

Autor 1: Sarah Regina Nascimento Pessoa

Título Acadêmico: Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (2012). Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas (2015).

Telefones: (82) 99809-1496 / (82) 3241-7202

E-mail: sarah_pessoa89@hotmail.com

Mini currículo: Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (2012). Mestre em Economia Aplicada pela UFAL em 2015. Professora Substituta do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas.

Coautor: Ana Maria Rita Milani

Título Acadêmico: Graduação em Economia pela Universidad de Buenos Aires (1996). Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (2005). Doutorado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010).

Mini currículo: Possui graduação em Economia - Universidad de Buenos Aires (1996) e mestrado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (2005). Foi bolsista CAPES de mestrado. Doutora do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de Alagoas. Área de atuação: macroeconomia, desenvolvimento econômico e economia solidária.

E-mail: amilani22@hotmail.com

UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA POLÍTICA ECONÔMICA E REGIONAL NO BRASIL NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as mudanças da estrutura brasileira e nordestina, com base na política econômica e regional implementada nas últimas duas décadas. Portanto, propõe-se inicialmente realizar uma análise do rumo destas políticas, buscando compreender seu direcionamento. Diante desta contextualização, o trabalho busca captar as mudanças ocorridas, ao longo do período de estudo. Foi possível constatar que, com a ascensão do arcabouço neoliberal o nível da atividade econômica esteve subordinado aos objetivos de estabilidade. Este, por sua vez, estava ancorado no tripé: taxa de juros, câmbio e ajuste fiscal. O foco estava no crescimento econômico e não no desenvolvimento das forças produtivas. Isto levou a uma fragilização do projeto de desenvolvimento do país, bem como no âmbito regional. Com a ausência de um estado ativo e de uma ideologia de desenvolvimento, verifica-se na economia brasileira uma elevação da vulnerabilidade estrutural e uma modernização na economia nordestina, porém sem alterar seus traços marcantes de desigualdades.

Palavras-Chave: Política Econômica; Estrutura Produtiva; Brasil; Nordeste.

ABSTRACT

This work aims to analyze the changes in the Brazilian and Northeast structure, based on economic and regional policy implemented in the past two decades. Therefore, it is proposed to initially carry out an analysis the course of these policies, trying to understand its direction. Given this context, the work seeks to capture the changes that have occurred over the study period. It was found that, with the rise of neo-liberal framework the level of economic activity was subordinated to the stability objectives. This, in turn, was anchored on three pillars: interest rate, exchange rate and fiscal adjustment. The focus was on economic growth rather than the development of the productive forces. This led to a weakening of the country's development project as well as at the regional level. With the absence of an active state and a development ideology, it is found in the Brazilian economy an increase of structural vulnerability and modernization in the northeastern economy, but without changing its striking features of inequality.

Keywords: Economic Policy; Productive Structure; Brazil; Northeast.

1. INTRODUÇÃO

A ascensão das políticas neoliberais na década de 1990 marcou o início da reversão da estratégia política de quase meio século, baseada em uma intervenção consciente e destinada a superação dos entraves ao desenvolvimento econômico brasileiro.

O corpo teórico e metodológico estabelecidos pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) influenciou de forma decisiva a intervenção estatal brasileira a partir da década de 1950.

A industrialização se tornou impositiva às economias periféricas, estimulando a ruptura da divisão internacional do trabalho, entrando, assim, em uma etapa de desenvolvimento voltado para dentro. Segundo Prebisch (2000), a industrialização não se constitui um fim em si mesma, porém se configura como a única maneira para capturar parte do fruto do progresso técnico e aumentar o padrão de vida da coletividade.

Diante do esgotamento da fase desenvolvimentista brasileira e do aprofundamento da instabilidade macroeconômica, o ideário neoliberal ganhou espaço e propunha uma série de medidas tais como: abertura comercial, arroxo fiscal, privatizações, liberalização e desregulamentação da economia, atuação mínima do Estado, dentre outros. Este discurso ideológico transmitido pelos países centrais estava pautado na ideia de que o “alcance do desenvolvimento econômico” pelos países periféricos só seria possível através da adoção destas medidas. Dentro desta linha que se configurou os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, de maneira mais intensa neste último.

A ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, em 2003, gerou expectativas de mudanças na forma de governar. O pré-programa de governo lançado em Olinda/PE no final de 2001 – “A Ruptura Necessária” – e, posteriormente, o projeto complementar ao programa intitulado “Fome Zero” previam algumas transformações ou, como o próprio título revela, rupturas. Entretanto, em 2002, foi possível observar uma clara inflexão no discurso e enfoque¹, remetendo uma continuidade do modelo econômico liberal periférico.

Dentre outros elementos e de um cenário internacional favorável, o período que se estende de 2003 a 2010 foi marcado por um crescimento médio da economia brasileira de 4,0%, como também pela distribuição de renda, diante da expansão dos programas sociais. Do ponto de vista regional, este período marcou a retomada da política de desenvolvimento regional, através da recriação das Superintendências de Desenvolvimento (SUDENE, SUDAM e SUDECO), do lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos Planos Estratégicos Regionais.

Contudo, este trabalho propõe realizar uma análise da política econômica e regional das últimas duas décadas, buscando compreender seu direcionamento e verificar as mudanças na estrutura produtiva brasileira e nordestina. Além desta introdução, este trabalho está dividido em três seções. A segunda seção traz uma retrospectiva da política econômica e regional brasileira no período de

¹ Os documentos “Carta ao Povo Brasileiro”, o Projeto de Governo Oficial e a “Nota sobre o Acordo com o FMI” lançados em junho, julho e agosto de 2002, respectivamente, refletem esta transformação. De uma forma geral, estes documentos foram mais moderados e falavam de preservação do *superávit* primário para evitar o crescimento da dívida interna, controle inflacionário, respeito ao acordo com FMI instaurado no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, dentre outros temas.

estudo. Por sua vez, a terceira seção apresenta algumas considerações sobre a estrutura produtiva brasileira e nordestina. A quarta e última tece as considerações finais.

2. UM BREVE RETROSPECTO DA POLÍTICA ECONÔMICA E REGIONAL NO BRASIL (1990-2010)

Diante dos desequilíbrios macroeconômicos que a economia brasileira enfrentava e pelas dificuldades em retomar as elevadas taxas de crescimentos, observou-se na década de 1980 e mais intensamente na década de 90 a ruptura com o modelo desenvolvimentista. A ascensão do ideário liberal trouxe importantes modificações no direcionamento da política econômica, como será discutido nos parágrafos seguintes.

