-se necessário operar com um sistema de controle gerencial bastante sofisticado. Os órgãos de arrecadação estadual e municipal, no fundo, foram beneficiados, aumentando o grau de eficiência e eficácia do processo arrecadador.

Todavia a revolução não se verificou somente no setor do comércio varejista e atacadista. Com o desenvolvimento da atividade manufatureira, que estimulou a urbanização, ocorreu também o crescimento das atividades de serviços públicos e privados. Na área do setor público, destacam-se os volumosos investimentos em saneamento (água encanada e esgotamento sanitário), comunicações, energia elétrica. Certamente que o efeito multiplicador do emprego e renda criado por esses serviços sobre a estrutura metropolitana, foi de elevadas proporções. Por último, seria bom destacar o crescimento desmesurado dos serviços bancários, de escritórios de consultoria e assessoria técnica em vários segmentos produtivos, e de pequenos serviços de manutenção.

Por último, caberia mencionar o desenvolvimento das atividades de turismo, que apresenta um impulso significativo a partir do início dos anos 80 e que, provavelmente, será, nas próximas duas décadas, o setor que deverá registrar o maior índice de crescimento econômico no Nordeste. Como os principais equipamentos turísticos estão localizados nas regiões metropolitanas, grande parte dos investimentos na indústria do turismo se concentrará nessas áreas, com um forte impacto sobre as atividades ancilares acopladas ao próprio setor.

A Região da Mata apresentou um pequeno acréscimo na participação sobre o produto Bruto Regional ao longo do período 1970-1992.<sup>2</sup> Nesta região se concentram algumas atividades agrícolas de grande expressão econômica. Em Pernambuco, Alagoas e Rio Grande do Norte, que possuem área de Mata, destaca-se a produção de açúcar de cana e álcool carburante. Nesses Estados estão concentradas as principais usinas de açúcar e destilarias de álcool do Nordeste. No caso da Bahia, há o destaque para a produção de cacau e a exploração da madeira no sul do Estado e para a produção de fumo na região do Recôncavo. Em relação ao Estado do Maranhão, localizado na sua totalidade na sub-região aqui denominada Zona da Mata, destacam-se as atividades de extração do babaçu, exploração da madeira, pecuária e agricultura do arroz irrigado nas várzeas dos principais rios do Estado.

Uma provável explicação para o pequeno crescimento (de 1970 a 1992)

<sup>2</sup> Na verdade, este acréscimo tem uma grande dose de artificialismo, na medida em que reflete a drástica queda de participação do Semi-Árido, devida à seca de 1992. Numa perspectiva de anos normais, como o foi 1988, a Zona da Mata também perde participação.

ou o decréscimo (descontado o efeito da seca) na participação da Zona da Mata no Produto Bruto Regional está associada aos principais produtos da sub-região. No período em destaque, alguns produtos apresentaram quedas de preços no mercado internacional. Trata-se do caso do cacau e alguns produtos extrativos, de grande importância na composição do Valor da Produção Agrícola da região da Mata.

A participação do Semi-Árido no Produto Bruto Regional declinou de forma persistente ao longo do período 1970-92. Em 1970, a região participou com 43,18% do PIB regional; em 1992, essa participação havia declinado para 15% (ou para 31,5%, em 1988, um ano mais normal). Inúmeras razões podem explicar tal declínio. Em primeiro lugar, o fenômeno das curtas estiagens, geralmente localizadas, e das secas prolongadas, destruindo a produção de sequeiro e comprometendo a reprodução do setor da pecuária. Em segundo lugar, a queda nos investimentos em infra-estrutura hídrica, como a construção de grandes açúdes, especialmente a partir de 1980, prejudicando sobremaneira a atividade produtiva na região. Em terceiro lugar, o baixo nível de inversões do setor privado na área de sequeiro, por conta dos elevados riscos de perdas de produção.

Finalmente há o destaque para os pólos de irrigação. Em 1970, estes pólos contribuíam com 0,97% do PIB regional, alcançando 1,80% em 1992. Trata-se da área do Nordeste onde estão concentrados os principais projetos públicos e privados de irrigação e onde predominam culturas voltadas para o mercado extrarregional, como uva, manga, melão e aspargo. Os produtores, geralmente de médio e grande porte, utilizam técnicas modernas de irrigação, como canhão aspersor, pivô central, e microaspersão. Um aspecto que distingue esse grupo de produtores no contexto da agricultura nordestina, encontra-se nas práticas de comercialização por eles adotadas o que lhes capacitou exportar os seus produtos para mercados consumidores altamente exigentes com relação às práticas fitossanitárias, como é o caso dos Estados Unidos e da União Européia, e competir com produtores tradicionais, como os de Israel, África do Sul e América Central.

Os dados constantes da Tabela 6.2 indicam que a área de irrigação ampliou sua participação no Produto Bruto Regional para 1,80% Isto representa um avanço significativo, considerando o reduzido tamanho da região em questão. As áreas das microrregiões do Açú, Sertão do São Francisco e Corredeiras do São Francisco, representam um espaço físico desprezível, frente à área total do Nordeste. Observe-se que, em um período de duas décadas, duplica a participação da área no Produto Bruto Real do Nordeste, fenômeno só comparável ao crescimento das regiões Metropolitanas.

## 6.4 – Taxas de Crescimento

A Tabela 6.3 apresenta as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto Real do Nordeste para o período 1970-1992, segundo as sub-regiões geoeconômicas.

As regiões metropolitanas apresentaram elevadas taxas de crescimento, ao longo do período 1970-1988, acompanhando a tendência do Nordeste. Além desse fato, há que ressaltar que essa região cresceu a taxas mais elevadas que o Nordeste para todos os períodos destacados na Tabela 3. Esse padrão de crescimento, como já foi ressaltado em parágrafos anteriores, ocorreu por força dos elevados níveis de investimentos nos segmentos da indústria manufatureira, indústria de construção civil, nas área de comércio e serviços e também investimentos significativos do setor público em infra-estrutura social básica, como energia, saneamento, e construção civil.

