



**NORDESTE:
uma estratégia de
desenvolvimento
sustentável**

**Coordenação Geral
Secretaria de Planejamento, Orçamento e
Coordenação da Presidência da República**

PROJETO ARIDAS

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

26 JUL 1995

IICA — CIDIA

NORDESTE: UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

VERSÃO PRELIMINAR

Brasília
Dezembro
1994

808191

001
5446p

115646

O **PROJETO ÁRIDAS** é um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste. O Áridas 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 Pequeno Produtor-PAPP, oriundos de financiamento do Banco Mundial ao Governo Federal. A execução do Áridas se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IIICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

Coordenação Geral

**Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da
Presidência da República**

Ministro: **Beni Veras**

Secretário Executivo: **Raul Jungmann**

Coordenador do Projeto Áridas: **Antônio Rocha Magalhães**

Conselho Superior

Presidente: Secretário Executivo da Seplan-PR

Secretário: Coordenador Geral do Projeto Áridas

Membros: Secretários Executivo dos Ministérios do Meio Ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde; Secretários de Planejamento e Avaliação da Seplan-PR; de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia e de Irrigação do Ministério da Integração Regional; Superintendente da Sudene; Presidentes do Banco do Nordeste, da Embrapa, do Ipea, do IBGE, do Ibama e da Codevasf; Diretor Geral do Dnocs e Representante da Fundação Grupo Esquel Brasil

Conselho Regional

Secretários de Planejamento dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia (Suplentes: Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP); Coordenador Geral do Projeto Áridas; Representantes da Seplan-PR, da Sudene, do BNB, do Ipea, da Embrapa, da Codevasf e da Secretaria de Irrigação/MIR

Comitê Técnico

Presidente: Coordenador Geral do Projeto Áridas;

Membros: Coordenadores dos Grupos de Trabalho Regionais e Estaduais; Representantes da Seplan-PR, da Sudene, da Embrapa, do IBGE, da Codevasf, da Secretaria de Irrigação/MIR; do Dnaee, do Dnocs e do IICA

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, 5

INTRODUÇÃO - O Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Síntese, 11

PRIMEIRA PARTE - Novos Caminhos do Desenvolvimento

Visões Contemporâneas do Desenvolvimento, 27

Desenvolvimento Sustentável, 29

O Nordeste e o Desenvolvimento Sustentável, 31

o desenvolvimento do nordeste nas últimas décadas, 32

a questão da vulnerabilidade do desenvolvimento, 34

Cenários Alternativos de Desenvolvimento, 53

cenários: condicionantes exógenas, 54

cenário tendencial; síntese, 56

avaliação do cenário tendencial, 67

cenário desejado: síntese, 80

nordeste: o cenário desejado em perspectiva, 76

avaliação do cenário desejado, 80

SEGUNDA PARTE - A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável

A Importância do Consenso Estratégico, 83

O Conteúdo da Estratégia, 85

Delineamentos Estratégicos, 89

estratégia geoambiental, 93

estratégia econômico-social, 95

estratégia científico-tecnológico, 99

estratégia político-institucional, 101

TERCEIRA PARTE - Áreas estratégicas e Programas Prioritários

Áreas Estratégicas como Eixo do Desenvolvimento, 107

Conservação da Natureza e Proteção Ambiental, 109

gerenciamento dos recursos hídricos, 112

previsão do clima e defesa dos efeitos da seca, 118

conservação de solos, 120

ampliação da biodiversidade, 121

controle ambiental da mineração, 123

- Ordenamento do Espaço Regional, 124*
zoneamento ecológico-econômico, 126
reorganização do meio rural, 128
desenvolvimento urbano, 130
reforço da infra-estrutura, 132
Transformação Produtiva e Crescimento Acelerado, 134
modernização e expansão agropecuária, 136
reestruturação e expansão industrial, 144
promoção do turismo, 148
Capacitação de Recursos e Equidade, 150
saúde e habitação para todos, 152
educação para a modernidade, 156
qualificação para a produtividade, 160
combate à pobreza, 162
Avanço Científico-Tecnológico e Inovação, 170
tecnologia para o semi-árido, 171
tecnologia agropecuária, 172
tecnologia industrial, 173
tecnologia para mudança social, 173
Ação Política, Gestão e Controle Social, 174
gestão integrada do desenvolvimento, 177

QUARTA PARTE - A Execução da Estratégia

- A Arquitetura Institucional, 187*
Os Mecanismos Financeiros, 198

CONCLUSÃO - Desenvolvimento Sustentável: O Discurso Necessário, A Ação Efetiva, 205

EQUIPE PROJETO ÁRIDAS, 211

APRESENTAÇÃO

Depois de quatro décadas de políticas orientadas de desenvolvimento regional, a partir da criação do BNB e da SUDENE nos anos cinquenta, as desigualdades regionais continuam graves no País. Recentemente, como Relator da Comissão Mista do Congresso Nacional sobre o Desequilíbrio Econômico Interregional Brasileiro, pude constatar persistência de sérios desequilíbrios na distribuição espacial das atividades econômicas, do emprego e das condições de vida. Esses desequilíbrios refletem as profundas desigualdades sociais que persistem no nosso País. De modo particular, a Região Nordeste continua concentrando grande quantidade de pessoas muito pobres, que até agora não puderam beneficiar-se do processo de desenvolvimento do País. A pobreza, inicialmente concentrada no meio rural, tanto em números absolutos como em termos relativos, se urbaniza ao transferir-se para as cidades da própria Região e para as grandes metrópoles do País.

Ao tempo em que se constata persistência das desigualdades regionais e sociais, verifica-se também o

esgaste do modelo de planejamento e de políticas de desenvolvimento regional. O consenso relativo obtido no final da década de cinquenta, com o excelente documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), denominado "Uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste", foi importante para fundamentar a criação de instituições e de programas regionais. Ao longo do tempo, contudo, muitas coisas mudaram. Chegamos a uma situação em que não mais existe consenso sobre o caminho a seguir, embora se tenha gerado grande acervo de conhecimento sobre os problemas e sobre diferentes alternativas de ação. Há muitas propostas sobre o que fazer, mas não há estratégia consensual que indique as prioridades e fundamente decisões políticas duradouras. Na verdade, mais importante do que o "que fazer" é o "como fazer". Infelizmente esta constatação não tem sido levada em conta nas políticas nacionais e regionais.

É neste contexto que surge o Projeto Áridas. Iniciou-se em 1992, como resultante de amplas discussões ocorridas durante a realização da Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas (ICID), em Fortaleza, da qual tive o privilégio de participar, ao lado de cientistas, "policy makers" e representantes da sociedade civil organizada oriundos de 45 países. O esforço realizado pelo Projeto Áridas envolveu a participação voluntária de entidades

não governamentais e governamentais, dos níveis federal e estadual, com o objetivo de identificar uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste Brasileiro. O trabalho tem envolvido, até agora, grande número de técnicos do Governo Federal e dos Estados da Região, bem como acadêmicos, especialistas, lideranças de trabalhadores e de empresários e representantes de diversos segmentos da sociedade organizada. Sob a coordenação geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e contando com a colaboração efetiva dos Estados e de instituições federais, foram desenvolvidos inúmeros estudos cobrindo os temas relevantes para o desenvolvimento do Nordeste. Mais importante, foram elaborados cenários para o futuro, tanto em termos de tendências como também em relação aos objetivos almejados pela sociedade.

Um amplo esquema de consulta com a sociedade foi utilizado em todo o processo. Foram realizados dezenas de seminários nos diversos Estados, para aprofundar o conhecimento técnico sobre as condições atuais e futuras de sustentabilidade da Região e a efetividade das políticas de desenvolvimento. Sendo o Nordeste uma região extremamente vulnerável às secas, especial atenção foi dada, nos estudos, ao problema da variabilidade e das mudanças climáticas e seus efeitos sobre a economia, a população e o meio ambiente. Com base nesse esforço, foi elaborada a proposta de estratégia que ora tenho a honra de apresentar. Tenho a certeza de que, com base nos princípios e nas propostas

aqui introduzidos, um consenso poderá ser alcançado em torno de novo paradigma sobre a política de desenvolvimento para o Nordeste, capaz de fundamentar, em bases duradouras, um novo ciclo de progresso com justiça social na Região.

Os elementos principais da estratégia Áridas compreendem, em primeiro lugar, a preocupação com a sustentabilidade do desenvolvimento. Pela primeira vez, o processo de planejamento incorpora a idéia de sustentabilidade, recomendada tanto na ICID como na Conferência do Rio, em 1992. No Áridas, entretanto, este conceito é expandido. Deixa de ser apenas ambiental para transformar-se em conceito global, onde as dimensões econômicas, sociais e políticas assumem papel fundamental. Desenvolvimento sustentável é o que apresenta condições de durabilidade ao longo do tempo. Para isso, deve ser economicamente sadio, socialmente justo, ambientalmente responsável e politicamente fundamentado na participação da sociedade.

Em segundo lugar, a visão de longo prazo. É impossível resolver qualquer problema significativo de subdesenvolvimento no período de um Governo. A perspectiva de longo prazo ajuda na identificação das prioridades tanto imediatas quanto futuras e no planejamento do esforço para a superação definitiva dos problemas.