Com o pensamento de curto prazo dominando as preocupações dos *policy makers*, Fernando Collor assume a presidência em 15 de março de 1990 lançando um plano de estabilização (Plano Collor I), bem como reformas centradas na abertura comercial, reorganização da administração pública e privatizações.

O Plano Collor I estava baseado em três pilares. Inicialmente, em um ajuste fiscal (cerca de 10% do PIB) e retenção dos ativos financeiros, visando contrair a demanda agregada. E posteriormente, o congelamento de preços e salários, com o objetivo de quebra da inércia inflacionária. O ajuste fiscal, por sua vez, seria viabilizado pela elevação da carga tributária e dos recursos levantados no processo de privatização.

Diversos problemas se estabeleceram na implementação deste plano, perpassando por dificuldades na montagem do programa de privatizações e no controle de preços. Não demorou muito para a inflação voltar sua trajetória ascendente e atingir a casa dos dois dígitos.

Um novo programa de estabilização foi lançado em fevereiro de 1991, o Plano Collor II, novamente com congelamentos de preços. O projeto foi modificado, diante do pouco apoio parlamentar. A proposta de política salarial foi reprovada e questões importantes ficaram em aberto para futuras negociações.

Sem solução para questão inflacionária e preocupado com a fuga dos ativos financeiros, após 18 meses de retenção, o governo manteve a taxa de juros elevada e o câmbio apreciado até meados de 1991. Entretanto, com a depreciação da balança comercial e redução do nível de reservas internacionais, iniciou-se uma política de desvalorização cambial no último dia do mês. Contudo, esta política aumentou a volatilidade no mercado cambial, intensificando o processo inflacionário.

A abertura comercial e as privatizações estavam inseridos na Política Industrial de Comércio Exterior (PICE). De forma unilateral, a abertura comercial brasileira foi marcada por três episódios

principais. O primeiro, entre 1988-89, que reduziu a tarifa média nominal de 57,5% para 32,1%. O segundo, entre 1990-93, foi caracterizado pela redução das barreiras não tarifárias, eliminações de proibições e das licenças de importações, dentre outros. Finalmente, durante o período de implementação do plano real foram realizados ajustes tarifários, reduzindo a tarifa média nominal para 11,2% (ABREU, 2014). O processo de privatização, por sua vez, ficou concentrado nas empresas da indústria de transformação. Totalizando 15 empresas, foi arrecadado um montante de US\$ 3,5 bilhões.

A sucessão de escândalos de corrupção, bem como o desgaste entre o Executivo e o Congresso culminou em um processo de *impeachment* do então presidente. Sendo afastado do cargo em outubro de 1992, Collor renunciou antes mesmo do processo ser concluído.

Itamar Franco, vice de Collor, assumiu a presidência e deu segmento as reformas liberais. Com o quadro inflacionário ainda não resolvido, o então presidente nomeou Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a pasta da Fazenda, em maio de 1993. Dentro deste contexto foi elaborado o plano que viria marcar a estabilização da economia brasileira.

Diferente dos outros planos de estabilização, o Plano Real não previa o congelamento de preços e salários, nem outras medidas arbitrárias. Em julho de 1993, antes de sua implementação, houve uma reforma monetária que cortou três zeros do cruzeiro para o cruzeiro real. Algumas medidas na área fiscal também foram observadas, através do Programa de Ação Imediata.

De forma sucinta, o Plano Real foi dividido em três etapas: i) ajuste fiscal; ii) criação da Unidade Real de Valor (URV); iii) e reforma monetária, extinguindo o cruzeiro real pelo real. Sua implementação estava baseada em “âncoras”. Primeiramente, a taxa de câmbio, que estava protegida pelo grande volume de reservas internacionais. Em segundo lugar, o pilar fiscal, garantido pelo Fundo Social de Emergência. E finalmente, a manutenção de elevadas taxas de juros.

O sucesso do esforço de estabilização da economia brasileira levou FHC a uma vitória nas urnas, em outubro de 1994. Embora a expectativa de uma agenda política diversificada, o processo de consolidação da estabilização se mostrou mais complexo do que o previsto.

O primeiro ponto a ser destacado, refere-se ao superaquecimento da economia pós plano real. O *boom* do consumo se estabeleceu diante de um clima de otimismo, gerando uma rápida deterioração do saldo da balança comercial e o colapso da estabilidade. Em segundo lugar, ressalta-se o agravamento do quadro externo, em decorrência da desestabilização gerada pela crise mexicana. O regime cambial, por sua vez, passou a ser questionado.

A imposição de medidas para a contenção de demanda, elevação da taxa de juros e liquidez do mercado internacional propiciaram, ao longo do segundo semestre de 1995, uma balança comercial superavitária, bem como a entrada de capitais e elevação do nível de reservas internacionais. Contudo,

o fim da alta inflação era apenas um aspecto resolvido dentre outras problemáticas que passaram a ocupar a agenda deste governo.

O agravamento do quadro fiscal, diante do fim das altas taxas inflacionárias e de uma política fiscal frouxa em 1995, apontou para uma necessidade de ajustes. Entretanto, imaginou-se que estas reformas poderiam esperar até a obtenção dos recursos advindos do processo de privatização. O objetivo era garantir financiamento externo para o desequilíbrio em conta corrente no Balanço de Pagamentos, bem como diminuir a pressão sobre a dívida pública.

As privatizações no governo FHC se voltaram, com mais ênfase, as empresas prestadoras de serviço públicos de telecomunicações e de energia. Foi necessário mudanças institucionais, para dotar o país de um aparato regulatório adequado². No período que se estende de 1995 a 2002, as receitas com as privatizações somaram US\$78,6 bilhões.

A sucessão de três crises³, entre 1994 a 1998, movimentou o mercado financeiro internacional e promoveu um desgaste da âncora cambial como um instrumento básico de política econômica. A taxa de juros, por sua vez, não era mais suficiente para combater os ataques especulativos advindos das crises, além de agravar a situação fiscal. Com isso, Fernando Henrique iniciou seu segundo mandato anunciando um programa de ajuste fiscal.

O programa estava baseado na elevação da carga tributária, visando elevar o superávit primário para 2,6% do PIB em 2001, e estabilizar a dívida líquida do setor público por volta de 44% do PIB. Ele também contemplou uma proposta de reforma previdenciária e da Lei de Responsabilidade Fiscal, para os três níveis de governo. A negociação de um acordo com o FMI e outras instituições multilaterais possibilitou um pacote de cerca de US\$ 40 bilhões, para enfrentar o quadro externo adverso.

