

# O Nordeste – Chances e Obstáculos para um Avanço Sustentável

por Cláudia Cristina

## **1 O NOVO CONTEXTO GLOBAL E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

As profundas transformações econômicas, sociais e políticas que vêm ocorrendo nas últimas décadas constituíram novos paradigmas de desenvolvimento, cuja face mais abordada é a intensificação do processo de globalização.

O ritmo acelerado de globalização dos mercados, com a crescente interpenetração dos mercados de produtos e de capitais dos diferentes países, gera, simultaneamente, novos desafios e oportunidades para as economias inseridas na economia globalizada, em especial, para as nações e regiões periféricas.

De um lado, as contínuas mudanças e inovações tecnológicas, particularmente nos campos das comunicações, microeletrônica e informática, e as crescentes demandas competitivas dos mercados globalizados implicam profunda transformação dos processos produtivos e dos métodos de gestão.

Por outro lado, a abertura econômica, no contexto dos mercados globalizados, diminui a margem de manobra na utilização de instrumentos de política fiscal, monetária e cambial, assim como o grau de autonomia dos estados nacionais na formulação e execução de políticas econômicas, de um modo geral, e de políticas regionais, em particular.

A redefinição do papel do Estado gera, igualmente, impactos importantes quanto às políticas de desenvolvimento regional, pois a descentralização, a diminuição da sua força de intervenção na economia e de indução do desenvolvimento requerem a conjugação de novos esforços, com a participação importante do setor privado.

Para que as regiões periféricas possam participar do novo ciclo de desenvolvimento, aproveitando as oportunidades abertas pelos mercados globalizados, é necessário superar as desvantagens estruturais e rumar em direção ao desenvolvimento regional sustentável.

O desenvolvimento sustentável pressupõe o uso eficiente e racional dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, orientando-se para a melhoria da qualidade de vida da população, com o reconhecimento das necessidades das gerações futuras. A sustentabilidade do processo de expansão da produção e do consumo está calcada na consecução de objetivos ambientais, com o uso racional e previdente dos recursos naturais, bem como de objetivos sociais e econômicos, assegurados pela eficiência e equidade na distribuição da riqueza e da renda.

## **2 O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O NORDESTE**

O desenvolvimento sustentável do Nordeste exige a superação das desvantagens estruturais da região relacionadas, sobretudo, à infraestrutura econômica e social. A existência de espaços estagnados econômica e socialmente no Nordeste, de acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, pode ser explicada por três fatores principais: baixa renda *per capita*, baixa qualificação da força de trabalho e baixa qualidade dos postos de trabalho ligados às atividades econômicas tradicionais.

As bases naturais do relativo atraso da região nordestina em comparação com os centros dinâmicos estão centradas nas condições adversas do solo e do clima, presentes em metade do território, ou seja, a zona semi-árida, responsável pela baixa produtividade da agricultura de subsistência e da pecuária extensiva. Paralelamente, as terras férteis estão ocupadas por culturas agrícolas fundadas em bases tradicionais de organização social e fundiária.

As políticas de desenvolvimento regional adotadas para o Nordeste centraram-se na tentativa de promover a transformação da estrutura econômica regional por meio da implantação de novas indústrias e da ampliação e modernização das já existentes, com vistas à melhoria das condições de vida da população. O objetivo de diversificar a economia nordestina e criar um centro manufatureiro autônomo foi parcialmente concretizado, uma vez que o setor industrial foi amplamente fortalecido. Ademais, os investimentos em energia, transporte rodoviário e comunicações dotaram o Nordeste de uma razoável infra-estrutura física para atração de novos investimentos.

No entanto, a promoção de melhoria das condições de vida e do bem-estar da população, principalmente das zonas rurais, não obteve o mesmo êxito. Isto porque o desenvolvimento econômico e social de uma região requer crescente processo de inclusão social, não havendo correlação direta entre crescimento econômico e distribuição de renda e riqueza.

A estratégia de desenvolvimento para o Nordeste deve, assim, contemplar os objetivos de elevação do nível de renda total e *per capita*, melhoria da distribuição de renda, reorganização das atividades econômicas e o aumento das oportunidades de emprego, visando diminuir as desigualdades sociais e a pobreza absoluta.