Em terceiro lugar, a diretriz de descentralização e participação da sociedade, o que exige reciclagem do papel do Governo e definição de mecanismos de participação social em todos os níveis. O desenvolvimento regional passa a ser responsabilidade compartilhada entre os diversos componentes da Federação. O Governo deve ser o grande alavancador e viabilizador das iniciativas da sociedade, tanto do setor privado como das comunidades.

A estratégia Áridas é apresentada nas próximas páginas. Destaco as diretrizes gerais relativas ao modelo de gestão proposto. Pressupõe-se o aperfeiçoamento das instituições existentes. Na verdade uma grande mudança na cultura e na forma de agir das instituições, que devem ser reformuladas a partir de análise profunda de sua missão, numa perspectiva de longo prazo, onde o Governo deve desempenhar papel bem diferente do que tem prevalecido até agora. A estratégia Áridas oferece a oportunidade para um grande repensar das instituições e de como elas poderão ser reformuladas para maximizar o seu papel indutor do desenvolvimento regional - e, também, para não constituir empecilho ao processo de desenvolvimento.

Finalmente, quero mencionar o fato de que a estratégia Áridas, embora desenvolvida especificamente para o Nordeste, contém elementos metodológicos que podem facilmente ser generalizados para orientar o processo de planejamento das demais regiões do País e,

inclusive, para o planejamento a nível nacional. As recomendações que se fazem, em relação à sustentabilidade e ao papel do Governo e da Federação, se aplicam perfeitamente a outras situações. Por isso, representam contribuição significativa não só para o Nordeste, mas para todo o País.

*Tenho, portanto, grande satisfação, neste momento em que se renovam a Administração Federal e as Administrações dos Estados, de trazer a público a proposta **Nordeste: Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável**, na certeza de que, se implementada, terá impacto importante na mudança de rumo do desenvolvimento regional, na redução da pobreza e na melhoria da qualidade de vida da população. Trago esta colaboração em nome da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e das instituições do Governo Federal, dos Estados e da sociedade organizada, bem como dos pesquisadores e lideranças do Nordeste, que durante mais de dois anos dedicaram o melhor de seu esforço à elaboração da estratégia Áridas.*

Beni Veras

Ministro do Planejamento

- maior acesso à educação básica para a população
- maior acesso à saúde básica, especialmente para idosos
- maior produtividade e competitividade, além de acesso mais amplo e barato, seguro e sustentável
- maior educação e qualificação e maior saúde e habitação para uma vida mais produtiva e mais feliz
- menor pobreza e menos desigualdades, condições para mais liberdade e democracia

Introdução

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE: SÍNTESE

Nas últimas 25 anos, o Nordeste apresentou elevadas taxas de crescimento, comparadas as do Brasil. Mesmo com crescimento, significativas melhorias nas condições médias de vida e de bem-estar da população. Ocorre também considerável redução dos níveis de pobreza crítica, particularmente nos anos 70, e

O novo caminho de progresso continuado para o Nordeste é o desenvolvimento sustentável. Ele significa:

- **mais crescimento e mais riqueza, compartilhados por todos;**
- **modernização produtiva e competitividade, além de inserção mais ampla e dinâmica, nacional e internacional;**
- **mais educação e qualificação e mais saúde e habitação, para uma vida mais produtiva e para mais bem-estar;**
- **menos pobreza e menos desigualdades, condições para mais liberdade, mais democracia, mais justiça social;**
- **mais desenvolvimento hoje e mais amanhã, ou seja, desenvolvimento ambiental e culturalmente sustentável.**

Nos últimos 25 anos, o Nordeste apresentou elevadas taxas de crescimento, comparáveis às do Brasil. Houve, concomitantemente, significativa melhoria nas condições médias de vida e de bem-estar da população. Ocorreu também considerável redução dos níveis de pobreza crítica, particularmente nos anos 70, e

alguma redução nas desigualdades espaciais inter-regionais, tanto entre os estados quanto entre o meio rural e as cidades.

Esse positivo desempenho foi uma resposta afirmativa do Nordeste aos incentivos financeiros e fiscais a seu desenvolvimento, resultantes da política de desenvolvimento regional posta em prática, desde fins da década de 50, pela União.

Ele também se explica pelas forças, mais espontâneas, de transmissão inter-regional do crescimento nacional, comandado pelo Sudeste do país, que fazem com que a evolução da produção e da renda do Nordeste acompanhem de perto as pulsações da economia brasileira.

O Nordeste, entretanto, padece de sérias vulnerabilidades. Elas são de natureza econômico-social, geoambiental, científico-tecnológica e político-institucional. E constituem obstáculo de vulto ao desenvolvimento sustentável, compreendido, em seu conceito ampliado, nessas quatro dimensões.

Economicamente, a região não consegue financiar, com poupança interna ou com capitais externos atraídos pelos mecanismos de mercado, seu crescimento. Apresenta elevado déficit global na balança comercial, financiado com transferências públicas ao consumo, ou com estímulos financeiros e fiscais aos investimentos. Muitas atividades produtivas, inclusive industriais, não detêm

vantagens competitivas dinâmicas. E persistem, no semi-árido, agricultura tradicional de subsistência e pecuária extensiva com baixas produtividades, além de expostas ao risco secular das secas.

Socialmente, a pobreza crítica aflige a metade de sua população e o desemprego e o subemprego são muito elevados. As desigualdades interpessoais de renda cresceram nas últimas quatro décadas e se mantêm desde os anos 70 em patamares muito altos. Os padrões de saúde e as condições de habitação de grande parcela da população são precários. E são insuficientes os níveis de educação básica e qualificação da maioria das pessoas.

Geoambientalmente, além das vulnerabilidades climáticas do semi-árido, grande parte dos solos do Nordeste encontra-se degradada. Os recursos hídricos caminham para a insuficiência ou apresentam níveis elevados de poluição. A flora e a fauna vêm sofrendo a ação predatória do homem. E os frágeis ecossistemas regionais não estão sendo protegidos, ameaçando a sobrevivência de muitas espécies vegetais e animais e criando riscos à ocupação humana, inclusive associados a processos, em curso, de desertificação.

A ordenação do espaço regional é mal estruturada, pobremente articulada, deficiente de infra-estrutura. As maiores cidades e pólos industriais estão situados ao longo do litoral, com o interior ralmente servido de núcleos urbanos de porte médio e pontilhado de pequenas cidades, muitas delas meras projeções de meio rural igualmente estagnado.

A despeito de existir no Nordeste razoável capacidade científico-tecnológica, ela não está suficientemente orientada para as necessidades regionais. Há, ademais, pouca coordenação do esforço de pesquisa e experimentação, pobre articulação com as matrizes nacional e internacional de geração de conhecimento e tênue e ineficaz conexão entre pesquisa e inovação.

No que concerne ao político-institucional, os avanços recentes no processo de democratização e de organização da sociedade são altamente relevantes. Porém persistem, ao lado de saudável renovação do sistema político, práticas clientelistas e outras formas de apropriação privada do Estado. E a capacidade dos organismos públicos de atender com eficiência as demandas sociais padece de sérias limitações, decorrentes de desqualificação dos recursos humanos, deficiências organizacionais ou de gestão, e insuficiências materiais e financeiras.

O desenvolvimento sustentável visa a superar essas vulnerabilidades e pressupõe reorientação de todo o processo da evolução regional.

Essa nova trajetória de desenvolvimento, concebida e detalhada neste Relatório, pensa o Nordeste em perspectiva de longo prazo (1995-2020). Concebe futuro desejado que possa iluminar as decisões e ações tomadas no dia-a-dia, hoje

como amanhã. E orienta a visão do futuro da região pelos anseios e aspirações captados diretamente da sociedade.