Como já destacado, o cenário econômico impôs uma mudança na política cambial. Após tentativas não eficazes de desvalorização controlada, o governo deixou o câmbio flutuar. Com a nomeação de Armínio Fraga para o Banco Central foram adotados inicialmente duas providências: a elevação da taxa de juros e a elaboração de estudos para implementação do sistema de metas de inflação. Este último, por sua vez, caracterizou-se como uma mudança de âncora, diante da troca do regime cambial.

² As emendas constitucionais permitiram: i) flexibilizar o monopólio da Petrobras, ii) a entrada de empresas privadas no setor de telecomunicações e gás, iii) suprimir distinções entre empresas nacionais e estrangeiras. A reformulação da legislação sobre concessões de serviços públicos também foram fundamentais para viabilizar este processo (ABREU, 2014).

³ Refere-se, respectivamente, a crise do México que eclodiu no final de 1994. A crise da Ásia, no ano de 1997 e a da Rússia em 1998.

A crise incorreu em mudanças na condução da política econômica. Esta estava pautada em na responsabilidade fiscal, câmbio flutuante e sistema de metas de inflação. Em 2000, com um cenário bem mais favorável, aumentou o reconhecimento dessas medidas. Neste ano, visualizou-se um crescimento de 4,3% do PIB, a inflação ficou dentro da meta (6%), e o déficit primário do setor público em 1% em 1997, passou para um superávit de 3,3% do PIB.

No entanto, este círculo virtuoso foi interrompido por uma combinação de eventos: a crise energética, a deterioração da situação econômica argentina, e os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos. Dessa forma, foi imposto aos consumidores residenciais e as pequenas empresas o racionamento de energia, e adotadas medidas de depreciação do câmbio e elevação da taxa de juros. Embora uma melhora deste cenário no final de 2001, esses acontecimentos influenciaram na corrida presidencial no ano seguinte.

Diante do cenário exposto, visualizou-se na década de 90 um vazio no que se refere à atuação do governo central na questão regional. O período que se iniciou em 1990 e se arrastou por toda década, culminou em 2 de Maio de 2001 com a extinção das instituições mais importantes voltada ao desenvolvimento regional, a SUDENE e SUDAM, para a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (ADENE e ADA), respectivamente. Infelizmente, esta extinção não marca o alcance dos objetivos traçados por Celso Furtado ao idealizar o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)⁴.

Estas mudanças provocaram uma redução de cerca de 60% do corpo técnico da extinta SUDENE, o fechamento dos escritórios regionais e alterações no Conselho Deliberativo, que passou a ser presidido pelo ministro do Ministério da Integração e formado pelos ministros da Fazenda, Planejamento, Agricultura e os estados. Destaca-se também o distanciamento contextual e ideológico entre estas duas instituições.

A Adene e a Ada, recém-criadas, não têm nada ver com a tradição encarnada por Celso Furtado. Faltam a elas o ponto de vista nacional, o diagnóstico profundo da questão nordestina e o sentido reformista que se expressavam na criação da Sudene. O programa executado por FHC é, deste ponto de vista, exatamente a antítese da tradição nacional-desenvolvimentista assim como Celso Furtado é, em nossa opinião, na alta cultura brasileira, o crítico maior do Brasil neoliberal dos anos noventa (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2001, p.5).

Diante destes distintos contextos de criação, observa-se que estas novas instituições não significaram mudanças no que se refere à revisão da política de desenvolvimento regional no Brasil. Aquilo que Fernando Henrique Cardoso propunha, de um aparato institucional mais moderno e atualizado, de fato, não foi verificado.

⁴ Criado no governo de Juscelino Kubitschek, tendo à frente Celso Furtado, o GTDN tinha por objetivo realizar um diagnóstico que servisse de base para uma posterior política de desenvolvimento de cunho regional.

Embora a expectativa de mudança, observa-se ao longo da gestão Lula uma continuidade do enfoque do governo anterior. Tendo à frente do Ministério da Fazenda, Antônio Palocci, e Henrique Meireles à frente do Banco Central, foram adotadas medidas vistas como pró-mercado, objetivando a retomada de confiança do mercado financeiro que estava temeroso com a ascensão de um partido de esquerda ao poder.

A título de exemplificação, tem-se o aumento da meta do *superávit* primário de 3,75% para 4,25% do PIB, reduzindo as despesas previstas no orçamento em torno de 23% (montante de R\$14,1 bilhões); elevação da taxa de juros básica (Selic) chegando a 26,5% em maio de 2003; apropriação política da agenda de reformas defendidas no governo anterior (Reforma Tributária, da Previdência, Sindical e Trabalhista); revisão do acordo com o FMI feito na gestão de FHC e posteriormente a assinatura do próprio acordo, que tinham como contrapartida o comprometimento com a geração de *superávits* primários, esforços para estabelecer a autonomia do Banco Central, denominação de parâmetros para “nova” lei de falências, dentre outros (FILGUEIRAS; PINTO, 2004).

O Sistema de Metas de Inflação, tido como “herança” do governo anterior se consolidou no governo Lula. Como ressaltado por Souza (2008), a âncora monetária, ou seja, a taxa de juros substituiu a âncora cambial como principal meio de combate à inflação, tendo em vista o receituário monetarista incorporado a este sistema. Dessa forma, na medida que inflação se afastava da meta, o Banco Central elevava a taxa de juros, objetivando a retirada da moeda em circulação.

A austeridade fiscal, visando obter saldos primários crescentes, foi posta em prática através de reduções nos investimentos públicos na magnitude de 44,4% em 2003, e aumento da carga tributária nos dois anos seguintes, com um crescimento de 33,8%, em 2004 (SOUZA, 2008).

O enfoque no combate à inflação, que apresentou uma trajetória declinante ficando no intervalo da meta a partir de 2005, subjugou as reformas e medidas expansionistas defendidas na campanha presidencial. Ressalta-se a magnitude das taxas de juros praticadas no país, que está entre as maiores do mundo⁵, em face da condição periférica da economia brasileira. O que leva a refletir sobre a possibilidade de uma política de desenvolvimento econômico para o país.

Dentro deste período, verifica-se também um ciclo internacional muito favorável. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), este se concretizou na **esfera produtivo-real**, através do crescimento da renda real mundial e da formação bruta de capital fixo (FBKF), com a China e os Estados Unidos como “locomotores” deste processo; na **esfera comercial**, com o crescimento do comércio exterior e aumento dos preços internacionais; e também na **esfera monetário financeira**, com o crescimento

⁵ De acordo com o Ranking Mundial de Juros Reais *Moneyou*, 2014.

do excedente econômico e investimentos em escala global, havendo aumento nas aplicações financeiras, e consequentemente elevação da liquidez internacional.