Observando o comportamento desse indicador ao longo das décadas, constata-se uma elevada correlação com o padrão de crescimento da economia nacional. As taxas mais elevadas de crescimento se verificaram durante a década de 1970, período do milagre brasileiro, muito acima da média nacional. As outras regiões – Mata, Semi-Árido e Irrigação – também apresentaram taxas elevadas de crescimento, indicando que fatores, tanto do lado da oferta quanto da demanda, atuaram positivamente sobre as estruturas econômicas das diversas regiões geoeconômicas nordestinas.

O decênio seguinte já indica um arrefecimento na velocidade de crescimento das diferentes regiões, com algumas singularidades dignas de menção. A região Semi-Árida apresenta, no período 1988-1992, um decréscimo do Produto Bruto Real da ordem de 17,50% ao ano, afetando, sobremaneira, o crescimento do Produto Bruto da Região Nordeste. Isto foi um resultado, em parte, da prolongada seca que se abateu sobre a Região. É importante que se recorde, todavia, a queda nos investimentos públicos.

**Tabela 6.3**

**NORDESTE DO BRASIL**

**Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Interno**

**Bruto Real para Diferentes Períodos Compreendidos entre 1970 e 1992**

**Fontes (Dados Brutos): IBGE Censos Econômicos; Secretarias das Fazendas**

Região	1970/75	1975/80	1980/85	1985/88	1988/92
Metropolitana	13,21	11,13	7,41	7,66	2,49
Mata	9,93	5,50	5,53	(3,97)	8,99
Semi-Árido	8,35	5,18	(0,37)	8,16	(17,50)
Irrigação	14,13	8,48	8,73	1,59	6,08
Nordeste	10,23	7,24	4,34	3,46	(0,57)

*Estaduais (VAF); Sudene Contas Regionais. Elaboração nossa.*



## 6.5 – Transferências Governamentais e Falso Crescimento

Nesta seção tomamos o caso de Pernambuco como exemplo, para estimar o impacto das transferências de renda (na forma de pagamentos de benefícios do INSS) nas diversas sub-regiões.<sup>3</sup>

A Tabela 6.4 contém os números relevantes.

A Tabela 6.4 revela a ocorrência excepcional de que, em 1993, os benefícios pagos pelo INSS no semi-árido de Pernambuco podem ter equivalido a 41,9% do produto interno bruto de 1992 daquela sub-região. Pode-se argumentar que 1992 foi um ano excepcional, em função da seca, mas mesmo que dividíssemos nossa estimativa por dois, ainda assim teríamos um número extraordinário: os pagamentos de aposentadorias e outros benefícios equivalendo a mais de 20% do produto interno bruto daquela sub-região.

Se combinarmos esta estimativa com o que devem representar para o semi-árido os salários pagos pelo setor público, teremos o panorama de uma região que pode estar vivendo fundamentalmente de transferências. Nestas condições, mesmo se as estatísticas registrarem crescimento do produto interno, tratar-se-á, em grande medida, de um crescimento falso, como o modelo seguinte torna claro.

Façamos:

$Y_t$  = renda (sub-regional) do semi-árido no ano “t”;

**Tabela 6.4**  
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**População, Produto Interno Bruto, Benefícios Previdenciários**  
**Pagos e Parâmetros Derivados, 1993**

Sub-Região	População (1000 hab) (1990) (A)	Produto Interno Bruto, 1992 (US\$ Milhões) (B)	Quantidade de Benefícios em Manutenção (Dez 1993) (C)	Valor Anual dos Benefícios Pagos (US\$ Milhões) (D)	Produto per capita (US\$/hab) (B)/(A)	Benefícios per capita (US\$/hab- ano) (D)/(A)	Benefícios por Produto (Em %) (D)/(B)
Metropolitana	2903	7181	230113	423,3	2472	145.8	5.9
Mata	1066	2115	130254	117,9	1983	110.5	5.6
Semi-Árido	2455	752	322631	315,3	306	128.4	41.9
Irrigação	345	750	27029	272,1	2180	79.1	362
Total Estado	6769	10798	710207	883,8	1595	130.9	8.18

Fontes: IBGE, Sudene, Secretarias Estaduais de Fazenda, INSS

Nota: PIB Real em dólares de 1992, com base nas participações das sub-regiões calculadas (para 1985) com base nos censos econômicos e estimada, para 1992, aplicando-se à estrutura de 1985 as taxas de crescimento obtidas a partir dos Valores Adicionados Fiscais.

<sup>3</sup> Pernambuco foi o único Estado para o qual o INSS nos forneceu não apenas o número total de benefícios, mês a mês, no ano de 1993, mas também os seus valores.

$Q_t$  = produto interno bruto da sub-região semi-árida no ano “t”;

$X_t$  = produto básico do semi-árido (produtos que criam sua própria demanda, como alimentos, ou que podem ser exportados) no ano “t”;

$G_t$  = produto do governo no semi-árido (igual à massa de salários do setor público) no ano “t”;

$B_t$  = renda líquida recebida do resto do mundo no ano “t” (uma aproximação, para o caso do semi-árido, é dada pelos benefícios da Previdência Social pagos a residentes no semi-árido, líquidos das contribuições à Previdência pagas por residentes no semi-árido);

$Z_t$  = produto derivado do semi-árido (tipicamente atividades comerciais locais e de serviços pessoais, cuja existência depende da existência de outros componentes da renda, como o produto básico, o produto do governo e as transferências líquidas).