A consecução destes objetivos será viabilizada com o enfrentamento das seguintes questões: atendimento das necessidades humanas básicas (educação, saúde, saneamento, habitação, transporte); melhoria da qualidade dos recursos humanos e do desenvolvimento científico e tecnológico; ampliação do trabalho produtivo; avanço na organização e participação social (apoio a cooperativas e microempresas); transformação do quadro rural (reorganização das áreas semi-áridas, expansão da agricultura irrigada, investimento na agroindústria); consolidação do sistema industrial (expansão da indústria extrativa mineral e da construção civil, consolidação dos complexos e pólos industriais e instalação de indústrias de base); expansão do turismo nos segmentos de infra-estrutura e serviços

especializados; garantia da infra-estrutura econômica (adequada rede de infra-estrutura hídrica, energética, viária e de comunicações).

Muitas das questões mencionadas, cujo enfrentamento se faz necessário para a diminuição das disparidades inter-regionais, faziam parte ainda dos primeiros planos diretores da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. No entanto, o ambiente social e econômico atual aponta para a redefinição das relações de dependência entre as regiões, decorrente dos fluxos globais de capital, informação e tecnologia, que têm gerado importantes diferenciações territoriais intra-regionais.

Os novos condicionantes advindos do aprofundamento da globalização e da escassez de recursos disponíveis exigem o aperfeiçoamento do processo de planejamento do desenvolvimento, inclusive quanto ao acompanhamento e controle da execução, bem como novas abordagens, visando à criação de um padrão descentralizado e participativo.

Muitas das políticas públicas até aqui executadas orientaram-se pela verticalidade, sendo ditadas de cima para baixo, com pouca participação dos beneficiários; pela generalidade, ou seja, aplicação indistinta para qualquer espaço ou região, e pelo alto grau de setorialidade, desconsiderando a interdependência natural entre cadeias produtivas ou entre políticas sociais.

A formulação das políticas públicas deve ter como orientação: a horizontalidade, articulando-se os diversos atores e agentes sociais; a seletividade, considerando-se os diferentes perfis produtivos de cada segmento, região ou território e a territorialidade, com políticas referenciadas pelo conjunto de arranjos econômicos, sociais e políticos espacialmente localizados.

Atualmente, devido às diferenciações territoriais intra-regionais, o planejamento do desenvolvimento regional deve considerar novas regionalizações, com escalas diferenciadas das macrorregiões tradicionais

(Norte, Nordeste e Centro-Oeste), como as Mesorregiões Diferenciadas propostas pelo Ministério da Integração Nacional.

O conceito de Mesorregiões Diferenciadas apóia-se, entre outras aspectos, nas características comuns e nos mercados interdependentes, que conferem uma identidade própria ao espaço geo-econômico, social e ambiental. As Mesorregiões podem estar situadas na confluência entre dois ou mais estados ou de fronteira com países vizinhos e são, geralmente, economicamente estagnadas, necessitando de incentivos para o desenvolvimento de atividades produtivas estratégicas.

No Plano Plurianual do governo federal para o período 2000-2003, foram identificadas treze Mesorregiões Diferenciadas, correspondentes a programas específicos de apoio às ações de desenvolvimento sustentável. Entre estas Mesorregiões, sete estão situadas no Nordeste, na confluência entre estados nordestinos ou entre estes e os das Regiões Norte (Maranhão, Pará e Tocantins) e Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo). Atualmente, estão sendo definidos novos espaços mesorregionais, entre os quais, o composto por cento e cinquenta municípios da região do semi-árido nordestino, denominado de Mesorregião do Cristalino, englobando parte dos estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

A estratégia de ação para essas regiões procura identificar os problemas específicos e atuar sobre eles por meio de: articulação institucional entre as diversas esferas de governo e da sociedade civil organizada, para a discussão e o encaminhamento de propostas de ação; planejamento estratégico de forma participativa; mobilização da comunidade por meio do incentivo ao associativismo e ao cooperativismo; implementação de ações de ocupação ordenada do espaço territorial e de proteção ao meio ambiente; promoção da integração institucional visando à complementação da infraestrutura básica, ao incentivo às atividades econômicas e ao diagnóstico das mesorregiões, principalmente quanto às cadeias produtivas relevantes.

### **3 A IMPORTÂNCIA DOS COMPONENTES CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

A inserção positiva do Nordeste na divisão internacional do trabalho depende da capacidade de incorporar novas competências e vocações industriais em espaços localizados de inovação científica e tecnológica.