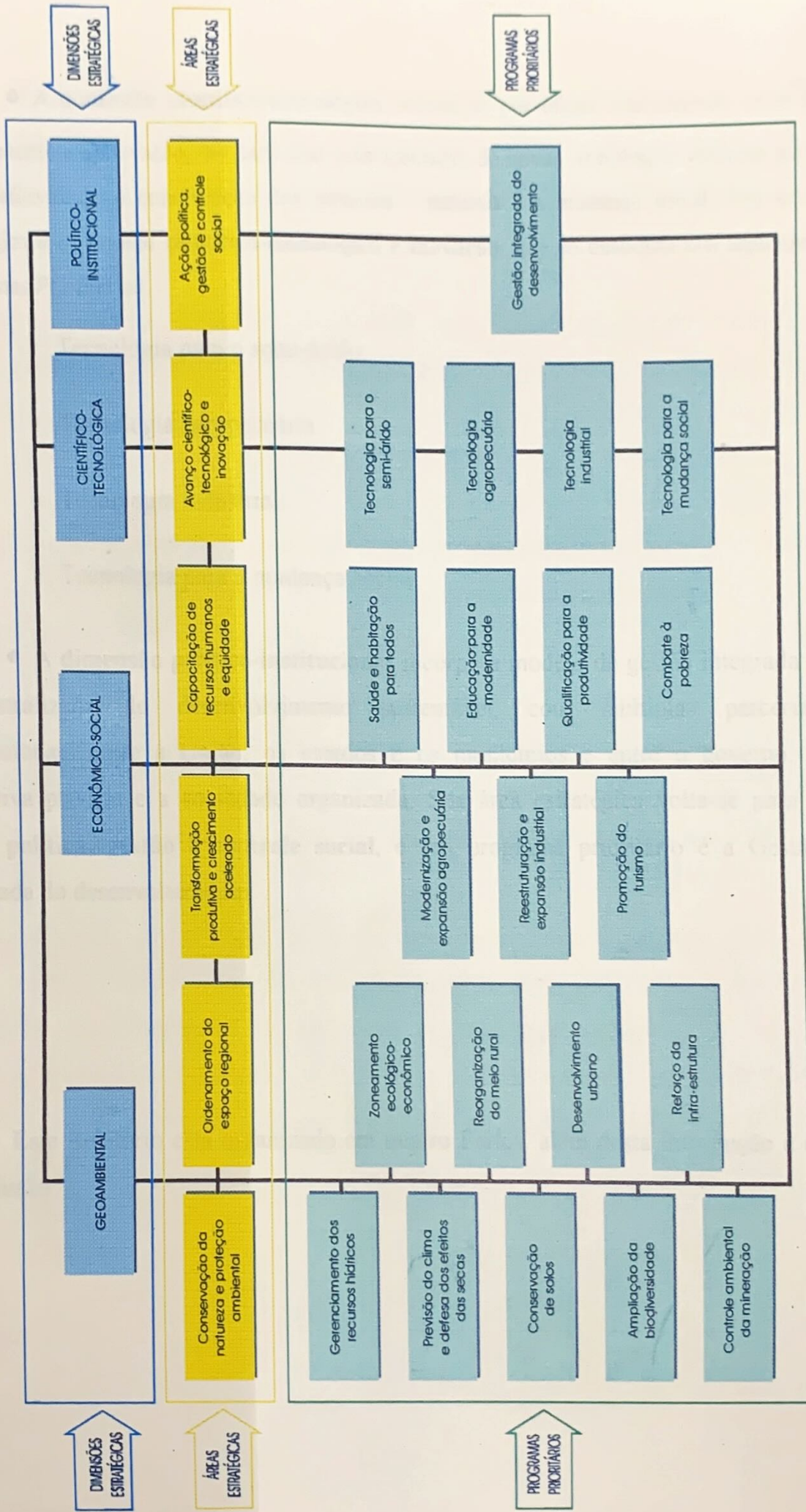
A estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste estrutura-se nas quatro dimensões da sustentabilidade do progresso regional, já referidas. Cada uma dessas dimensões têm seus eixos estruturantes, que dão origem a seis áreas estratégicas. E os eixos estruturantes se compõem de vetores, de que decorrem os 21 Projetos Prioritários. Eles operacionalizam a estratégia. A organização da estratégia de desenvolvimento do Nordeste incorpora, portanto, esses três níveis (Diagrama I).

- A **dimensão geoambiental** contempla a utilização racional e a conservação dos recursos naturais, aliada à proteção do meio ambiente, patrimônio insubstituível de todos. Suas áreas estratégicas são:
 - **Conservação da natureza e proteção ambiental**, que é integrada pelos seguintes Programas Prioritários:
 - Gerenciamento dos recursos hídricos;
 - Previsão do clima e defesa dos efeitos das secas;
 - Conservação de solos;
 - Ampliação da biodiversidade;
 - Controle ambiental da mineração;
 - **Ordenamento do espaço regional**, que contempla os seguintes Programas:
 - Zoneamento ecológico-econômico;

- Reorganização do meio rural;
 - Desenvolvimento urbano;
 - Reforço da infra-estrutura.
- A **dimensão econômico-social** integra, em um só processo, o econômico e o social. A opção econômica é pelo crescimento acelerado com competitividade e pela inserção dinâmica da região nas economias nacional e internacional. É também opção, complementar e necessária, pelo estímulo às forças endógenas do crescimento e pela expansão do mercado interno. Suas áreas estratégicas são:
- **Transformação produtiva e crescimento acelerado**, com os seguintes Programas Prioritários:
 - Modernização e expansão da agropecuária;
 - Reestruturação e expansão industrial;
 - Promoção do turismo;
 - **Capacitação dos recursos humanos e equidade**, que contém os Programas:
 - Saúde e habitação para todos;
 - Educação para a modernidade;
 - Qualificação para a competitividade;
 - Combate à pobreza.

DIAGRAMA I

NORDESTE: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



• A **dimensão científico-tecnológica** orienta-se por eficaz interconexão entre o conhecimento e a inovação, em particular pela aplicação de novas tecnologias voltadas para a competitividade, a conservação dos recursos naturais e a mudança social. Sua área estratégica é o **Avanço científico-tecnológico e inovação**, que se desdobra nos seguintes Programas Prioritários:

- Tecnologia para o semi-árido;
 - Tecnologia agropecuária;
 - Tecnologia industrial;
 - Tecnologia para a mudança social.
- A **dimensão político-institucional** incorpora modelo de gestão integrada e descentralizada do desenvolvimento sustentável, com múltiplas parcerias institucionais entre a União, os estados e os municípios e entre o governo, a iniciativa privada e a sociedade organizada. Sua área estratégica volta-se para a **Ação política, gestão e controle social**, e seu programa prioritário é a Gestão integrada do desenvolvimento.

Este Relatório está organizado em quatro Partes, além desta Introdução e da Conclusão.

Na Primeira Parte (*Novos caminhos do desenvolvimento*), são examinadas as visões contemporâneas do desenvolvimento e, em especial, os conceitos de desenvolvimento sustentável, optando-se por uma compreensão ampliada dele, considerada mais adequada à concepção de estratégia sustentável para o Nordeste.

Analisa-se também a trajetória recente de evolução do Nordeste (1960-1994) e se constroem dois cenários alternativos para a região, no horizonte do próximo quarto de século (1995-2020): um cenário tendencial e um cenário desejado.

O cenário tendencial, que representa a trajetória esperada do desenvolvimento regional na ausência de reorientação qualitativa em seu evoluir, aponta para dinamismo econômico e progresso social consideráveis, porém com agravamento de vulnerabilidades, desequilíbrios e assimetrias que podem, a mais longo prazo, gerar conflitos, tensões e ruptura, desembocando em situação de insustentabilidade.

O cenário desejado, que corresponde a trajetória de desenvolvimento sustentável, antevê mais crescimento econômico com redistribuição de renda, além de reformas sociais e políticas de envergadura. E caminha em direção à sustentabilidade geoambiental, econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional. Prevê evolução em direção à imagem de futuro acalentada pelo Nordeste.

Na Segunda Parte (*A estratégia de desenvolvimento sustentável*) concebe-se a estratégia regional em seus vários desdobramentos, detalhando-se as interconexões entre eles, capazes de gerar as sinergias potencializadoras do desenvolvimento.

Na Terceira Parte (*Áreas estratégicas e programas prioritários*) são apresentadas as seis áreas estratégicas, com suas correspondentes diretrizes, bem como os 21 Projetos Prioritários, desagregados em seus vários componentes e linhas de ação.

Na Quarta Parte (*A execução da estratégia*) é proposto o modelo institucional concebido como adequado à execução do desenvolvimento sustentável do Nordeste e discutidas as opções para seu financiamento. Concebe-se nesta Quarta Parte uma nova Sudene, com papéis de articulação e de promoção do crescimento e do bem-estar. Estabelece-se uma nova divisão de responsabilidades e encargos entre o Estado, de um lado (em seus vários níveis: nacional, regional, estadual, municipal), e, de outro, a iniciativa privada e a sociedade. Dessa nova arquitetura institucional resulta um novo federalismo, de integração convergente de decisões e ações. Um novo relacionamento entre o que é público e o que é privado, co-responsáveis entre si e voltados ambos aos mesmos propósitos.

A estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste, proposta neste documento inova, em muitos e relevantes aspectos, a concepção, os objetivos, a execução e

os meios organizacionais e operativos que a região vem adotando em sua trajetória de progresso. Volta-se para um futuro melhor. Está em sintonia com os novos tempos.

Ela é um convite ao diálogo, que poderá aperfeiçoá-la e enriquecê-la. É, porém, sobretudo, um convite à ação, guiada por objetivos compartilhados, regional e nacionalmente, pela sociedade e seu governo.

VISÕES CONTEMPORÂNEAS DO DESENVOLVIMENTO

Primeira Parte

NOVOS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO

Até o fim da década de 1970, o desenvolvimento era comumente confundido com crescimento econômico. Exceções ocasionalmente respeitadas chegaram a afirmar que o crescimento conduzia necessariamente ao desenvolvimento, emprestando a esse último conceito a conotação, estritamente acadêmica, de aumento permanente da renda, acompanhado de diferenciação estrutural da produção.

Durante os anos 70, contudo, se foi profundamente obrigado a reavaliar o sentido e a compreensão do desenvolvimento como um processo global, envolvendo múltiplos e complexos aspectos entre os quais estão as dimensões econômica, social e política. Em resumo, passou-se a admitir que são pelo menos três seus objetivos a eficiência econômica, a equidade social e a liberdade política.

VISÕES CONTEMPORÂNEAS DO DESENVOLVIMENTO

Delineiam-se, nos últimos anos, em todo o mundo, novos caminhos para o desenvolvimento.

Nenhuma sociedade — país ou região, sobretudo os menos desenvolvidos — pode dar-se ao luxo de ignorá-los, sob pena de arriscar-se a perder o trem, cada vez mais rápido, da História.

Há cerca de três décadas, o desenvolvimento era comumente confundido com crescimento econômico. Economistas internacionalmente respeitados chegaram a afirmar que o crescimento conduzia necessariamente ao desenvolvimento, emprestando a esse último conceito a conotação, estreitamente econômica, de aumento persistente da renda, acompanhado de diferenciação estrutural da produção.