Por definição:

$$Y_t = X_t + G_t + Z_t + B_t$$

$$Q_t = X_t + G_t + Z_t$$

Além disto, dada a natureza derivada de  $Z_t$

$$Z_t = a X_t + B G_t + y B_t \quad (0 < a < B, y < 1)$$

De onde,

$$Q_t = X_t + G_t + Z_t$$

$$Q_t = (1 + a)X_t + (1 + B)G_t + yB_t$$

Fazendo  $N$  = população do semi-árido no ano “t”, definimos

$$q_t = Q_t/N, \quad x_t = X_t/N, \quad g_t = G_t/N, \quad b_t = B_t/N$$

Ou

$$q_t = (1 + a)x_t + (1+B)g_t + yb_t \quad (1)$$

A equação (1) mostra que o produto per capita de uma região, por exemplo, o semi-árido, pode crescer mesmo quando  $x_t$  (ou seja, sua produção de bens agrícolas e industriais) declina, basta que  $g_t$  (os pagamentos de salários pelo setor público, per capita) e  $b_t$  (os pagamentos de benefícios líquidos pela Previdência também per capita) cresçam de forma suficientemente rápida, coisa que, por sinal, eles provavelmente fizeram, no período de 1970 a 1992.

Na verdade,  $qt$  pode ser (e continuar a ser) positivo e crescente mesmo com  $X_t = 0$ , o que significaria dizer, já que a maior parte do “produto” governamental e muito mais produto nas estatísticas do que na realidade, que poderíamos achar, se procurássemos, comunidades e mais comunidades, sobretudo no semi-árido nordestino, vivendo exclusivamente de transferências governamentais. Infelizmente, embora o tema não vá ser aprofundado aqui, há muitas indicações de que o crescimento do produto no semi-árido nordestino tem muito a ver com um processo espúrio como o esboçado acima.<sup>4</sup>

## 7. SUSTENTABILIDADE E CENÁRIOS<sup>1</sup>

Não existe nenhuma razão para supor que o processo de desenvolvimento do Nordeste tenha uma característica de insustentabilidade. Mesmo a sub-região semi-árida, como nossas estimativas do capítulo anterior sugerem, tem se retardado em termos relativos do restante do Nordeste, mas isto não implica em insustentabilidade. O semi-árido, descontado o problema das secas, tem conseguido atingir taxas de crescimento do seu produto que são superiores ao crescimento anual da população.

Para as demais sub-regiões, o panorama é melhor. A Zona da Mata tem um potencial de exploração turística que bem lhe pode propiciar um papel proeminente no desenvolvimento nordestino dos próximos decênios; as regiões metropolitanas podem até vir a perder um pouco de seu peso relativo, mas isto dificilmente significará que elas entrarão em estagnação ou declínio. Os pólos de irrigação, por seu turno, parecem estar entrando em fase de consolidação definitiva, com a perspectiva que isto abre de ainda mais crescimento no futuro próximo.

É certo que detectamos, ao longo deste estudo, uma grande dependência da economia nordestina em relação ao setor governo, combinada com a preocupante tendência (já em pleno vigor) do governo se retirar gradualmente da economia nordestina, como da brasileira. Não há dúvida de que o Nordeste terá de encontrar meios de conviver com a progressiva retirada do Estado do plano econômico, mas este é um problema (também) do Brasil como um todo. Muitas das soluções que forem sendo encontradas, nacionalmente, para este problema servirão também para a região Nordeste. Coisas como concessão de obras e serviços públicos à iniciativa privada, por exemplo, são oportunidades relevantes tanto para o país quanto para as suas regiões, inclusive o Nordeste.

A elaboração de cenários para a economia nordestina constitui um exercício extremamente complicado, especialmente quando se sabe que a

<sup>4</sup> França (1989) mostrou que, nas últimas décadas, a maior parte dos produtos tradicionalmente cultivados no semi-árido nordestino teve sua produtividade reduzida e sua produção estagnada, quando não em declínio.

<sup>1</sup> Os autores são gratos a Paulo Coelho, que contribuiu para a redação deste capítulo.



Constituição do Brasil, durante o próximo quinquênio, poderá sofrer algumas reformas de grande significação econômica e de forte efeito impactante a nível das economias regionais.

Os cenários que se pretende construir, além de incorporarem os inúmeros aspectos de caráter macroeconômico discutidos nos capítulos precedentes, procuram adicionar um conjunto de condicionantes globais e regionais.

## 7.1 – Condicionantes de Amplitude Nacional

1. A manutenção e aprimoramento do Plano de Estabilização, elaborado na gestão que se encerra em dezembro de 1991, e que os índices de inflação permaneçam, durante os próximos vinte e cinco anos, em patamares moderados, ao nível de países como Portugal, Grécia e Espanha.

Reformulação da Constituição, com mudanças profundas nas áreas fiscal, previdenciária, regulamentação dos monopólios, capital estrangeiro e no sistema federativo.

2.1. As evidências apresentadas em capítulo específico deste documento indicam um forte decréscimo no investimento do setor público, como proporção do PIB, prejudicando sobremaneira o ritmo de crescimento da economia regional e nacional. A retomada do processo de crescimento passa pela reversão da tendência dos investimentos governamentais, sobretudo nos segmentos de infra-estrutura social básica. Para tanto, será necessário realizar um forte ajuste estrutural do setor público, em suas diversas instâncias.

Vários estudos recentes indicam que existem Estados da Federação que apresentam uma reduzida capacidade de poupança líquida, implicando na quase inexistência de recursos para investimento. A situação pré-falimentar dos sistemas de saúde, educação e dos serviços de segurança pública confirmam a veracidade da escassez de recursos do setor público para investimentos em capital social básico.

2.2. Imaginam-se mudanças profundas nas regras de funcionamento, operação e gerenciamento do Sistema de Previdência Pública, com a total eliminação do déficit operacional do setor.

2.3. Supõe-se a transformação, ao longo dos próximos cinco anos, da estrutura fiscal do país, com a redução significativa do número de impostos, e a simplificação geral do sistema.

2.4. Imagina-se a elaboração e operacianalização, pelo governo federal, de um amplo Programa de Desregulamentação dos serviços e atividades produtivas que estão sob o controle exclusivo do setor público, implicando em uma drástica diminuição da participação das diferentes instâncias

as governamentais em tais segmentos, com um impacto bastante positivo no organograma da máquina governamental, e permitindo a transferência de energias acumuladas dos administradores públicos para as atividades sociais estratégicas, como saúde, saneamento, educação e segurança.