Os investimentos realizados no Nordeste, até o momento, têm feito uso das vantagens comparativas tradicionais apresentadas pela região, como infra-estrutura razoável, baixos salários e fortes incentivos fiscais, concentrando-se nas indústrias de bens de consumo, extrativa-mineral e petroquímica. Além destes investimentos, recentemente, as opções têm recaído sobre outros setores, a exemplo da indústria de calçados, da fruticultura irrigada, da produção de grãos no cerrado nordestino e do turismo.

Apesar da importância de tais investimentos, é preciso avançar para obter a garantia do desenvolvimento auto-sustentado para o Nordeste, a partir da geração de fluxos de renda de alto valor agregado e empregos de maior qualificação. Dentro de uma perspectiva de longo prazo, o Nordeste tem de desenvolver novas vocações e vantagens comparativas para atrair indústrias de alto valor agregado e intensivas em conhecimento tecnológico, como as indústrias de software, microeletrônica, telecomunicações, serviços de engenharia, indústria química e bioquímica.

Esta visão de longo prazo tem como pano de fundo o reconhecimento de pré-condições já existentes no Nordeste em termos de base universitária, com a presença de algumas boas universidades. Tendo como ponto de partida a base universitária, que pode ser melhorada, é necessário conjugar esforços e focalizá-los no desenvolvimento de produtos e processos, montando pólos e redes empresariais.

Somente com investimentos em pesquisa e desenvolvimento e com a articulação entre o setor empresarial e industrial e a base de conhecimento científico-tecnológico será possível ao Nordeste especializar-se

em determinadas competências competitivas. Para atingir este objetivo, é necessário agir em três frentes: a articulação dos setores em que o Nordeste sempre foi competitivo com a sua base de ciência e tecnologia; a articulação desta base às redes e pólos de pequenas e médias empresas em setores onde o Nordeste tem potencialidade competitiva; e a concepção e estruturação de pólos de indústrias e/ou serviços que incorporem novas especializações competitivas.

#### **4 AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO IMPLEMENTADAS NO ESTADO DO CEARÁ**

O estado do Ceará, desde o final da década de oitenta, tem-se destacado no cenário regional nordestino, imprimindo novo ritmo de crescimento às suas atividades produtivas e apresentando rápida mudança do perfil econômico estadual, com ênfase para o crescimento da indústria de transformação. A partir do ano de 1988, os índices de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará ultrapassaram os índices apresentados pelo PIB nacional, sendo que o PIB *per capita* cearense também se elevou.

O estado atraiu novos investimentos industriais, destacando-se os setores de metalurgia, química, têxtil, vestuário e artefatos de tecidos, produtos alimentares, bebidas e calçados, reunidos em torno de uma série de pólos. O governo estadual tem procurado reverter o quadro de concentração econômica na Região Metropolitana de Fortaleza, distribuindo os investimentos pelas regiões do estado e incentivando a expansão de diversos pólos industriais.

O perfil social do estado também sofreu transformações e, embora parcela significativa da população rural ainda dependa das atividades agropecuárias, a tendência de ocupação da população economicamente ativa no setor de serviços é majoritária, em decorrência do dinamismo dos segmentos do comércio, comunicações, turismo e transportes. Houve melhoria na qualidade de vida da população, evidenciada pela redução do

analfabetismo e da mortalidade infantil, pela expansão dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação elétrica.

Os princípios e fundamentos adotados pelo planejamento estadual, consubstanciado nos planos de desenvolvimento sustentável, coincidem com as novas abordagens preconizadas para o planejamento do desenvolvimento regional. Considerando os desafios da transformação do perfil sócio-econômico do estado, da redução da pobreza do meio rural e da inserção do estado na economia globalizada, o Plano de Desenvolvimento Sustentável para o período 1999-2002 alicerçou-se nos princípios básicos de sustentabilidade (ambiental, social, política e econômica); visão de longo prazo; participação e parceria entre o governo, a iniciativa privada e a sociedade; descentralização da atuação do governo; e qualidade dos serviços públicos voltados para o cidadão.

As opções estratégicas e os macroobjetivos do Plano são: capacitar a população para o desenvolvimento, elevando o perfil educacional da população e melhorando sua qualificação profissional; avançar no crescimento econômico, promovendo, entre outros macroobjetivos, o incentivo à agricultura irrigada de alto valor agregado, a modernização da agricultura tradicional e a indústria do turismo; melhorar a qualidade de vida da população, preservando a biodiversidade, ampliando e melhorando os serviços de saneamento básico, assegurando o acesso aos serviços de saúde, entre outras ações; garantir a oferta permanente de água e o convívio com o semi-árido, ampliando as oportunidades de renda no meio rural, promovendo a pequena irrigação, democratizando a posse e otimizando o uso da terra.