Durante os anos 70, contudo, se foi gradualmente obtendo razoável acordo sobre a compreensão do desenvolvimento como um processo global, envolvendo múltiplas e complexas relações entre pelo menos três de suas dimensões: a econômica, a social e a política. Em conseqüência, passou-se a admitir que são pelo menos três seus objetivos: a eficiência econômica, a equidade social e a liberdade política.

Em inícios dos anos 80, cristaliza-se a percepção dos grandes avanços obtidos pelo conhecimento, com o domínio e a aplicação, na economia e, em geral, na sociedade, de novas tecnologias, em particular a eletroeletrônica e a teleinformática, bem como de novos métodos de gestão e de organização produtiva e social.

Na esteira dessas transformações, caracterizadas como uma Terceira Revolução Industrial, consolidam-se fenômenos como a globalização, em escala planetária, dos mercados, a formação de megablocos regionais e a crescente liberalização econômica. Expandem-se aceleradamente os movimentos comercial e financeiro internacionais. E a velha noção de vantagens comparativas cede lugar à de vantagens competitivas, que passam a depender muito mais do conhecimento como fator de produção do que dos recursos naturais ou do baixo custo da mão-de-obra. Eficiência global, competitividade sistêmica, qualidade total, inserção dinâmica no comércio mundial são o que passa a contar para a riqueza das nações.

No final da década passada, ao mesmo tempo em que a vitória do moderno capitalismo de mercado se consolida com a débâcle do império soviético, ganha espaço na agenda internacional a questão do meio ambiente, em particular os conflitos, atuais ou potenciais, entre a expansão da economia e a preservação da natureza. Superada a visão apocalíptica dos anos 70 sobre o assunto, patrocinada pelo Clube de Roma, quanto aos limites impostos ao crescimento pela dilapidação e esgotamento dos recursos da Terra, esse debate, que veio para ficar, evoluiu na direção de posturas mais equilibradas, seja a partir do documento Nosso futuro comum, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), seja, principalmente, com a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), de que resultou a Agenda 21.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É nesse contexto que o desenvolvimento sustentável alcança crescente relevo, passando a integrar, como questão central, a pauta maior da política internacional e contribuindo para consolidar, no espaço público mundial, forte consciência ecológica.

Seus objetivos, embora possam ter sido inicialmente mal compreendidos, conformam hoje paradigma de desenvolvimento que deverá presidir a evolução da Humanidade no próximo século.

Com efeito, em sua concepção original, o desenvolvimento sustentável tem como objetivo a conciliação do crescimento e da conservação da natureza.

Não se trata, portanto, de frear o crescimento. Trata-se de assegurar-lhe permanência, na medida em que esse objetivo estriba-se numa visão intertemporal do progresso humano, com significado tanto pragmático como altruísta: o de assegurar às atuais e futuras gerações a base de recursos naturais necessária a seu bem-estar. É esta

dimensão geoambiental da sustentabilidade que mais freqüentemente está associada à idéia de desenvolvimento sustentável.

Numa visão mais ampla, contudo, que vem sendo defendida pelo Projeto Áridas, a sustentabilidade do desenvolvimento não deve esgotar-se em sua dimensão ecoambiental.

Argumenta-se que, ao mesmo passo que o desenvolvimento é processo global, sua sustentabilidade também deve ser considerada globalmente, constituindo uma totalidade indissociável. E que, portanto, a sustentabilidade do desenvolvimento deve conter, além da geoambiental, ao menos outras três dimensões, que lhe são igualmente essenciais: a dimensão econômico-social, a científico-tecnológica e a político-institucional, todas elas consideradas dinamicamente, ou seja, em perspectiva intertemporal.

Com a dimensão econômico-social procura-se criar as condições para o crescimento econômico acelerado e contínuo, socialmente inclusivo e eqüitativamente distribuído.

Através da dimensão científico-tecnológica assegura-se o domínio e a permanente atualização do conhecimento e sua aplicação em toda a gama das atividades humanas, estimulando processo continuado de inovação na sociedade.

Na dimensão político-institucional intenta-se estabelecer e consolidar sistema político-representativo que confira permanência e consistência a processo ordenado de decisões e ações garantidor do desenvolvimento sustentável, seja na perspectiva geoambiental, seja na econômico-social, seja na científico-tecnológica. E promover os mecanismos institucionais que ampliem a participação da sociedade naquele processo, inculcando-lhe legitimidade e promovendo a cidadania.

Essas quatro dimensões da sustentabilidade são interdependentes. Reforçam-se entre elas, gerando sinergias potencializadoras do desenvolvimento. Somente por artifício metodológico (e para fins analíticos) se pode considerá-las isoladamente.

O NORDESTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Nordeste deve proceder profunda reorientação de rumos na trajetória da evolução regional que vem sendo seguida nas últimas décadas para que possa assegurar o desenvolvimento sustentável. Corrigindo suas vulnerabilidades, reduzindo seus desequilíbrios, atenuando seus riscos e, ao mesmo tempo, tirando partido de sua grande força potencial e de novas e promissoras oportunidades.

É certo que análise do desempenho recente do desenvolvimento regional logo revela o elevado ritmo de crescimento de longo prazo alcançado pela economia. Identifica ainda rápida redução na expansão demográfica que favorece a melhoria dos níveis médios de bem-estar social associados a elevado desempenho da produção. Porém deixa claras muitas fragilidades, as quais, quando projetadas tendencialmente para as próximas décadas, apontam para cenário de ameaçadora insustentabilidade.

Essas tendências podem, com algum esforço, ser revertidas, desbloqueando o caminho para a consolidação, em bases sustentáveis, do desenvolvimento da região.

O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

A economia do Nordeste deve ter alcançado, em 1994, produto interno bruto — PIB da ordem de US\$ 58,1 bilhões (preços de 1990), correspondentes a 13% do PIB brasileiro (estimado em US\$ 447,3 bilhões).

Sua população, de 44,8 milhões (1994), equivale a 28,9% da brasileira (154,8 milhões). O PIB per capita da região, de US\$ 1.298, representando 45% do nacional (US\$ 2.889)

O Nordeste é, portanto, pela dimensão de seu PIB e de sua população, economia de porte razoável, com PIB equivalente ao de países como a Grécia ou a Venezuela e população superior às da Espanha, República da Coreia ou Argentina. E seu PIB per capita se situa, de acordo com classificação adotada pelo Banco Mundial, entre os dos países de renda média baixa (próximo dos da Colômbia, Peru e Tunísia).

Nos últimos 35 anos (1960-94), foi expressivo o desempenho de sua economia, que exibiu crescimento médio anual de 4,7%, muito próximo do brasileiro (5%) e semelhante aos dos países de renda média, alta ou baixa. Esse crescimento, que acompanhou, de perto, as flutuações da economia brasileira (Tabela 1), com a qual a região se viu cada vez mais integrada, foi comandado de processo incentivado de industrialização, que produziu modificações importantes em sua estrutura produtiva. Hoje o produto da indústria corresponde a cerca de 1/3 do PIB, e o da indústria de transformação, a cerca de 20% (esses valores são, para o Brasil, 38% e 29%, respectivamente), podendo-se considerar a região como relativamente industrializada.

Essa boa performance de longo prazo da economia também foi acompanhada de melhorias significativas nos indicadores sociais em geral.

A esperança de vida média ao nascer elevou-se de 44 anos na década 1960 para 60 anos na presente década, e a mortalidade infantil (até 1 ano), de 160 por mil nascidos vivos em 1960 para os atuais 80/1.000. A participação das pessoas alfabetizadas (de 15 anos ou mais) na população elevou-se, no mesmo período, de menos de 1/3 para quase 2/3. E as pessoas, de mais de 20 anos, e com mais de quatro anos de escolaridade, de 12% da população nesse faixa etária em 1970 para 30% em 1990. Nesse mesmo período, a disponibilidade domiciliar de abastecimento d'água (com canalização interna) cresceu de 10% para 45% dos domicílios, a de energia elétrica, de 23% para quase 70%. E o percentual de domicílios com rádio elevou-se de 35% para 69%, com televisão, de 6% para 47%, de geladeira, de 9% para 40%.

Algumas tendências sociais, igualmente relevantes, também apresentaram, nas últimas duas décadas, evolução favorável.

Entre elas, destaque-se a rápida transição demográfica das últimas duas décadas, com diminuição do crescimento populacional (Tabela 1), queda abrupta das taxas de fecundidade, reduções da mortalidade, das emigrações e do tamanho da população rural e elevação no grau de urbanização (hoje superior a 60%). Disso resulta que a população de até 15 anos deverá ficar virtualmente estável (entre 16 e 17 milhões) até o ano 2010 (decrecendo a partir de então) e que o número de idosos somente deverá crescer importantemente após 2010, sendo a população em idade ativa (15-64) que deverá expandir-se mais celeremente.

Mencione-se também a grande redução na incidência de pobreza ocorrida na década de 1970 (embora tenha acontecido o oposto nos anos 80), e a diminuição das desigualdades intra-regionais e urbano-rurais de renda (contrabalançada por grande aumento na distribuição interpessoal da renda).