2.5. Ampliação da escala do Processo de Privatização das empresas de capital público, com a transferência de parte dos recursos amealhados na venda dessas plantas para o segmento de Ciência & Tecnologia e em infra-estrutura produtiva.

2.6. Definição de uma Política Industrial que contemple os diferentes setores industriais do país e que se destaque por apresentar um nítido corte espacial. Sabe-se que existem diferenças significativas nas funções de produção entre os mesmos ramos industriais localizadas na região Nordeste e Sudeste. Diferenciais de produtividade e de remuneração da força de trabalho entre regiões estão fortemente associados aos padrões tecnológicos dos equipamentos industriais.

2.7. A continuação do processo de urbanização da sociedade brasileira exige um grande esforço do setor agrícola na geração de substanciais excedentes para abastecer, a baixos custos, os centros urbanos do país, a fim de não comprometer o plano de Estabilização do governo federal e de não prejudicar o crescimento dos setores industrial e de serviço. Torna-se urgente a definição de uma política agrícola, que leve em conta as especificidades de cada região do país.

2.8. Elaboração de uma política de comércio exterior, que reconheça a existência dos atuais blocos econômicos e que seja capaz de atuar eficazmente como promotora da diminuição dos desequilíbrios regionais, promovendo o crescimento das exportações quanto das importações, e ampliando o coeficiente de abertura externa da economia Brasileira.

## 7.2 – Condicionantes de Amplitude Regional

O que tem sido observado, ao longo da última década, é que os problemas de curto prazo tem se sobreposto às questões de longo prazo e isso tem prejudicado, sobremaneira, a execução de políticas que objetivem diminuir os desequilíbrios de Renda e Produto entre as regiões do país.

Não se pode pensar em promover o desenvolvimento de uma determinada região que exige, por sua vez, soluções de longo prazo, quando se sabe que os indicadores macroeconômicos globais de curto prazo padecem de sérios desequilíbrios. Tradicionalmente as estratégias de longo prazo vêm acompanhadas de políticas, também de longo prazo, que objetivam transformar as estruturas de um país ou de uma região. Sucede que essas políticas exigem, necessariamente, uma estabilidade dos indicadores de curto prazo, com regras estáveis de funcionamento do sistema econômico nacional.

Embasados nesses pressupostos é que procuramos elencar um conjunto de condicionantes gerais e específicos para a economia do Nordeste do Brasil, sempre imaginando que a Região é parte do Brasil e que, portanto, as políticas que objetivem solucionar os problemas da Região Nordeste estão necessariamente articuladas com as políticas macroeconômicas de caráter global para a economia Brasileira.

O diagnóstico da macroeconomia nordestina elaborado em capítulos precedentes destaca os seguintes aspectos:

1. No período 1960-1993, a taxa média anual de crescimento do Produto Bruto Real do Nordeste ficou abaixo da Taxa de Crescimento do PIB real do Brasil. Todavia quando se analisa a performance da economia nordestina em períodos selecionados, verifica-se que, excetuando a fase do Milagre Econômico (1968-73) e da Hiperinflação Reprimida (1987-1993), o Produto Bruto Real do Nordeste cresceu mais do que o Produto Bruto do Brasil.
2. O comportamento da relação Investimento/PIB do Nordeste, durante o período 1975-1991, apresentou uma forte tendência declinante, o que explica o comportamento das taxas, também decrescentes, do Produto Bruto Real do Nordeste.
3. No plano setorial foi observado que, para o período 1970-93, a agricultura nordestina cresceu abaixo da agricultura brasileira, enquanto as taxas de crescimento da indústria e serviços do Nordeste superaram as taxas de crescimento dos mesmos setores no Brasil.
4. As atividades econômicas que apresentaram as maiores contribuições para o crescimento do Nordeste, no período 1970-1991, foram em ordem decrescente de importância as seguintes: Atividades Financeiras, o Comércio, os Serviços Comunitários, Sociais e Pessoais e a Indústria de Transformação.
5. No contexto espacial, as evidências apresentadas indicam uma ampliação da participação das Regiões Metropolitanas na Formação do Produto Real do Nordeste, acompanhada de uma queda pronunciada da participação do Semi-Árido, indicando uma forte concentração das atividades produtivas em áreas de alta densidade populacional e de elevadas economias de aglomeração.

Após destacados os principais indicadores da macroeconomia do Nordeste, torna-se necessário estabelecer um conjunto de condicionantes para a economia da Região, a fim de que seja possível construir os cenários tendenciais e desejados.



## 7.3 – Condicionantes para a Economia do Nordeste

1. Elaboração de um Plano Estratégico para a Região Nordeste que leve em consideração os movimentos da conjuntura nacional e que esteja perfeitamente sintonizado com a Plano Nacional de Desenvolvimento.

O Plano Estratégico para o Nordeste deve contemplar, de forma clara, uma Política Industrial para a Região que, para efeito de melhor articulação macroeconômica, deve representar um segmento da Política Industrial do país. O mesmo deve ser dito para a Política Agrícola, e para a Política de Comércio Exterior.

2. Continuidade do fluxo de recursos para investimento através do Programa de Incentivos Fiscais (Finor), do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e do Nordeste Competitivo do BNDES, devidamente articulados com o Plano Estratégico para a Região.

3. Reestruturação da máquina administrativa dos governos estaduais, permitindo uma queda na participação das despesas com pessoal e custeio e um aumento na participação das despesas com investimento.

## 7.4 – Cenários Tendenciais para a Economia do Nordeste, 1995-2020

### 7.4.1 – Período 1995-2000

Este deverá ser um período de ajustamento da economia brasileira. O Plano de Estabilização deverá avançar, com relativa consolidação da estabilidade de preços, mas não será realizado o ajustamento completo do Setor Público. As taxas de crescimento do PIB nacional deverão ser baixas. Algumas reformas de grande importância avançarão, de forma bastante lenta, no Congresso Nacional. Por conta do insucesso do ajuste estrutural do Setor Público, das reformas da Previdência Social e da Reforma Fiscal, o governo federal terá que realizar um forte controle dos gastos públicos. Provavelmente, o governo central não contará com recursos orçamentários substanciais para investimento em capital social básico. Ao longo deste período, o crescimento da economia do Nordeste dependerá, em grande medida, dos recursos do Finor, FNE e BNDES. Os governos estaduais do Nordeste não deverão realizar qualquer ajustamento das suas contas, impossibilitando a captação de recursos de Agências Internacionais.