A troca de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, no final do primeiro mandato de Lula, gerou uma nítida mudança de postura. Em linhas gerais, verificou-se um afrouxamento da política fiscal, como também nas metas de *superávit* primário; divergência em alguns momentos na condução da política monetária; redução gradativa dos juros; e aumento da importância do BNDES na economia.

Dentro de um cenário macroeconômico favorável e de redução da vulnerabilidade conjuntural externa, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi instituído pelo Decreto nº 6.025, em 22 de Janeiro de 2007. Com o objetivo de expandir o crescimento econômico do país, através da criação de condições para investimentos de logo prazo, o programa previu medidas de investimentos em infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; promoção da desoneração e administração tributária e medidas fiscais de longo prazo; e criação de um ambiente favorável aos investimentos de longo prazo.

Com a previsão de investimentos na ordem de R\$ 656,5 bilhões (2007-2010), o programa apresentava três eixos principais: Logística e Energética; Social e Urbana; e Habitação e Saneamento. Por sua vez, o Nordeste detinha em torno de 16% destes investimentos, majoritariamente nos eixos Social e Urbano. Apesar do caráter nacional, os investimentos foram concentrados nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, por volta de 62%.

O segundo mandato de Lula também foi marcado pela expansão do crédito na economia brasileira que, juntamente com a redução da taxa básica de juros e elevação da taxa de investimento e do salário mínimo real, desencadeou um crescimento relativamente maior do que no primeiro período (2003-2006). Este cenário refletiu em um aumento da participação do consumo final (média de 4,28%) e da FBKF (média de 1,8%) na contribuição para o crescimento do PIB. As exportações apresentaram uma média de apenas 0,25% (IPEADATA, 2016).

A chegada da crise econômica (2008-2009), fez com que o Governo Federal adotasse uma série de medidas anticíclicas. A redução do IPI para o setor automotivo, para a construção civil e para os produtos eletrodomésticos; a redução do imposto de renda para as famílias; a ampliação do programa Bolsa Família; a redução dos depósitos compulsórios bancários, estagnação do redesconto, ampliação das operações dos bancos públicos e diminuição gradual SELIC, são alguns exemplos.

Os indicadores detalhados na Tabela N° 1 demonstram uma redução da taxa de desemprego, a exceção 2006 e 2009, como também uma política de valorização do salário mínimo. A concentração de renda no Brasil, expressa pelo coeficiente de Gini, apresenta uma leve queda, seguindo a mesma

tendência da lenta e gradual transformação da participação do 1% mais rico, que em 1976 concentrava 17,1% de toda renda familiar passando para 13,1% em 2003 e 12,6% em 2010.

TABELA 1 – Alguns Indicadores Sociais brasileiros: Taxa de Desemprego, Salário Mínimo Real, Coeficiente de Gini, Taxa de Extrema Pobreza e de Mortalidade Infantil (2003-2010).

Ano	Taxa desemprego (%)	Salário Mínimo Real (R\$)*	Coeficiente de Gini	Taxa de Extrema Pobreza (%)	Taxa de Pobreza (%)	Taxa de Mortalidade Infantil (%)
2003	12,3	411,10	0,58	15,16	35,75	24,68
2004	11,5	426,41	0,57	13,22	33,71	23,39
2005	9,8	456,10	0,57	11,50	30,83	22,18
2006	10,0	520,20	0,56	9,46	26,75	21,04
2007	9,3	551,64	0,56	8,97	25,36	19,98
2008	7,9	568,61	0,55	7,57	22,60	18,99
2009	8,1	609,67	0,54	7,28	21,41	18,07
2010	6,7	642,06	-	-	-	17,22

Fonte: Ipeadata (2016)

*Média Anual

Os programas de transferências diretas de renda e da Previdência Social, atrelados ao crescimento real do salário mínimo, exerceram grande influência na redução nas taxas de extrema pobreza e pobreza no Brasil, como também na formação da renda regional nordestina (especialmente nos municípios mais pobres). Como analisado por Carvalho (2008), os pagamentos do INSS superaram em 70% o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) destas localidades, a receita do INSS é menor que o montante dos benefícios pagos em 90% dos municípios. Ademais, verificou-se que, em 2003, os pagamentos da Previdência representaram 11% do PIB nordestino.

De uma forma geral, pode-se caracterizar estes oito anos da gestão de Lula em dois momentos. O primeiro, marcado pelo cenário internacional muito favorável e pela continuidade na política econômica do governo anterior. O segundo, diante do arrocho fiscal e monetário inicial e dos bons resultados alcançados com a liquidez internacional, houve um afrouxamento na política econômica e execução de programas de investimentos.

Após um longo período de vazio de políticas de desenvolvimento regional, retoma-se no governo de Lula esta pauta. Com a proposta formulada e lançada em 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) partiu de um diagnóstico socioeconômico de manutenção das disparidades regionais, propondo como objetivos primordiais a reversão desta trajetória e a exploração dos potenciais de desenvolvimento das regiões no país. Elaborada pelo Ministério da Integração (MI), por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional (SDR) e pelas Agências de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Nordeste (ADENE), a PNDR só veio a ser institucionalizada em 22/02/2007 através da Lei nº 6.047.

O arranjo institucional, proposto para implementação da PNDR, configurou-se em três escalas de intervenção. A escala nacional, que previu a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR)⁶ e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), ambos presididos pela Casa Civil da Presidência da República. Cabendo a estes o papel de definir critérios de atuação, formular estratégias e coordenar a política.

As instâncias macrorregionais, para as regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste, em que se previu a recriação das respectivas superintendências de desenvolvimento (SUDAM, SEDENE e SUDECO), como também a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento (PAS, PDNE, PDSA, PDCO)⁷. Ficando a cargo destes órgãos a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento, como também a promoção de iniciativas em territórios priorizados. Por fim, as instâncias sub-regionais, em que reside o foco operacional da PNDR, com ações estruturadas pelos fóruns regionais⁸, sob governança do Ministério da Integração (PNDR, 2003).

Para a efetivação de todos estes programas e planos a PNDR contou com quatro instrumentos de financiamento: os Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE); os Fundos de Investimento da Amazônia (FINAM) e do Nordeste (FINOR); e os Incentivos Fiscais. A PNDR também previu a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)⁹. Este se caracterizava como uma fonte mais expressiva de recursos, que possibilitaria uma maior abrangência do território, como também um apoio às ações estratégicas.