Tabela 1 - Nordeste: evolução da economia, 1960-1994

ANOS	PIB (US\$ BILHÕES DE 1990)	POPULAÇÃO (MILHÕES)	PIB PER CAPITA (US\$)
1960	12,1	22,2	545
1970	18,8	28,1	669
1980	43,6	34,8	1253
1990	54,7	41,9	1305
1994	58,1	44,8	1297

TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL (%)

PERÍODOS	PIB	POPULAÇÃO	PIB PER CAPITA
1960-1994	4,7	2,1	2,6
1960-1970	4,5	2,4	2,1
1970-1980	8,8	2,2	6,5
1980-1990	2,3	1,9	0,4
1990-1994	1,5	1,7	-0,1

Fontes: IBGE, Sudene.

A QUESTÃO DA VULNERABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO

A despeito, contudo, desse desempenho, o Nordeste padece de sérias vulnerabilidades — de natureza geoambiental, econômico-sociais, científico-tecnológicas e político-institucionais —, as quais podem vir a comprometer, no futuro, a já precária sustentabilidade de seu desenvolvimento.

Algumas delas, que se manifestam secularmente (é o caso das secas), agravaram-se com a forma como se deu a ocupação demográfica e produtiva do vasto interior semi-árido da região, com sérias sobrecargas a seu frágil meio ambiente e a base de recursos naturais relativamente pobre. Outras (de natureza mais econômico-social) tomaram, com a evolução do desenvolvimento recente da região, rumos que acentuaram suas tendências desestabilizantes e seus desequilíbrios.

Avaliadas em seu conjunto, essas vulnerabilidades constituem-se mesmo uma ameaça latente a sua trajetória de desenvolvimento, mesmo que, tendencialmente, a região venha, nos próximas duas décadas, a apresentar, como nos anos 70, elevadas taxas de crescimento e importantes melhorias nas condições de vida e bem-estar de seu povo — acompanhando trajetória semelhante que se desenha para o país como um todo.

Vulnerabilidades geoambientais

Não é necessário enfatizar a vulnerabilidade a que está exposto a maior parte do Nordeste em decorrência da instabilidade climática, dramatizada pelas secas que ocorrem, em média a cada 5 anos em seu imenso bolsão tropical semi-árido (ver, a propósito, o Mapa 1, em que se delimita o Polígono das Secas). Em anos recentes, elas foram responsáveis por redução de cerca de 9% no produto da agropecuária regional, e de 4,5% no PIB. A população atingida chegou a quase 12 milhões, e o número de trabalhadores inscritos nas frentes emergenciais de trabalho, a 2 milhões.

Cabe, a propósito das secas, referir que, embora não haja certeza sobre a ocorrência de mudanças climáticas provocadas pelo aumento da emissão de gases de efeito estufa, os estudos realizados pelo Projeto Áridas sugerem que essas mudanças são prováveis. Caso

elas venham a ocorrer, implicarão em agravamento dos problemas climáticos do Nordeste. Na prática, isso pode significar aumento da frequência e da intensidade das secas, com graves conseqüências sobre as populações pobres e os ecossistemas mais sensíveis. Disso decorre necessidade adicional de aumentar a capacidade de resistência da região aos eventos extremos causados pelas variações do clima.

No que se refere aos recursos naturais, cabe observar que é pobre, além de frágil em seu equilíbrio ecossistêmico, a base de recursos naturais da região, especialmente no semi-árido. Cerca de 2/3 dos solos da região são constituídos de terras com restrições para o uso agrícola, situação aliás agravada pelas formas de uso secularmente adotadas (principalmente pela pecuária extensiva), que degradaram os solos, limitando a capacidade de absorção das águas pluviais, já escassas na maior parte do Nordeste.

A flora regional, rica e diversificada na mata atlântica litorânea, também sofreu pressão antrópica secular devastadora. E, nos sertões, predomina a caatinga, com vegetação que, como a fauna, é de pequeno porte, sendo formada por plantas xerófilas e caducifóleas. Ali também a ação predatória do homem tem concorrido para a desertificação de muitas áreas (fenômeno que ocorre em quase todas as regiões semi-áridas do mundo), bem como para a virtual extinção de muitas espécies, vegetais e animais.

No que respeita aos recursos naturais renováveis, a situação atual do Nordeste também inspira preocupação. O Mapa 2, que apresenta as relações, por áreas (agregação de microrregiões), de uso atual/potencial de recursos renováveis, revele situações preocupantes, sobretudo nos estados da porção mais oriental da região, aqueles em geral mais intensamente sujeitos a processos de antropização.

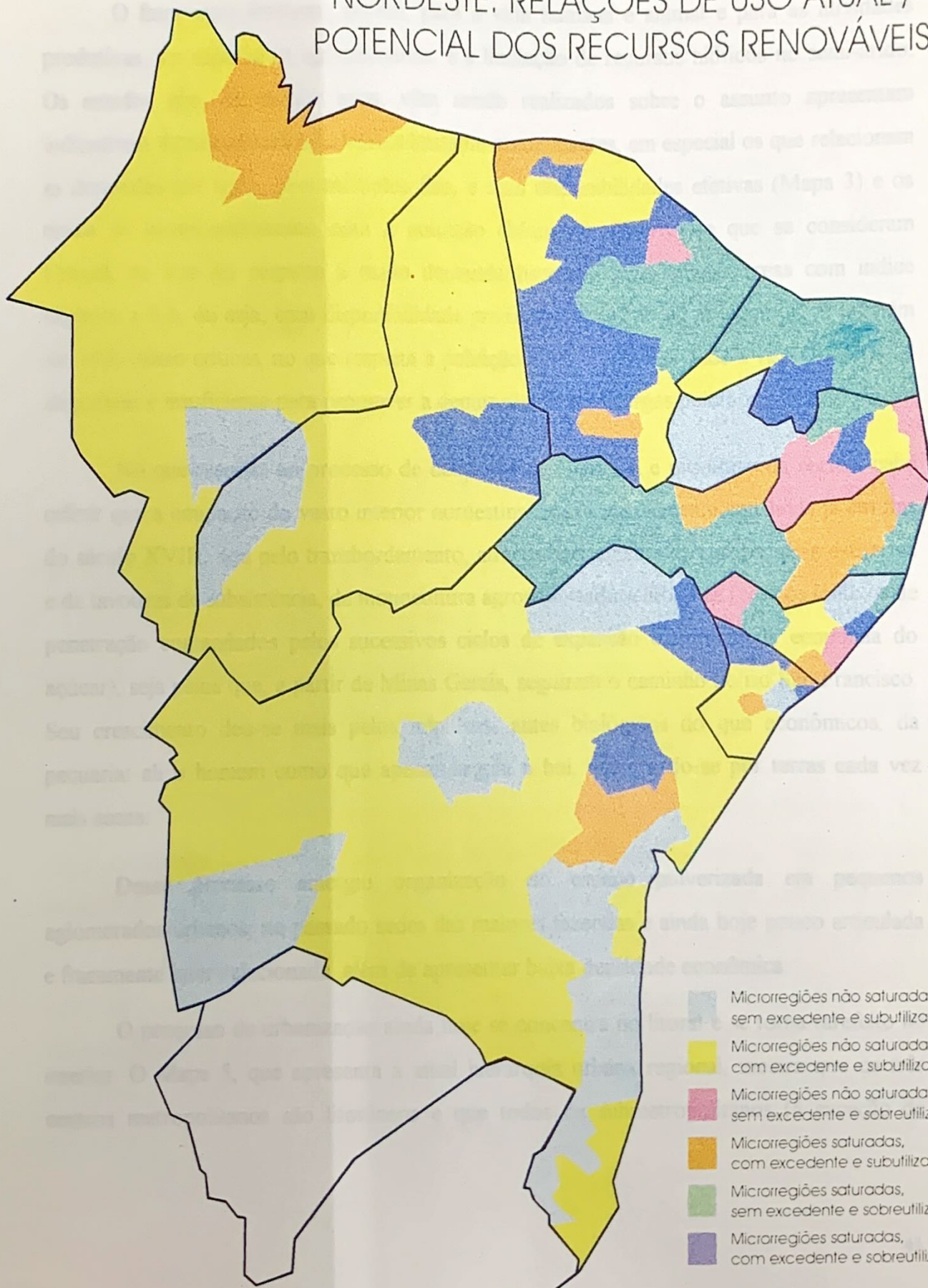
A base de recursos minerais da região, contudo, apresenta grande potencialidade, com jazimentos importantes de calcário, gipsita, materiais cerâmicos em geral e cobre, além da quase totalidade das reservas nacionais de nióbio, vanádio, lítio, barita, diatomita, fertilizantes potássicos, e fosfáticos, magnesita, pedras britadas ornamentais e salgema.

MAPA 1
NORDESTE: POLÍGONO DAS SECAS



MAPA 2

NORDESTE: RELAÇÕES DE USO ATUAL /
POTENCIAL DOS RECURSOS RENOVÁVEIS



O fator mais limitante, porém, para a vida humana e animal e para as atividades produtivas, em especial as agropecuárias, é a limitação de recursos hídricos no semi-árido. Os estudos que, de muitos anos, vêm sendo realizados sobre o assunto apresentam indicadores de sustentabilidade hídrica bastante preocupantes, em especial os que relacionam as demandas por água, para múltiplos fins, e suas disponibilidades efetivas (Mapa 3) e os níveis de comprometimento com a poluição (Mapa 4). Observe-se que se consideram críticas, no que diz respeito à razão demanda/disponibilidade aquelas áreas com índice superior a 0,8, ou seja, com disponibilidade próxima à exaustão ou já exaurida. E também são tidas como críticas, no que respeita à poluição hídrica, as áreas onde a vazão superficial disponível é insuficiente para promover a depuração de suas cargas poluidoras.