### 7.4.2 – Período 2000-2005

Acredita-se que, nesta fase, o ajustamento do Setor Público estará completado. O processo de privatização terá sido concluído, bem como a reforma da Previdência. O Programa de Desregulamentação terá apresentado um avanço substancial. A julgar pela experiência passada, neste período poderá acontecer uma grande seca no Nordeste, destruindo boa parte

da produção agropecuária. Os governos dos Estados do Nordeste realizarão um ajustamento parcial das respectivas estruturas administrativas. A prática dos políticos nordestinos não sofrerá mudanças substanciais. Predominará o fisiologismo, o clientelismo, prejudicando, sobremaneira, o grau de eficiência e eficácia dos reduzidos recursos para investimento dos Estados da região. Haverá uma recuperação moderada da economia brasileira. Os governos dos Estados do Nordeste continuarão dependendo das transferências do governo federal. Aumentará a participação do setor industrial e de serviços no PIB real do Nordeste.

### 7.4.3 – Período 2005-2010

Plena recuperação da economia brasileira, com uma taxa de crescimento bastante significativa. Os governos federal, estaduais e municipais estarão plenamente ajustados. Haverá um aumento substancial da formação bruta de capital fixo dos setores público e privado. Os setores industrial, de serviços, especialmente o turismo, e o governo comandarão o crescimento da economia regional. Haverá um grande avanço da agricultura nordestina, especialmente na área dos cerradas, graças a melhoria da infraestrutura de transportes, energia e comunicações.

### 7.4.4 – Período 2010-2020

Estabilidade nas taxas de crescimento da economia brasileira. grande seca no Nordeste, levando à destruição da produção agropecuária da região de sequeiro. A situação da sócio-economia do Semi-Árido não sofrerá mudanças radicais. O Estado se retira completamente da esfera da produção de bens e serviços. O crescimento regional dependerá, fundamentalmente, dos investimentos privados.

**Tabela 7.1.**  
**Cenários Tendenciais – Nordeste do Brasil**  
**1995-2020**

Períodos	PIB Brasil (Taxa de Cresc)	Nordeste					
		PIB (Taxa de Cresc)	Formação Bruta de Capital; PIB			População	Grau de Urbanização
			Total	Público	Privado		
1995-2000	3,9	4,4	19,7	9,2	10,5	1,5	0,57
2000-2005	5,0	6,0	22,8	10,6	12,3	1,4	0,60
2005-2010	7,0	8,0	28,9	12,6	16,3	1,4	0,65
2010-2020	6,0	7,0	26,6	10,6	16,0	1,2	0,70

Notas: PIB Brasil e Nordeste – taxas anuais de crescimento; População – taxas anuais de crescimento; Grau de Urbanização: População Urbano/População Total.





## 7.5 – Cenários Desejados para a Economia do Nordeste, 1995-2020

### 7.5.1 – Período 1995-2000

Imagina-se que, durante este período, todos os condicionantes de caráter nacional estarão totalmente equacionados. As reformas do Estado, da Previdência e Fiscal serão aprovadas pelo Congresso Nacional. O programa de Desregulamentação será ampliado e agilizado. O Programa de Privatizações estará parcialmente concluído. O Plano de Estabilização será refinado e as taxas de inflação, para os próximos quinquênios, apresentarão patamares moderados. Serão definidas as Políticas Industrial, Agrícola e de Comércio Exterior.

Alguns governos estaduais do Nordeste realizarão ajustes estruturais das suas finanças. O programa não avançará significativamente em razão da cultura clientelista e fisiológica da maioria das lideranças políticas do Nordeste.

O governo federal ampliará os seus investimentos no Nordeste, nos segmentos de infra-estrutura social básica. Será elaborado um Plano Estratégico para a região. O governo federal manterá os programas de incentivos fiscais, o FNE e o Nordeste Competitivo, do BNDES.

### 7.5.2 – Período 2000-2005

Imagina-se que a inflação será reduzida ainda mais, apresentando taxas ao nível das principais economias ocidentais. O ajuste estrutural do setor público estará concluído. Aumentará a taxa de investimento do setor público federal nos segmentos de Educação, Saúde, Saneamento e Ciência & Tecnologia. O Programa de Desregulamentação estará concluído, implicando em grandes inversões do capital privado, nacional e internacional, nos segmentos de transportes, comunicações e energia.

Haverá uma grande Seca no Nordeste.<sup>2</sup> Os governos estaduais realizarão um forte ajuste das finanças públicas nos seus respectivos Estados. O governo federal desenvolverá um amplo programa de combate à seca no Semi-Árido. O Produto Bruto da Região Nordeste crescerá, mesmo diante de uma prolongada estiagem. Os setores industrial, serviços, e governo alavancarão o crescimento da região.

### 7.5.3 – Período 2005-2010

Período de crescimento estável da economia brasileira, com inflação reduzida. Grandes inversões do governo federal nas áreas de saúde, saneamento, educação e ciência & tecnologia.

<sup>2</sup> De onde se conclui que nem tudo o que é “desejado”, é bom.

A região Nordeste acompanhará o padrão de crescimento da economia brasileira. Diminuirá o grau de fisiologismo e clientelismo dos políticos nordestinos. Aumentará a participação, nas bancadas estaduais e federais, de políticos comprometidos com mudanças estruturais. Os governos federal e estaduais e a iniciativa privada realizarão grandes inversões em infraestrutura econômica, especialmente nas áreas de maior potencial de crescimento e carente desses serviços, como os cerrados da Bahia, Maranhão e Piauí, e as áreas de irrigação do São Francisco. Serão mantidos e aprimorados os programas de apoio à iniciativa privada, como o Nordeste Competitivo do BNDES. Os governos federal e estadual continuarão investindo recursos em obras contra as secas.