Contudo, o retrospecto destes 20 anos de política econômica e regional incita alguns questionamentos sobre o impacto na estrutura produtiva brasileira e nordestina. Os esforços na próxima seção se direcionam para esta análise.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA E NORDESTINA

⁶ Era previsto para a composição desta câmara o envolvimento de 23 ministérios, entre eles o Ministério da Fazenda, Casa Civil, Planejamento, dentre outros.

⁷ Estas siglas se referem, respectivamente, ao: Plano Amazônia Sustentável, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, e Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

⁸ Segundo a PNDR (2003, p.19), os fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional “[...] são espaços de permanente diálogo e negociação entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial, com responsabilidades para o planejamento, monitoramento e avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento, cabendo-lhes ainda a missão de catalisar a organização, participação e mobilização social, especialmente de setores tradicionalmente excluídos das decisões sobre políticas públicas”.

⁹ Contudo, a criação deste fundo foi impossibilitada pelos trâmites políticos. Incluída no bojo da PEC da Reforma Tributária, após diversos recortes e emendas o FNDR se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC.

No período que se estende a gestão de Collor, vislumbrou-se um valor médio negativo do PIB brasileiro. Embora o modesto crescimento em 1991, o sequestro de liquidez no ano anterior gerou uma forte retração na indústria, e posteriormente o processo de *impeachment* influenciou este resultado.

Por outro lado, o biênio seguinte apresentou taxas expressivas de crescimento. Destaca-se os bons resultados do setor agropecuário, bem como a recuperação da indústria. Castro (2011) também ressalta que as possibilidades de financiamento, que foram abertas frente a estabilização da moeda, o afrouxamento da política monetária em 1993, bem como a demanda reprimida, foram importantes para este desempenho.

TABELA 2 – Variação Real do PIB, Formação Bruta de Capital e IPCA (1990-2010).

Ano	PIB - variação real (%)	Formação Bruta de Capital (% PIB)	Taxa Selic – Média Anual* (%)	Inflação – IPCA (%)
1990-92	-1,3	19,1	-	1.070,9
1993-94	5,0	20,0	-	1.696,8
1995-98	2,5	19,9	23,8**	9,7
1999-2002	2,2	17,3	19,8	8,8
2003	1,1	15,3	23,5	9,3
2004	5,7	16,1	16,4	7,6
2005	3,2	15,9	19,1	5,7
2006	4,0	16,4	15,3	3,1
2007	6,1	17,4	12,0	4,5
2008	5,2	19,1	12,5	5,9
2009	-0,6	18,1	10,1	4,3
2010	7,5	19,3	9,9	5,9

Fonte: Ipeadata (2016).

* Taxa fixada pelo Copom.

** Média correspondente a julho de 1996 a 1998.

Marcando a estabilização da economia, a gestão de FHC apresentou uma média de crescimento do PIB de 2,3%. O ano de 1995 se destaca pelo bom resultado (4,4%). Entretanto, as crises internacionais impactaram o desempenho desta economia, fazendo amargar um crescimento nulo em 1998 e de 0,3% no ano seguinte. Como abordado na seção anterior, as medidas adotadas para superar este quadro surtiram efeito nos anos 2000. Na contramão, a crise energética, os ataques terroristas nos Estados Unidos, e o agravamento da economia argentina retraíram novamente este indicador.

O primeiro mandato de Lula foi caracterizado pelo crescimento médio de 3,5% do PIB. As altas taxas de juros praticadas refrearam os investimentos. O enfoque no combate à inflação, que

apresentou uma trajetória declinante ficando no intervalo da meta a partir de 2005, subjugou as reformas e medidas expansionistas defendidas na campanha presidencial. O segundo mandato, por sua vez, foi marcado pelo afrouxamento na política econômica e execução de programas de investimentos, refletindo em taxas mais elevadas de crescimento, à exceção de 2009.

TABELA 3 – Participação dos Setores Econômicos no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil (1995, 1999, 2002, 2007, 2010) – (%).

Setores Econômicos	BR				
	1995	1999	2002	2007	2010
AGROPECUÁRIA	5,8	5,5	6,6	5,6	5,3
INDÚSTRIA	27,5	25,9	27,1	27,8	28,1
Indústria extrativa	0,8	1,0	1,6	2,3	3,0
Indústria de transformação	18,6	16,1	16,9	17,0	16,2
Construção civil	5,5	3,2	5,3	3,6	5,7
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água e esgoto e limpeza urbana (SIUP).	2,6	5,6	3,3	4,9	3,2
SERVIÇOS	66,7	68,6	66,3	66,6	66,6
Comércio	11,7	10,0	10,2	12,1	12,5
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados.	9,0	7,3	7,5	7,7	7,5
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social.	15,6	15,2	15,5	15,5	16,2
Outros serviços	30,4	36,0	33,2	31,4	30,4

Fonte: Contas Regionais (IBGE, 2010).

Ao analisar a estrutura produtiva brasileira, verifica-se inicialmente um comportamento estável do setor agropecuário no VAB brasileiro, a exceção de 2002. Comparando os extremos da série apresentada, vislumbra-se uma redução da participação em 0,5% em decorrência do crescimento do setor industrial.

O setor de serviços, que representa o maior peso nesta economia, destaca-se ao longo desta série pelo comportamento expansivo do segmento comércio. Embora a redução da participação entre 1995-99, nos anos referentes a gestão de Lula este dado cresce e supera o verificado no início da série. Como já discutido anteriormente, este desempenho está relacionado ao crescimento real da renda, redução do desemprego, expansão do crédito, dentre outros.

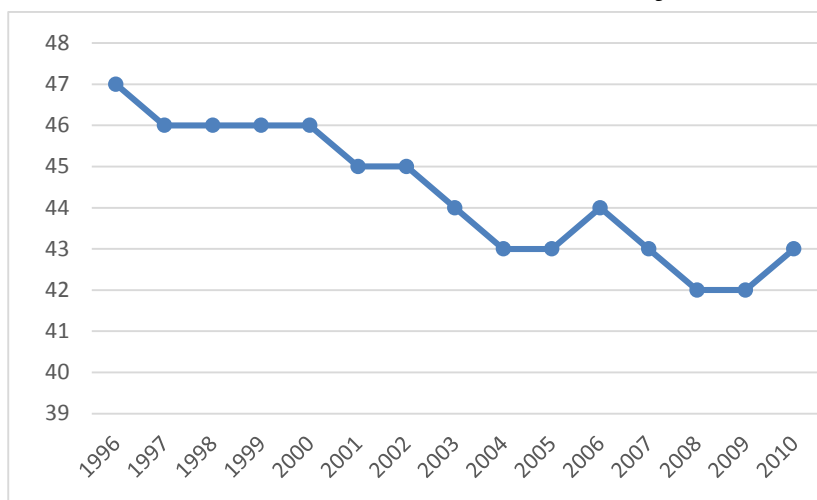
Por sua vez, o seguimento industrial, a exceção de 1999 que foi afetado diretamente pela crise, apresentou uma ampliação de sua participação no valor agregado bruto brasileiro. Entretanto,

algumas considerações precisam ser realizadas. O crescimento assinalado tem como justificativa a expansão da indústria extrativa neste período, passando de 0,8% em 1995 para 3,0% em 2010. Por outro lado, a indústria de transformação foi perdendo espaço.