No que respeita ao processo de ocupação demográfica e produtiva da região, cabe referir que a ocupação do vasto interior nordestino estava virtualmente concluída já em fins do século XVIII, seja pelo transbordamento, através basicamente da agropecuária extensiva e de lavouras de subsistência, da monocultura agroexportadora litorânea (com os influxos de penetração comandados pelos sucessivos ciclos de expansão e declínio da economia do açúcar), seja pelos que, a partir de Minas Gerais, seguiram o caminho do rio São Francisco. Seu crescimento deu-se mais pelos impulsos, antes biológicos do que econômicos, da pecuária: ali o homem como que apenas seguia o boi, adentrando-se por terras cada vez mais secas.

Desse processo emergiu organização do espaço pulverizada em pequenos aglomerados urbanos, no passado sedes das maiores fazendas e ainda hoje pouco articulada e fracamente inter-relacionada, além de apresentar baixa densidade econômica.

O processo de urbanização ainda hoje se concentra no litoral e se torna rarefeito no interior. O Mapa 5, que apresenta a atual hierarquia urbana regional, mostra que os três centros metropolitanos são litorâneos e que todos os submetropolitanos (à exceção de

Teresina) estão próximos do litoral. E os chamados centros regionais são em geral, à medida que se avança da costa para o interior, cidades pouco expressivas, demográfica ou economicamente.

As indústrias mais modernas, implantadas graças ao atrativo dos incentivos fiscais sofrem de desarticulação, que ocorre tanto espacial como inter-setorialmente. Além de apegadas ao litoral, elas são pouco referidas ao mercado interno e, em muitos aspectos, representam uma projeção desconexa do parque industrial do Sudeste. E muito dependem daquela região, tanto em capital, tecnologia e *management* quanto de seu mercado, ao qual destinam a parcela maior de sua produção.

Vulnerabilidades econômico-sociais

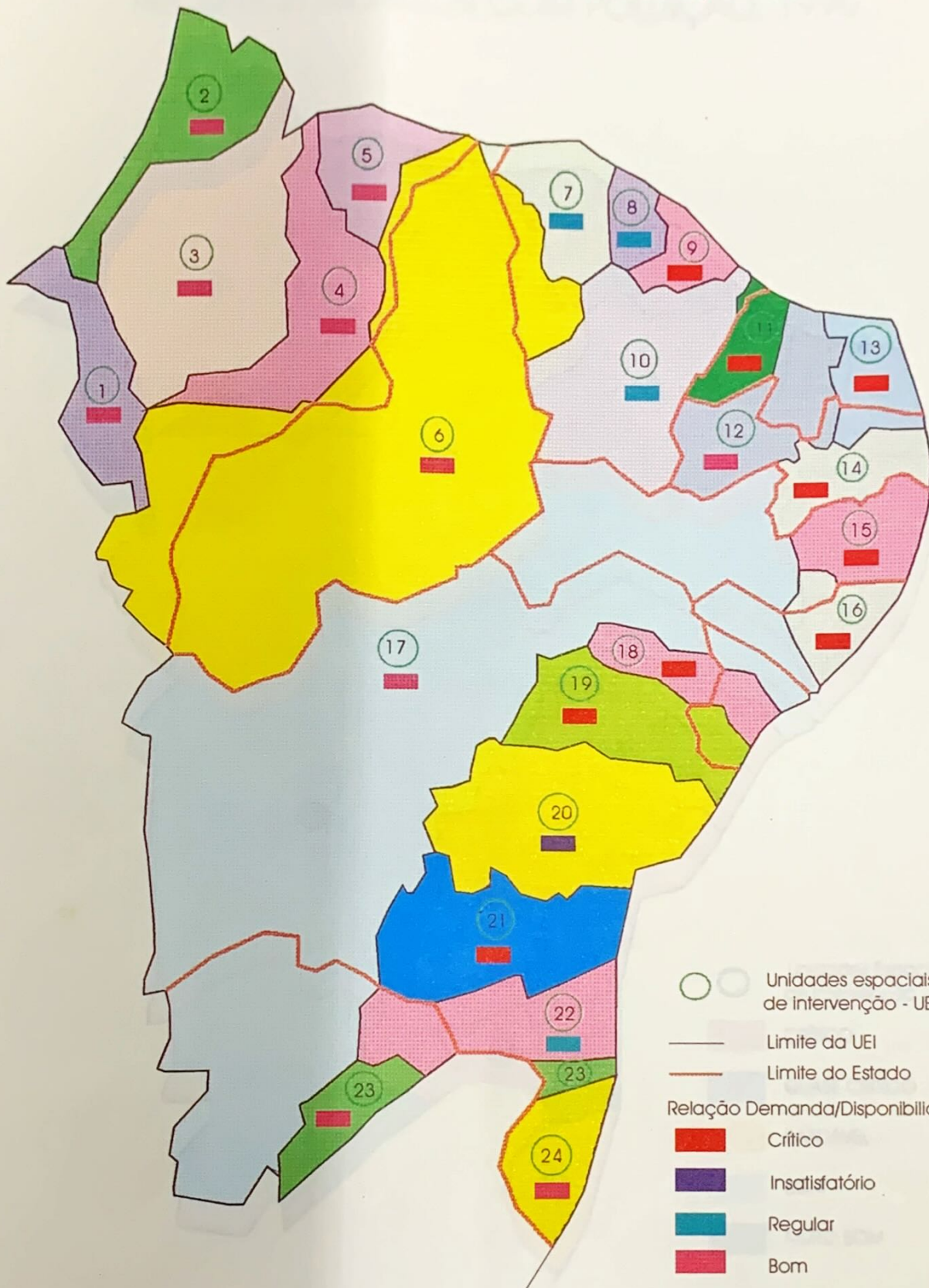
São também grandes as vulnerabilidades econômico-sociais do Nordeste e as tendências que elas projetam no futuro, se não forem gradativamente superadas.

Ressalte-se, inicialmente, o elevado grau de dependência regional de transferências de renda do resto do país, operadas principalmente pela União.

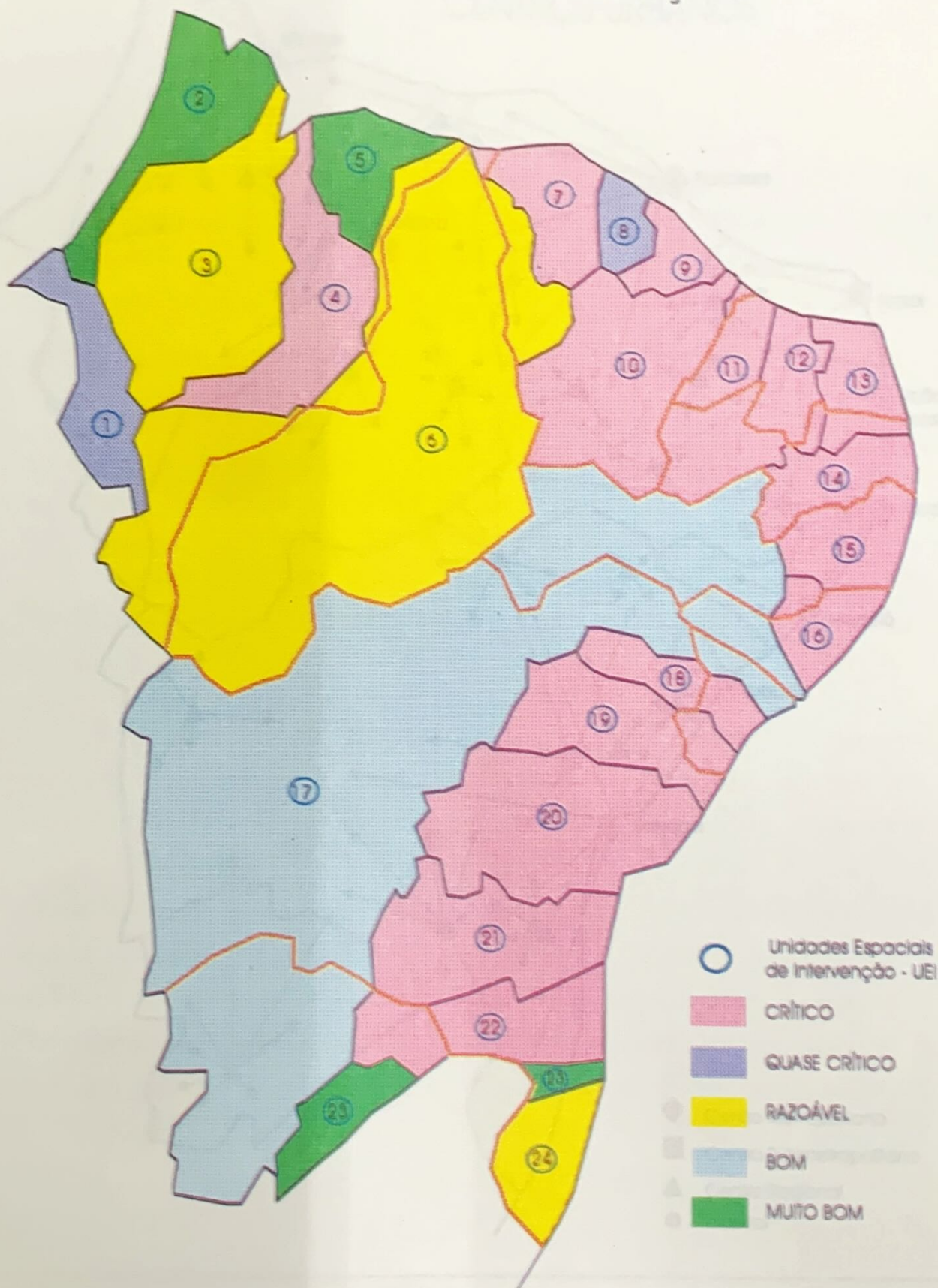
Observe-se que, desde os anos 60, o saldo da balança comercial da região, compreendendo tanto suas importações e exportações com o exterior quanto o comércio inter-regional é altamente negativo: esse déficit (que foi de quase US\$ 7 bilhões em 1991) tem sido sempre superior a 10% do PIB — e, embora não existam informações, nada sugere que a balança de serviços seja positiva.