#### 7.5.4 – Período 2010-2020

Fase de crescimento moderado da economia brasileira, com uma inflação reduzida. Crescimento da participação do setor privado nos segmentos produtivos tradicionalmente controlados pelo setor público. Aumento das inversões do setor público nas áreas de Ciência & Tecnologia, Educação e Saúde.

A Região Nordeste continuará crescendo a taxas expressivas. A indústria do turismo apresentará um grande impulso de crescimento, graças aos investimentos em infra-estrutura realizadas na década anterior.

**Tabela 7.2**  
**Cenários Desejados – Nordeste do Brasil**  
**1995-2020**

Períodos	PIB Brasil (Taxa de Cresc)	Nordeste					
		PIB (Taxa de Cresc)	Formação Bruta de Capital/PIB			População	Grau de Urbanização
			Total	Público	Privado		
1995-2000	5,0	5,0	24,0	10,0	14,0	1,5	0,57
2000-2005	8,0	7,5	28,0	12,0	16,0	1,3	0,65
2005-2010	7,0	8,0	29,0	11,0	18,0	1,3	0,68
2010-2020	6,0	7,0	28,0	10,0	18,0	1,1	0,75





## 8 – CONCLUSÕES:

### UMA VISÃO GERAL DO DESENVOLVIMENTO NORDESTINO, DO PAPEL DO ESTADO E DAS PERSPECTIVAS PARA O FUTURO PRÓXIMO

Se alguém pretendesse resumir em duas frases a história econômica do Nordeste nos últimos 35 anos, talvez escolhesse estas: (1) a economia nordestina teve um grande dinamismo, de 1960 a 1986 – e entrou em perigoso declínio, desde então; (2) o que é dinâmico, no Nordeste, chama-se regiões metropolitanas, pólos de irrigação e cerrados – o resto, especialmente o semi-árido, tem sido relativamente estático, estagnado, ou em declínio.

Para a economia do Nordeste em seu conjunto, 1986 marca o auge da prosperidade; 1987, o início do declínio. As evidências de que temos aí um divisor de águas são avassaladoras. Por exemplo: a partir de 1986 (dezembro), o produto interno bruto nordestino não cresce, decai meio por cento ao ano; desde 1986, a taxa de investimentos, em relação ao PIB, tem despencado, no Nordeste; do final de 1986 em diante, a relação consumo do governo sobre produto interno nordestino vem caindo; último bastião da modernidade, o emprego público não parou de crescer, mas passou a crescer muito menos, no Nordeste, desde 1986; também a partir deste ano, os salários reais da Administração Pública começaram a declinar rápida e ininterruptamente; do final de 1986, até hoje, o total de salários pagos pela Administração Pública vem caindo sem cessar, em termos reais; desde 1986 que a taxa de utilização da capacidade instalada na indústria de transformação nordestina não pára de se reduzir.

Infelizmente, cada uma destas coisas, e outras não mencionadas, tem piorado, na década de noventa, em grande parte porque, como os próprios nordestinos gostam de dizer, em cima da queda, veio o coice (da mula). Nenhum dos fatores que estavam empurrando a economia nordestina para baixo mudou para melhor, não fosse o bastante, a seca prolongada deixou suas marcas: em 1993, o produto agropecuário nordestino não passava de 67% do que havia sido em 1989. E note-se que, em 1989, este produto já foi menor do que em 1986.

A seca piorou a situação, é claro, mas o mal já vinha de antes e a pergunta tem de ser feita: por quê? Por quê a economia nordestina, que vinha crescendo satisfatoriamente, até 1986, de repente entrou em aparente colapso?

Para respondermos a esta pergunta (e também a uma outra, deixada implícita: por quê a economia nordestina vinha crescendo rapidamente, até



1987?), nosso modelo do capítulo 2 será de grande ajuda. Mas um pouco de economia política, ministrada em doses limitadas, também não nos fará mal.

A economia nordestina cresceu, em particular até 1978, puxada por taxas de investimentos crescentes e, sobretudo na década de setenta, muito elevadas (quase 26%, entre 1971 e 1975; mais de 28%, entre 1975 e 1979). Até 1976, tanto os investimentos públicos quanto os privados foram crescentes; de 1977 em diante, os investimentos privados (sempre como proporção do PIB) começam a cair. Já os investimentos do setor público ainda se sustentariam crescentes por mais dois anos, mas também entraram em declínio, a partir de 1978.

Quantitativamente, os investimentos privados desempenham um papel até mais importante do que os investimentos públicos, neste processo. Mas um pouco de teoria, mesclada ao conhecimento factual da realidade nordestina, sugere que foi a atuação do setor público (não apenas como investidor) que induziu o crescimento dos investimentos privados. Primeiro, porque os investimentos públicos são decididos na esfera política, certamente levando em conta a situação financeira dos governos, em cada momento. Portanto, ao contrário dos investimentos privados, eles podem crescer mesmo quando a economia regional está estagnada – ou seja, eles podem, ao passo que os investimentos privados provavelmente não, quebrar um equilíbrio na miséria como o da economia nordestina, nas décadas imediatamente anteriores a 1960. Segundo, porque a ação do setor público como único fornecedor de créditos de longo prazo e de recursos virtualmente doados para o investimento das empresas privadas fatalmente alteraria para melhor as perspectivas de rentabilidade dos investimentos não-governamentais, conseqüentemente tornando mais provável a realização destes: cerca de um terço dos investimentos (privados) na nova indústria nordestina tem sido feita com recursos (afinal, públicos) do Finor. Outras partes expressivas destes mesmos investimentos privados recebem financiamentos do BNDES e, mais recentemente, do BNB/FNE.

A redução das taxas de investimento no Nordeste, provocou, primeiro, uma redução na velocidade de crescimento (visível, na Figura 1.1, p. 11) de 1979 em diante, muito embora uma breve recuperação dos investimentos e uma reaceleração do crescimento tenha ocorrido nos anos 1984/86. Depois de 1986, entretanto, o fôlego se esgotou, os investimentos (sobre o PIB) voltaram a cair e o produto passou a declinar.