Autores como Cano (2012), abordam esta temática e trabalham com a ideia de desindustrialização da economia brasileira, que é reforçada pela análise de outros elementos. De acordo com este autor, a política macroeconômica instaurada na década de 1990 e consolidada na década 2000, baseada no tripé taxa de juros, câmbio e ajuste fiscal, resultou em uma perda de competitividade da indústria nacional perante outros países. A desregulamentação e abertura comercial completou este efeito nocivo do câmbio, reduzindo o grau de proteção frente a concorrência internacional.

As elevadas taxas de juros praticadas neste período inibiram de forma significativa o crescimento do investimento, deixando a indústria mais vulnerável e com dificuldade de absorver o progresso técnico. A taxa de investimento no Brasil, que começou a decrescer na década de 1980, ainda não recuperou o nível alcançado na década de 1970, por volta de 25% do PIB.

GRÁFICO 1 – VTI/VBPI (%) – Indústria de Transformação do Brasil (1996-2010)



Fonte: IBGE.

Tida como um indicador de desindustrialização, a relação Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção Industrial (VTI/VBPI) apresenta um comportamento declinante até o ano de 2004. Seguido de um crescimento, em 2006, este indicador cai novamente atingindo, em 2010, um valor 4% abaixo do verificado no início da série. Ao analisar o VTI segundo o critério dos bens, Cano (2012) ressalta a regressão industrial do setor de bens de capital, que passou de uma participação de 19,9% em 1980, para 14,1% em 1996, 10% em 2003 e 11% em 2009.

Os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, indicam uma forte regressão e reprimarização da pauta exportadora brasileira. Conforme pode ser visto na tabela abaixo, o peso das exportações de produtos manufaturados atingiu 60,7% em 2000, frente a 23,4%

de produtos básicos. Em 2010, a relação mudou substancialmente, passando para 40,2% e 45,5%, respectivamente. No segmento de semimanufaturados o comportamento também é descendente.

TABELA 4 - Brasil: Exportação Segundo Fator Agregado (%) - Anos Selecionados

Ano	Básico	Semimanufaturados	Manufaturados
1990	27,8	16,2	54,2
1995	22,9	20,8	56,2
2000	23,4	15,8	60,7
2007	32,8	13,9	53,5
2010	45,5	14,3	40,2

Fonte: ALICEWEB, 2016.

Este cenário, de altas taxas de juros, fragilização da indústria de transformação e regressão na pauta exportadora, leva-nos a refletir sobre a forma com que a economia brasileira está se inserindo no mercado internacional e sobre a trajetória de desenvolvimento que está sendo impressa na mesma.

Contudo, mesmo com a melhora da vulnerabilidade conjuntural da economia brasileira, aponta-se um aprofundamento da vulnerabilidade estrutural do país. O contexto favorável em que se verificou um afrouxamento da restrição da balança de pagamentos se configurou em um processo de adaptação passiva e regressiva ao sistema econômico internacional, e em particular, ao sistema mundial de comércio. Como bem explicado por Filgueiras e Gonçalves (2007),

[...] a maior competitividade internacional do Brasil está centrada nos produtos intensivos em recursos naturais e se deu, no essencial, mantendo o mesmo padrão de especialização já existente antes, isto é, sem alterações significativas da densidade tecnológica da pauta de exportações. Não houve mudanças importantes no padrão de comércio exterior por meio da maior diversificação e densidade tecnológica (p.61-62).

Ou seja, tratou-se de uma perda de oportunidade, haja vista o contexto internacional, de se traçar uma nova trajetória de desenvolvimento econômico estável e dinâmico, tendo como principal “vilão” a continuidade do modelo econômico liberal periférico, que se volta aos interesses específicos dos grupos dominantes. Atrelado a isto, verifica-se a ausência de uma política nacional de desenvolvimento econômico para o país e, por contrapartida, um enfoque em políticas setoriais e uma política macroeconômica controversa, com taxas de juros favorecendo o capital rentista e prejudicando o crescimento da atividade produtiva. Com efeito, tem-se também uma fragilização da política de desenvolvimento regional.

Tida como prioridade de campanha, diante do vazio de políticas na década de 1990, a questão regional no período que se estende a gestão de Lula foi retomada, mas não com a força e intensidade necessária. Diversos problemas dificultaram a implementação da mesma, perpassando por limitações da liberação dos recursos, atraso de quatro anos para a institucionalização da PNDR e SUDENE, destituição da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que daria suporte político para implementação da política, dentre outros. Segundo Tânia Bacelar (2013), a

problemática regional não avançou muito neste período recente, tendo em vista que foi enfrentada por outros caminhos, a política social é um desses.

Sabe-se que o Nordeste concentra grande parte da pobreza nacional, porém, como ressalta o documento (BRASIL, 2011), não se pode deixar que a PNDR seja “contaminada” por esse caminho e perca sua expressividade singular dentre as políticas públicas. Para além, o documento ressalva,

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

Dessa forma, tem-se que dentro deste período mais recente foram direcionadas ao Nordeste, mais intensamente, políticas sociais e para dotação de infraestrutura. Esta última se estabeleceu tanto através do PAC, quanto do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Nordeste, que destinou 46,3% dos recursos para este segmento. Dentro deste contexto, busca-se nos parágrafos seguintes captar a dinâmica desta economia, bem como as modificações da estrutura econômica desta região.

Em um contexto socioeconômico diferente do verificado por Furtado, em 1959, ao escrever o GTDN, o Nordeste brasileiro passou por muitas mudanças ao longo destes anos. Entretanto, pode-se afirmar que esta região continua sendo denominada como uma região “periférica”.

Como mostra a Tabela N° 5 a análise do crescimento do PIB brasileiro e nordestino no período recente revela um comportamento superior deste último, a exceção de 2007, com uma média de 6,1% para o Brasil, frente a 4,8% para o Nordeste.