Isto significa que a absorção regional de bens e serviços é muito maior do que a produção interna, sendo esse diferencial entre produto e renda financiado fundamentalmente por transferências públicas, seja para os estados e municípios, seja sob a forma de incentivos fiscais, seja pela previdência social (aposentadorias, pensões), que, no meio rural e nas

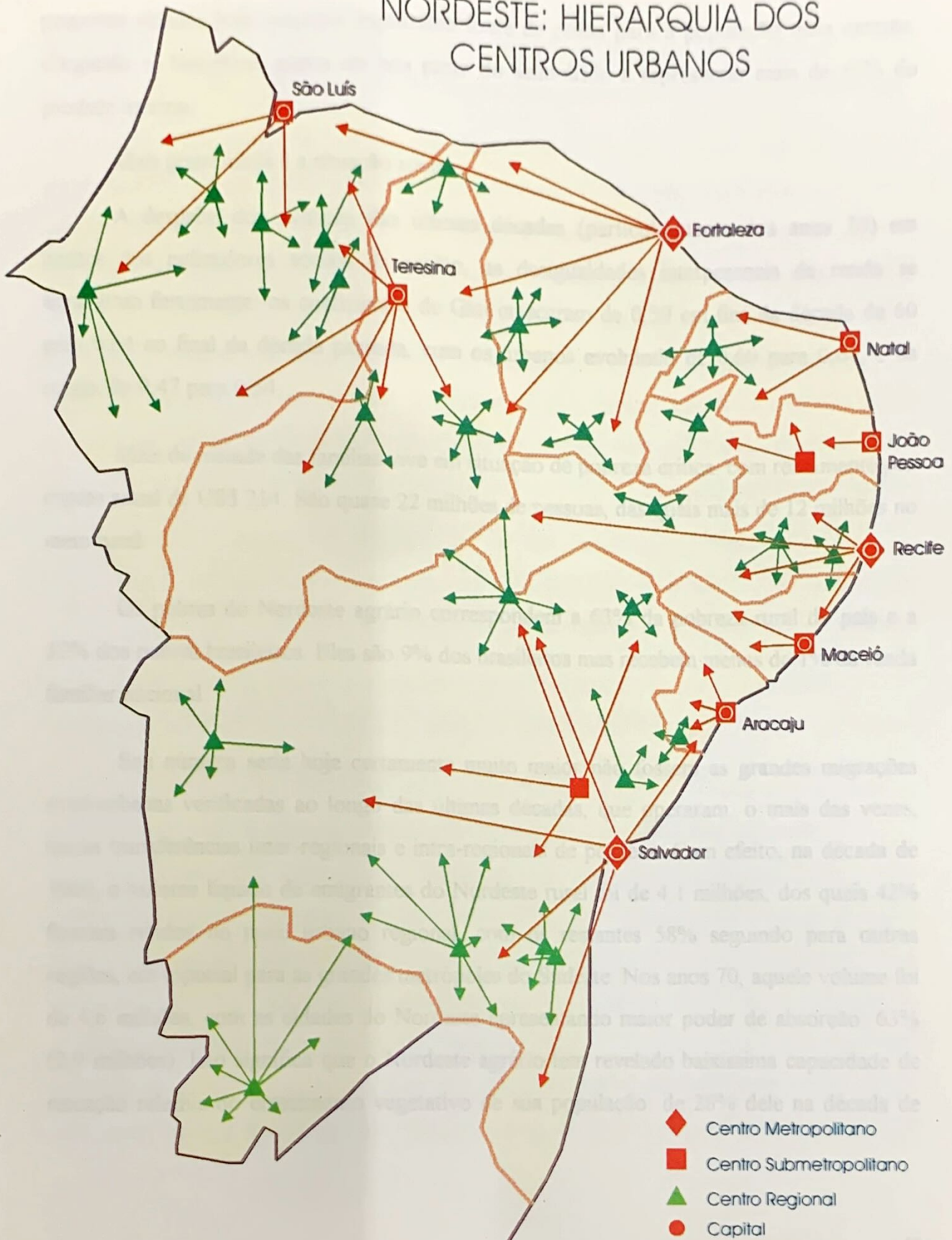
MAPA 3
 NORDESTE: INDICADORES DE UTILIZAÇÃO
 DAS DISPONIBILIDADES HÍDRICAS, 1990



MAPA 4
NORDESTE: COMPROMETIMENTO DOS
RECURSOS HÍDRICOS COM POLUIÇÃO, 1990



MAPA 5
NORDESTE: HIERARQUIA DOS
CENTROS URBANOS



pequenas cidades hoje constitui importante fonte de renda para a população mais carente, chegando os benefícios pagos em boa parte do semi-árido a representar mais de 40% do produto interno.

Mais grave ainda é a situação social.

A despeito dos avanços das últimas décadas (particularmente dos anos 70) em muitos dos indicadores sociais da região, as desigualdades interpessoais de renda se agravaram fortemente: os coeficientes de Gini cresceram de 0,59 em fins da década de 60 para 0,64 ao final da década passada, com os urbanos evoluindo de 0,60 para 0,64, e os rurais, de 0,47 para 0,54.

Mais de metade das famílias vive em situação de pobreza crítica, com rendimento *per capita* anual de US\$ 214. São quase 22 milhões de pessoas, das quais mais de 12 milhões no meio rural.

Os pobres do Nordeste agrário correspondem a 63% da pobreza rural do país e a 32% dos pobres brasileiros. Eles são 9% dos brasileiros mas recebem menos de 1% da renda familiar nacional.

Seu número seria hoje certamente muito maior não fossem as grandes migrações rural-urbanas verificadas ao longo das últimas décadas, que operaram, o mais das vezes, meras transferências inter-regionais e intra-regionais de pobreza. Com efeito, na década de 1960, o volume líquido de emigrantes do Nordeste rural foi de 4,1 milhões, dos quais 42% ficaram retidos no meio urbano regional, com os restantes 58% seguindo para outras regiões, em especial para as grandes metrópoles do Sudeste. Nos anos 70, aquele volume foi de 4,6 milhões, com as cidades do Nordeste apresentando maior poder de absorção: 63% (2,9 milhões). Isto significa que o Nordeste agrário tem revelado baixíssima capacidade de retenção relativa do crescimento vegetativo de sua população: de 28% dele na década de

1960 e de 16% na década de 1970. Nos anos 80, essa capacidade de retenção tornou-se negativa porquanto o Nordeste apresentou redução em sua população rural.

Algumas outras características econômico-sociais da população pobre que continuava vivendo, em 1990, no Nordeste rural confirmam a persistência ali de situação de grandes carências. O número médio de dependentes, por família, era de 4,3 pessoas (comparados com 2,5 pessoas para os não-pobres). Só 65% das crianças (0-14 anos) freqüentavam a escola, 66% dos chefes de família não tinham qualquer instrução e menos de 4% deles tinham mais de 4 anos de escolaridade. Viviam da agricultura de auto-subsistência 83% dos chefes de família pobres, cuja renda familiar dependia em 76% daquela atividade. Apenas 3% dos domicílios dispunham de alguma forma regular de abastecimento d'água e somente 7% tinham geladeira.

Nesse contexto — e considerada a elevada incidência de pobreza, já referida —, não será preciso lembrar que o Nordeste rural em seu conjunto é, relativamente ao Brasil ou por qualquer outro critério que se venha a adotar, muito subdesenvolvido.

Com efeito, se sua população é 13% da brasileira, sua renda é somente 3%. A renda familiar *per capita* anual dos "não-pobres" é apenas US\$ 961 (sendo 4,8 vezes superior à dos pobres), e a do conjunto da população (US\$ 435) mal supera a linha de pobreza.

Note-se que os dados acima apresentados retratam situação social — o Nordeste rural — de grande expressão demográfica, ocupando espaço ecotropical diversificado, que não deve ser confundido com o Sertão árido territorialmente dominante. Integra-o, ao norte, a Pré-Amazônia maranhense; contorna-lhe o litoral atlântico a Mata úmida, que se prolonga na transição, do subúmido ao semi-árido, característica do Agreste; e os cerrados avançam fundo por seu flanco sudoeste. A essa variedade de paisagens correspondem antigas e pluriformes ações antrópicas, perturbadas, nos últimos anos, por intromissões da moderna agricultura de mercado, adentrando-se, com a irrigação técnico-intensiva, pelo Sertão: elas

são verdadeiros enclaves plantados nos domínios da agropecuária tradicional, em grande medida de auto-subsistência, que continua a padecer da pobreza e do alto e secular risco das secas.