Enquanto a taxa de investimentos se mantinha elevada, no Nordeste, tanto os requerimentos de expansão da demanda quanto as de expansão da capacidade produtiva eram atendidos. Em outras palavras, a forte demanda de investimentos contribuía para manter e aumentar os níveis gerais de demanda e de emprego, no Nordeste (mesmo que uma parte do impulso fosse bater em São Paulo, onde as máquinas eram produzidas), ao mesmo



tempo em que a materialização daqueles investimentos ía gerando o aumento da capacidade produtiva necessária para possibilitar a continuação do crescimento do produto.

Quando a taxa de investimentos começou a cair, pelo efeito conjunto da retração dos investimentos públicos e da recessão nacional, a perda de demanda que isto representou constituiu um dos principais fatores para a cessação do crescimento econômico nordestino. É claro que, a partir daí, a capacidade produtiva passou a crescer muito mais lentamente. Talvez tenha começado, até mesmo, a se reduzir em termos absolutos. Mas ninguém percebeu (ou mediu) isto direito, pois as taxas de utilização da capacidade estão em contínuo declínio, prova suficiente de que tem sido a queda na demanda (e não uma possível redução na capacidade produtiva) a responsável pela perda de dinamismo da economia nordestina.

Enquanto a economia brasileira crescia rapidamente, como ocorreu em quase todos os períodos entre 1967 e o final da década de setenta e, depois, de 1984 a 1986 (inclusive), o Nordeste também crescia, de maneira reflexa, beneficiando-se da integração produtiva entre as indústrias de transformação regional e nacional, da nacionalização de mercados por produtos e serviços como os do turismo, e por políticas de expansão das empresas de serviços públicos, um aspecto do aumento do investimento já comentado anteriormente.

Depois de 1986, entretanto, o que era dinamismo nacional, passou a ser estagnação – e isto cobrou seu preço sobre o Nordeste: com a recessão de São Paulo, tivemos também a nossa. Com um agravante: enquanto a indústria paulista vinha conseguindo, desde o início da década de setenta, ampliar suas vendas internacionais, a indústria nordestina dava passos muito lentos nesta direção. Resultado, quando São Paulo (quase) parou, paramos juntos, sem poder obter qualquer alívio significativo nos mercados externos.

Mas não existe apenas um Nordeste e o contraste entre as três regiões metropolitanas e, por exemplo, a região semi-árida não poderia ser maior. Para as primeiras, assim como para os principais pólos de agricultura irrigada e as áreas de cerrado (embora não tenhamos, neste trabalho, estudado estas últimas separadamente) o panorama geral dos últimos 35 anos ainda é um de grande dinamismo, a despeito das dificuldades posteriores a 1987. Para a Zona da Mata nordestina, entretanto, e, sobretudo, para o semi-árido, o quadro tem sido outro. Houve algum crescimento (no caso do semi-árido, possivelmente, um falso crescimento, fundado em transferências governamentais), mas muito mais lento do que o que estava acontecendo, ao mesmo tempo, nas partes dinâmicas do Nordeste.

Imaginamos ter contribuído para o entendimento de alguns mecanismos que permitem a região semi-árida, em especial, eternizar-se num pre-

cário equilíbrio da miséria. Alí despontam os gastos públicos na manutenção de um contingente de empregados e os gastos da Previdência, distribuindo benefícios. Ao mesmo tempo em que os gastos públicos de consumo e as despesas com benefícios aumentam, a atividade econômica genuína encolhe. As pessoas consomem o seu ambiente e o governo desempenha um papel extremamente conservador, ao viabilizar a manutenção de populações inteiras que, literalmente, vivem de transferências de recursos públicos. Transferências que são abertas, completamente visíveis, nas épocas de secas, mas que existem durante todo o tempo, sobretudo na forma de pagamentos de aposentadorias e outros benefícios, pelo INSS, e na forma de criação e manutenção de um vasto número de empregos públicos, na sua maioria desnecessários e aos quais não corresponde nenhuma forma de prestação de serviços.

As perspectivas, apesar de tudo, não são negras. A economia nordestina já se integrou (nos três sentidos discutidos no capítulo 3) ao restante da economia brasileira, de tal modo que uma retomada do crescimento brasileiro, que deverá acontecer, mais cedo, ou mais tarde, fatalmente repercutirá de forma positiva sobre a economia nordestina. Enquanto isto não ocorre, podemos ir buscando nossas próprias alternativas. No comércio internacional; na modernização da agricultura; na melhoria do sistema educacional; nos setores que se tem revelado dinâmicos, mesmo dentro da crise, como o turismo.



## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tarcísio P. e Aldemir do Vale SOUZA (1990). “Empleo y salarios en el sector público del Brasil: Comparaciones interregionales y el caso de la Región Metropolitana de Recife”, in Adriana Marshall, comp., El empleo público frente a la crisis, OIT, Genebra

ARRAES, Ronaldo A. e Ivan CASTELAR (1991). “Efeitos da seca nas finanças públicas do Ceará”, in Antonio R. Magalhães e Eduardo Bezerra Neto, orgs., Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil, Fortaleza, Governo do Estado do Ceará, Nações Unidas – Programa para o Meio Ambiente.

CARVALHO, Otamar; Claudio EGLER e Margarida MATTOS (1994). “Variabilidade climática e planejamento da ação governamental no Nordeste semi-árido: Avaliação da seca de 1993”. IICA, mimeo, Brasília.

CHAHAD, José Paulo Z. (1991). “Emprego e salários na administração pública do Nordeste nos anos oitenta”, Cadernos de Estudos Sociais, vol 7, n. 1 jan/jun. Recife, Fundaj.

DINIZ, C. Campolina e Maurício B. LEMOS (1989). “Notas introdutórias sobre o balanço de pagamentos interregionais no Brasil: Fluxos comerciais e de capitais”, in Liana Carleial e M. Regina Nabuco, orgs., Transformações na divisão interregional de trabalho no Brasil, Belo Horizonte, Anpec.