Tabela 5 – Variação Real PIB, PIB per capita e Participação do Nordeste no PIB do Brasil (2003-2010).

ANO	Variação Real PIB (%)		PIB <i>per capita</i> (R\$) ¹		% PIB
	BR	NE	BR	NE	
2003	1,1	1,9	15.549	7.219	12,8
2004	5,7	6,5	16.227	7.590	12,7
2005	3,2	4,6	16.537	7.838	13,1
2006	4,0	4,8	16.994	8.115	13,1
2007	6,1	4,8	17.833	8.415	13,1
2008	5,2	5,5	18.563	8.789	13,1
2009	-0,6	1,0	18.310	8.834	13,5
2010	7,5	7,9	19.766	9.561	13,5

Fonte: Contas Regionais (IBGE, 2010).

¹Valores constantes de 2010.

Apesar do comportamento positivo do PIB nordestino, observa-se sua estabilidade na participação do produto nacional. Os dados retratados acima se referem a um período curto de análise, porém, o que chama atenção é que esta participação é muito próxima ao verificado em 1970 (11,7%)

e 1980 (12%), e inferior às de 1959 (14,4%). Apesar todos os avanços alcançados, a participação do Nordeste no produto nacional se mantém constante e muito inferior ao peso de sua população, que é de 28%.

O PIB *per capita* nordestino destaca-se pela discrepância quando comparado com o brasileiro. Em média ele só chega a 47% do brasileiro, valor muito próximo ao observado em 1960. Verifica-se que o crescimento do PIB nordestino, observado neste período, serviu apenas para manter participação relativa do Nordeste no produto nacional, tendo como auge os anos de 2009 e 2010, com 13,5%. Diante da observação do desempenho do conjunto da economia, apresenta-se abaixo a participação dos setores econômicos no Valor Adicionado Bruto (VAB) do Brasil e Nordeste.

TABELA 6 - Participação dos Setores Econômicos no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e Nordeste (1995, 2002, 2010) – (%).

Setores Econômicos	NE		
	1995	2002	2010
AGROPECUÁRIA	10,8	8,8	6,6
INDÚSTRIA	22,3	24,4	24,4
Indústria extrativa	0,7	1,4	1,6
Indústria de transformação	12	12,3	10,9
Construção civil	7	6,5	7,2
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água e esgoto e limpeza urbana (SIUP).	2,6	4,2	4,7
SERVIÇOS	66,9	66,8	69
Comércio	12,6	10,7	14,3
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados.	5	4,9	4,5
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social.	21,2	21,4	23,2
Outros serviços	28,1	29,8	27

Fonte: Contas Regionais (IBGE, 2010).

Como pode ser visto na Tabela N° 6, o setor agropecuário vem perdendo espaço no VAB do Nordeste, apresentando o menor valor em 2010, de 6,6%. Esta redução nordestina não promoveu uma diminuição no indicador nacional, tendo em vista a expansão da fronteira agrícola nas regiões Centro-Oeste e Norte.

Em nível regional, a indústria vem mantendo uma média de participação de 23,1% ao longo destes 15 anos, apresentando como auge o valor de 25% em 2004 e 2005. Este comportamento ocorre em função da redução da participação da agropecuária nesta região, como já destacado acima.

Segmentando esta análise, visualiza-se a redução da participação da indústria de transformação e um crescimento da indústria extrativa, seguindo a tendência nacional.

Como na estrutura econômica nacional, o setor de serviços concentra maior participação no VAB do Nordeste. Seguindo a tendência brasileira, o comércio, a partir de 2003, vem galgando taxas maiores de participação. Como já explicado anteriormente, a redução do desemprego, expansão do crédito e crescimento real do salário mínimo justificam, em partes, este comportamento.

Torna-se importante frisar que as atividades de serviços, majoritariamente, não estão relacionadas a serviços de tecnologia, ao contrário, são serviços que absorvem mão de obra de baixo nível educacional, limitando a produtividade e os salários. Os trabalhadores nordestinos de melhor qualificação estão concentrados na administração pública, tendo em vista a melhor remuneração. Os outros setores são dominados por uma mão de obra de baixo nível educacional, como pode ser visualizado na Tabela N° 7.

TABELA 7 – Perfil do Trabalhador – Brasil e Nordeste – 2010 (%)

Setor	Analfabeto – Médio Incompleto		Médio Completo – Superior Incompleto		Superior Completo – Doutorado	
	BR	NE	BR	NE	BR	NE
Agropecuária	7,5	7,2	1,0	0,9	0,5	0,4
Indústria	24,5	22,0	19,5	12,6	9,3	4,7
Construção Civil	8,3	9,2	2,8	3,1	1,3	1,4
Comércio	17,9	13,6	24,1	23,1	5,4	3,6
Serviços	28,2	22,3	33,4	29,5	37,4	29,7
Administração Pública	13,6	25,7	19,0	30,8	46,1	60,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: (MENDES; MONTEIRO NETO, 2012)

A indústria, atividade produtiva importante no processo do desenvolvimento econômico – dados seus efeitos “encadeadores” para frente e para trás, necessidade de mão de obra qualificada, fomento ao progresso tecnológico, dentre outros – vem mantendo um comportamento estável, não alcançando o lugar de destaque que o GTDN previa.

Além dos elementos apresentados, vislumbra-se na região nordestina como em todo o Brasil importantes mudanças no que se refere à geração de empregos, maior acesso ao crédito, crescimentos reais do salário mínimo, redução da pobreza extrema, do analfabetismo, mortalidade infantil, dentre outros. Traduzindo em números, o estoque de empregos formais no Brasil cresceu 83,1%, assim como o salário mínimo que apresentou um crescimento real de 54,5% entre 2000 e 2010 (BNB, 2012). A taxa de domicílios com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha da pobreza caiu de 60% em 2002 para 32,29% em 2009 (IPEADATA, 2016). A taxa de analfabetos passou de 25,04% para 17,95% (IBGE, 2012b), neste mesmo período.

Como já ressaltado, os programas de transferências de renda e os repasses da Previdência Social são de fundamental importância para a formação de renda desta região. A combinação destes elementos promoveu na região Nordeste como em todo o Brasil a inserção de novos consumidores no mercado e assim, a alavancagem do consumo. Os resultados da Pesquisa Anual do Comércio (IBGE, 2012a) registraram um salto no consumo regional que vem se sustentando desde 2004.