## **5 CONCLUSÃO**

A aceleração do ritmo da globalização e a redefinição do papel do Estado, aliadas ao aprofundamento da crise econômico-fiscal enfrentada

pelo País, impõem novas abordagens para a questão do desenvolvimento regional.

O aumento do grau de abertura da economia expõe o País a altos níveis de competitividade internacional, criando novos desafios para a inserção positiva na divisão internacional do trabalho. Tais desafios são tanto maiores para as regiões brasileiras menos desenvolvidas, cujo risco de marginalização aumentou significativamente.

As políticas públicas que visam à diminuição das disparidades inter e intra-regionais devem atentar para a nova realidade da diversificação dos espaços regionais, que exige respeito às especificidades, afastando a generalidade das antigas políticas de desenvolvimento regional. Além disso, a escassez de recursos disponíveis requer a concretização de parcerias entre as várias esferas de governo, o setor privado e a sociedade, bem como novos mecanismos para o estabelecimento de metas e controle de resultados.

A inclusão social de extensas parcelas da população nordestina só poderá ser viabilizada com o aumento da qualificação profissional e a elevação do perfil educacional. A baixa produtividade, o baixo nível dos postos de emprego e a falta de qualificação da mão-de-obra são fatores impeditivos ao desenvolvimento da região.

O aumento do emprego e da renda pressupõe a continuidade dos investimentos em infra-estrutura básica, na indústria de base e nos setores da economia nordestina cujo dinamismo é recente, caso da fruticultura irrigada, da produção de grãos e do turismo. No entanto, o crescimento dos setores tradicionais, bem como dos novos segmentos econômicos não é suficiente para a conquista do desenvolvimento auto-sustentável do Nordeste.

A geração de postos de trabalho de alto nível e a inserção ativa do Nordeste na divisão internacional do trabalho somente será assegurada com a incorporação de novas vocações e competências competitivas e com a

conseqüente utilização de novas vantagens comparativas. A princípio o objetivo de atrair indústrias intensivas em conhecimento científico e tecnológico pode parecer despropositado no contexto da economia nordestina. Mas tendo como ponto de partida a razoável base universitária e a concentração de esforços para a articulação entre o setor produtivo e a rede de conhecimento científico-tecnológico, no âmbito de políticas consistentes e de longo prazo, será viável ao Nordeste especializar-se competitivamente em determinados segmentos.

A visão de longo prazo na elaboração e implementação de políticas públicas, a consistência e continuidade das ações promovidas, a concretização de parcerias entre o estado, a iniciativa privada e a sociedade e a definição clara dos setores prioritários para o desenvolvimento já se mostraram estratégias imprescindíveis para a promoção do desenvolvimento regional como mostram os significativos resultados alcançados pelo estado do Ceará.

Consultoria Legislativa, 03 de dezembro de 2002.

Cláudia Cristina Pacheco Moreira  
Consultora Legislativa

## BIBLIOGRAFIA

BEZERRA NETO, Eduardo, “A transformação recente do perfil econômico do Ceará”, in *Competitividade internacional e desenvolvimento das regiões*, Série Debates, nº 15, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

COUTINHO, Luciano, “Ciência, tecnologia e o desenvolvimento regional”, in *Competitividade internacional e desenvolvimento das regiões*, Série Debates, nº 15, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

HADDAD, Paulo Roberto (org.), “A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudo de clusters”, Brasília: CNPq – Embrapa, 1999.

LEITE, Pedro Sisnando (org.), “Estratégia e planejamento do desenvolvimento rural integrado”, Fortaleza: Universidade Federal do Ceará/Banco do Nordeste do Brasil, 1994.

Secretaria Especial de Políticas Regionais/Ministério do Planejamento e Orçamento, “Estratégia e prioridades para o desenvolvimento do Nordeste”, Brasília: Universidade Católica de Brasília, 1997.

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, “Nordeste, cidadania e desenvolvimento: esboço de uma política regional”, Recife, 1994.

VIEIRA, Rogério Oliveira de Castro, “Desafios dos novos paradigmas do desenvolvimento regional brasileiro”, *Revista de Conjuntura*, nº 11, jul/set 2002.