DINIZ, C. Campolina e Maurício B. LEMOS (1990). “Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil”, Para a década de noventa: Prioridades e perspectivas de políticas públicas, Brasília, Ipea-Iplan.

FRANÇA, F. Mavignier (1989). “A agricultura do Nordeste nas duas últimas décadas”, xerox, Fortaleza, BNB-Etene.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (1984). “Evolução recente da economia do Nordeste: Produto e formação de capital”, in Seplan-PR; Sudene e BNB: Aspectos gerais da economia e da sociedade do Nordeste, Série Projeto Nordeste, vol. 2, Recife, Sudene.

\_\_\_\_\_(1989). Introdução à formação econômica do Nordeste, Recife, Massangano.

\_\_\_\_\_(1994). “Emprego, pobreza e exclusão social”, parte II: “Pobreza e exclusão social”. Relatório para o Projeto Aridas, xerox, Recife.

HADDAD, Paulo R. (1988). “A questão regional no Brasil do Século XXI: A longa e recalcitrante persistência dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço econômico”. Seminário Brasil Século XXI, Campinas, Unicamp, xerox.

HIRSCHMAN, Albert O. (1958), *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven.

IAF (Instituto de Administração Fazendária) (1993). “Matriz de transações interestaduais”, xerox, Recife, Secretaria Estadual da Fazenda.

JOHNSON, Harry (1971). “Towards a generalized capital accumulation approach to economic development”, in Mark Blaug, ed., *The economics of education*, I. London, Penguin Books.

LIMA, João Policarpo R. (1994). “Emprego, pobreza e exclusão social”, parte I: “Emprego”. Relatório para o Projeto Aridas, xerox, Recife.

MAGALHÃES, Antonio R. (1983). *Industrialização e desenvolvimento regional: A nova indústria do Nordeste*. Brasília, Ipea, Série Estudos para o Planejamento, n. 24.

MAIA GOMES, Gustavo; Carlos OSÓRIO e José FERREIRA IRMÃO (1986), “Políticas recessivas, distribuição de rendas e os mercados regionais de trabalho no Brasil, 1981-84”, *Pensamiento Iberoamericano*, 10, julho/diciembre, Madrid.

MAIA GOMES, Gustavo (1987). “Da recessão de 1981-83 aos Impactos do Plano Cruzado, no Brasil e no Nordeste: Um alerta para o presente”, *Boletim Socio-Econômico do Nordeste*, Sudene, DPG, vol. 1, n. 1, marco, Recife.

\_\_\_\_\_ (1989). “Impacto regional das finanças federais”, xerox, Fundação Joaquim Nabuco, (Relatório sobre desigualdades regionais), Recife.

\_\_\_\_\_ (1992). “Desenvolvimento sustentável no Nordeste: Uma interpretação impopular”, in G.M. Gomes, H. Souza e A.R. Magalhães, orgs. *Desenvolvimento sustentável no Nordeste*, (trabalhos apresentados à Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas, ICID, Fortaleza, 1992), no prelo, Brasília, Ipea.

\_\_\_\_\_ (1993). “Diretrizes para um plano de ação do BNB, 1991-95: Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste”, *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 24, ns. 1/4, jan/dez.

MARTINS, Magno (1993). *O Nordeste que deu certo*, Recife, Comunicarte.

OLIVEIRA, Francisco E. B., Kaizô I. BELTRÃO e Elizabeth GUEDES (1991). “Perspectivas sócio-econômicas da Seguridade Social após a nova Constituição”, in *Perspectivas da Economia Brasileira*, 1992. Ipea, Brasília.

SINDEAUX, Clonilo; Walter QUEIROZ e Ewerton CHAVES (1994), “Projeto Aridas: Financiamento do desenvolvimento”, xerox, relatório final ao Projeto Aridas, Fortaleza, setembro.



SUDENE (1985). Exportações e Importações do Nordeste do Brasil, 1974-1980. Recife, Sudene.

\_\_\_\_ (1994), Agregados econômicos regionais: Produto interno bruto, formação de capital, consumo do Governo. Nordeste do Brasil, 1965-92. Recife, Sudene.

\_\_\_\_,(1994a), Boletim Conjuntural: Nordeste do Brasil, vol. 1, dezembro de 1993, Recife, Sudene.

SUDENE/BNB (1992), "Relatório de pesquisa sobre o desempenho da indústria incentivada do Nordeste, Recife, Sudene/BNB.

WORLD BANK (1992), World Development Report 1992. London, University of Oxford Press.

**ANEXO**

**Microrregiões Componentes das Sub-Regiões Definidas no Capítulo 6**

Estados	Regiões Metropolitanas	Semi-Árido	Zona Da Mata	Pólos De Irrigação
MARANHÃO			(Todas)	
PIAUÍ		(Todas)		
CEARÁ	Fortaleza	(Todas, exceto Fortaleza)		
R. G. DO NORTE		(Todas, exceto Natal e Açu/Apodi)	Natal	Acu/Apodi
PARAÍBA		(Todas, exceto Litoral Paraibano)	Litoral Paraibano	
PERNAMBUCO	Recife	(Todas, exceto Recife, Mata Úmida, Mata Seca e Sertões do S. Francisco)	Mata Úmida Mata Seca	Sertões S. Francisco
ALAGOAS		Sertão Alagoano Batalha Palmeira dos Índios Arapiraca	Mata Alagoano Litoral Norte Tabol S. Miguel Maceió Penedo	
SERGIPE		Sertão S. Francisco N. Sra. das Dores Agreste Itabaiano	Propriá Litoral Norte Litoral Sul Cotinguiba Agreste Lagarto	
BAHIA	Salvador	(Todas as não incluídas nas outras três sub-regiões)	Litoral Norte Recôncavo Cacaueira Interior e Sul Litoral Extremo Sul	Cor do S. Francisco



# ARIDAS



Ministério da  
Integração Nacional