Neste contexto, Mendes e Monteiro Neto nos remete as seguintes reflexões,

O crescimento recente da renda e do consumo das famílias, das vendas e dos lucros do setor de comércio e serviços (com efeitos no emprego, em geral de baixa qualificação) proveniente *somente* de programas assistenciais e previdenciários **não é sustentável, caso esse crescimento da capacidade de demanda não seja acompanhado e promovido por uma expansão e reestruturação de seu parque produtivo interno.** Grande parte da demanda maior gerada atualmente está sendo compensada via importação; como demonstra a balança comercial regional (negativa) com outras regiões e com o exterior (2012, p.64, grifo nosso).

Contudo, verifica-se a necessidade de transformações nas estruturas econômicas e sociais. As melhorias no bem estar da população, as mudanças verificadas e o crescimento do PIB regional foram insuficientes para dotar esta região de dinâmica própria e gerar estas mudanças necessárias.

Traços marcantes da economia nordestina não foram alterados. Em 2012, a renda familiar média nordestina representou apenas 57,8% da verificada na região Sudeste e 58,7% do Sul (IBGE, 2012b). O baixo grau de instrução desta população também chama a atenção, verifica-se que 15,39% da população com 10 anos ou mais não possuem instrução, 14,25% possuem apenas 1 a 3 anos de estudo, 26,56% de 4 a 7 anos, 34,31% de 8 a 11 anos, e apenas 9,1% possuem 12 anos ou mais de estudos (IBGE, 2012b). O coeficiente de Gini, que mede o grau de concentração de renda, apresentou em 2010 o valor de 0,62, índice praticamente inalterado ao verificado em 1991, que foi de 0,64 (IPEADATA, 2016). O baixo índice de desenvolvimento humano também é destaque, com o estado de Alagoas na última posição do *ranking* com 0,63, e com a melhor colocação o estado do Rio Grande do Norte em 16º lugar, com o índice de 0,68 (PNUD, 2010).

Diferentes ritmos de crescimento e desenvolvimento são vistos dentro da própria economia nordestina. A concentração industrial e de investimentos na faixa litorânea, principalmente nos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará, reforçam esse cenário. Entre 2003 e 2010, estes três estados concentraram em média 64,3% do PIB nordestino (IBGE, 2010).

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

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou evidenciar as mudanças na estrutura produtiva brasileira e nordestina, diante do direcionamento da política econômica e regional das últimas duas décadas. Este período é marcado pela ruptura com modelo desenvolvimentista, que deu base ao processo de industrialização brasileira, para a ascensão do arcabouço neoliberal.

Observou-se, ao longo deste período, que o nível da atividade econômica esteve subordinado aos objetivos de estabilidade monetária. O processo de consolidação da estabilidade incorreu no tripé macroeconômico (taxa de juros, câmbio e ajuste fiscal) que direcionou a política econômica. Dessa forma, o que se privilegiou foi a condução da política macroeconômica.

Com efeito, tona-se natural a investigação das consequências dessas medidas. Embora a melhora na vulnerabilidade conjuntural brasileira, apontou-se um crescimento da vulnerabilidade estrutural. A indústria de transformação amargou uma regressão, tanto por sua redução no VAB do Brasil, quanto pela redução da relação VTI/VBTI e perda de participação dos bens de capital no VTI. Refletindo uma política macroeconômica controversa, as elevadas taxas de juros comprimiram as taxas de investimentos e o desenvolvimento das atividades produtivas. A reprimarização da pauta exportadora brasileira revelou o processo de adaptação passiva e regressiva ao sistema mundial de comércio, diante do contexto favorável verificado na última década.

Dentro deste contexto, verifica-se a ausência de um estado ativo, com uma ideologia de desenvolvimento, que pensa no longo prazo as modificações estruturais necessárias a um país subdesenvolvido, como o Brasil. Neste sentido, não se verificou um projeto de desenvolvimento para o país. A política de desenvolvimento regional, por sua vez, ficou fragilizada.

Com a política macroeconômica, o foco se voltou ao crescimento. Deduz-se, contudo, que as questões estruturais da economia brasileira estavam superadas. E, na verdade, isto não se verificou. O Brasil não absorveu o progresso tecnológico, não diversificou sua indústria, nem tão pouco deu o salto tecnológico. Tentou-se com a abertura da economia solucionar estas questões, porém elas ainda representam gargalos.

Embora os grandes avanços na economia nordestina, esta região ainda se caracteriza como uma região periférica. Com traços marcantes de desigualdades, as transformações ocorridas nos últimas décadas não dotaram a região de uma dinâmica própria, nem geraram as mudanças necessárias para a economia desenvolver. O que se verificou, neste período, foi o direcionamento de políticas sociais e de infraestrutura, porém a pouca preocupação com os problemas estruturais desta economia.

5. REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ARAÚJO, T. B. **Nordeste, Nordestes: que Nordeste?** Recife: Fundaj, 2002. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.doc>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

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

BNB. **Quadro Macroeconômico Brasil e Nordeste - 2000 a 2010**. 2012. Disponível em: <http://www.comercioexterior.ub.edu/correccion/11-12/NordesteBrasil/img/indicadores_macroeconomicos_brasil_nordeste%202000-2010.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional I**. Brasília. 2003.

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

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

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

_____. **A desindustrialização no Brasil**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n.200, jan.2012.

CANO, W; SILVA, A. L. G da. **Política Industrial no Governo Lula**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n.181, julho 2010.

CARVALHO. C. P. de O. **Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento (2000/2008)**. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008, Salvador. Anais do XXXVI Congresso de Economia, v.1. Salvador: Anpec, 2008.

CASTRO, L.B de. Estabilização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro. Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L; PINTO, E.C. **Governo Lula: Contradições e Impasses da Política Econômica**. In: IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, 2004.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Entre a vergonha e a catástrofe**. 4 ed. São Paulo, 15 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/periscopio04.pdf>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2016.

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

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

GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Lula e o nacional desenvolvimentista às avessas**. Revista Sociedade Brasileira de Economia Política, São Paulo, nº 31, p. 5-30, fevereiro, 2012.

IBGE. **Contas Regionais**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_xls_1995_2012.shtm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

_____. **Pesquisa Anual do Comércio**. 2012a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/comercioeservico/pac/2012/default.shtm>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**. 2012b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default.shtm>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

IEDI. **Indústria e Política Industrial no Brasil e em Outros Países**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4e29efc37b032090.pdf>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2016.

IPEADATA. **Séries Históricas**. 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

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

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2010.aspx>> Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais. In: BIELSCHOSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal**. Editora Record: Rio de Janeiro, 2000.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Brasileira Contemporânea de Getúlio a Lula**. 2ed. Editora Atlas. São Paulo, 2008.