É de 9,1 milhões o número de pobres do Nordeste urbano, o que representa 23% da pobreza total do país e 48% da urbana. Desse total, 2,2 milhões (24%) vivem nas três regiões metropolitanas regionais (Fortaleza: 735 mil pobres; Recife: 895 mil; Salvador: 574 mil) e os restantes 76% (6,9 milhões) habitam as demais cidades, vilas e áreas urbanas isoladas. A incidência de pobreza, de 38% para o meio urbano regional como um todo, é de 29% para as regiões metropolitanas e de 41% para o Nordeste urbano não-metropolitano.

O que se pode, em síntese, dizer do pobre que vive nas cidades do Nordeste é que ele se situa, psicossocialmente, em transição do rural para o urbano. Seria ele um homem "rurbano", seja intra-subjetivamente, seja nas atitudes que sua conduta objetivamente manifesta. Se o seu drama maior é a própria pobreza, essa ambigüidade existencial limita suas chances de superá-la.

Vulnerabilidades técnico-científicas e político-institucionais

O quadro de vulnerabilidade do desenvolvimento do Nordeste não estaria completo sem que se considerem suas dimensões técnico-científicas e político-institucionais.

Embora o Nordeste tenha, nas universidades e demais instituições de pesquisa, importante capacidade técnico-científica, esse capital, essencial ao desenvolvimento moderno e a sua sustentabilidade (no conceito ampliado que o Projeto Áridas vem adotando), não vem sendo mobilizado, na medida do necessário, em apoio ao processo de modernização. Há desarticulação, superposições, desconhecimento recíproco, descontinuidade. E inexistem programas de pesquisa coordenados e orientados para superar as vulnerabilidades da região, em particular do semi-árido. Ademais, a conexão, crucial,

entre conhecimento e inovação é tênue, assistemática, ineficaz., inefetivo, pois há pouco diálogo com a iniciativa privada e outras organizações da sociedade. E o acesso aos mecanismos nacionais de financiamento para ciência e tecnologia, muito limitado.

De outra parte, o sistema político do Nordeste, se ainda padece dos vícios do clientelismo e de outras formas de apropriação privada do Estado, demonstrou vitalidade nos últimos anos, seja com significativa renovação e reciclagem de lideranças, seja pelo intenso processo de organização de base da sociedade, que ganhou força com a democratização.

São, porém, a pouca capacidade operacional, a resistência à inovação, a inabilidade ao diálogo das entidades públicas — e, em muitos casos, sua desagregação organizacional e sua esclerose institucional — o que mais preocupa, sobretudo porque esses fenômenos atingem em cheio áreas como a educação, a saúde, a habitação, a extensão rural.

Dois outros pontos da questão institucional merecem ser referidos.

O primeiro diz respeito à difícil situação financeira de muitos estados e municípios e de grande parte de suas entidades autônomas, que compromete seu desempenho ou serve de pretexto para a ineficiência e acomodação. Em parte essa situação de crise financeira se deve ao elevado comprometimento dos recursos públicos com pessoal, comprometendo a capacidade de investimento e acirrando conflitos distributivos.

O último ponto relaciona-se ao escasso prestígio social da maioria desses organismos públicos e à necessidade que eles têm de buscar na sociedade — pela presteza e qualidade dos serviços que prestam, pelo respeito ao usuário (e também contribuinte), bem como através da participação social em sua gestão —, a base de sua legitimidade e as forças para a renovação institucional.

CENÁRIOS ALTERNATIVOS DE DESENVOLVIMENTO

Os cenários construídos, pelo Projeto Áridas com o objetivo de investigar o futuro do desenvolvimento do Nordeste na perspectiva do próximo quarto de século (1994-2020), procuram utilizar-se da análise prospectiva como instrumento do planejamento estratégico.

A finalidade desse exercício, de natureza interdisciplinar, não é desvendar os mistérios do porvir, sempre imperscrutáveis. É procurar reduzir os riscos e os graus de incerteza, dos indivíduos e das organizações sociais, quando colocados diante de objetivos e decisões de que resultam cursos de ação que se desdobram por longos períodos de tempo, inclusive envolvendo outras gerações. Ela é, portanto, essencialmente pragmática.

Com o propósito de investigar o futuro do Nordeste e seu desenvolvimento, foram concebidos dois cenários:

- um cenário tendencial, que, a partir de análise aprofundada dos processos evolutivos regionais, suas tendências e condicionantes, traça o que se considera a

trajetória provável do desenvolvimento do Nordeste a partir de sua situação atual (1994) até a situação futura (2020), que é descrita, qualitativa e quantitativamente;

- um **cenário desejado**, considerado plausível para 2020, resultou do confronto do futuro desejável pelos nordestinos — captado através de ampla consulta à sociedade regional — e do tendencial, a que se chegou por aproximações sucessivas. Como desejo plausível, o cenário desejado, introduz as correções na trajetória do cenário tendencial com a finalidade de orientá-lo na direção das aspirações captadas na sociedade e visa a alcançar o desenvolvimento sustentável.

CENÁRIOS: CONDICIONANTES EXÓGENAS

A construção dos cenários para o Nordeste levou em conta um conjunto de condicionantes, exógenos à região, que podem ser agregados em três processos-síntese: (1) a dinâmica da economia nacional, (2) a iniciada reforma e modernização do Estado e (3) a formulação e execução das políticas regionais. O desempenho futuro provável dos dois primeiros, é semelhante nos dois cenários, condicionando tanto o tendencial quanto o desejado, sendo que as políticas regionais, por receberem maior influência da região, vão representar a condicionante exógena diferenciadora entre elas.

- Quanto ao **comportamento provável da economia brasileira**, admitiu-se que, a partir de 1995, o país retomará ritmo mais elevado e estável de crescimento, com seu PIB evoluindo a 6% ao ano no período 1994-2000 e 6,3% em 2000 e 2010

e 6% em 2010-2020, os três subperíodos considerados, que correspondem a subtrajetórias. Essa projeção macroeconômica levou em consideração:

- o êxito do programa de estabilização representado pelo Plano Real, cuja consolidação se antecipa para 1995-6;

- os avanços na modernização da base produtiva nacional, obtidos principalmente a partir do processo de reestruturação industrial já em curso, da recuperação e ampliação da infra-estrutura e de novos métodos de gestão empresarial, que deverão assegurar crescente competitividade à economia;

- mais ampla inserção do país na economia internacional, especialmente com o aprofundamento do Mercosul e maior integração com os demais países sul-americanos, acompanhada de liberalização do comércio e dos fluxos financeiros com o exterior, especialmente importante na consolidação das relações econômicas com o Nafta, a União Européia e os países da Bacia do Pacífico;

- reforma e modernização do Estado, com o equilíbrio das contas públicas e a concentração da União em funções de coordenação e de estímulo e articulação do desenvolvimento. Esse novo papel da União deverá se caracterizar por atuação concentrada nas grandes prioridades estratégicas nacionais (crescimento sustentado com estabilização e competitividade; investimentos em recursos humanos, especialmente em educação; infra-estrutura; ciência e tecnologia; e redução dos desequilíbrios inter-regionais e interpessoais da distribuição de renda, sobretudo mediante o combate à pobreza). Dessa nova postura deverão resultar a descentralização executiva para os estados e municípios e a privatização das

atividades diretamente produtivas exercidas pelo Estado, bem como de parcela da infra-estrutura (transportes, energia, comunicações);

• para as **políticas regionais** da União apresentam-se duas hipóteses diferenciadas, condicionando diversamente os dois cenários: a primeira supõe a continuidade das políticas regionais tradicionais, e a segunda incorpora uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste.

CENÁRIO TENDENCIAL: SÍNTESE

A combinação do crescimento da economia brasileira e da reforma do Estado com a continuidade da política regional tradicional provavelmente levará o processo de transmissão do crescimento do Sudeste para o Nordeste (pelo qual o crescimento regional é grandemente determinado pelo brasileiro) a arrefecer-se. Tal fato deverá decorrer seja do deslocamento do eixo locacional da economia brasileira mais para o sul do país, decorrência do Mercosul, seja da competição que a produção do Nordeste deverá enfrentar nos mercados nacional e mesmo regional, resultante da liberalização comercial e de mais intensa reestruturação produtiva do Sudeste e do Sul do país.

A partir desta hipótese diferenciadora, antecipam-se para o cenário tendencial as seguintes trajetórias e situação final (em 2020):

• **Dimensão econômico-social.** Prevê-se, no econômico-social, a seguinte trajetória-cenário:

- **o crescimento da economia do Nordeste** deverá ser expressivo no período 1994-2020 (Tabela 2), porém um pouco menor do que o nacional. Conseqüentemente, embora o PIB da região deva atingir, em 2020, US\$ 238 bilhões (preços de 1990), sua participação no PIB brasileiro deverá reduzir-se de 13% em 1994 para pouco mais de 11% em 2020 (Tabela 2);
- **esse desempenho produtivo será liderado pela indústria de transformação**, nela despontando, com destaque, a agroindústria, associada à irrigação, porém o turismo e, em geral, os serviços terão importância crescente na formação da renda regional.
- **economia do Nordeste** apresentará, no ano 2020 uma **estrutura produtiva** espacialmente concentrada e desigualmente distribuída por setores (sendo relativamente baixa a produtividade na agropecuária tradicional remanescente);
- a incorporação de **novas tecnologias** voltadas para a competitividade deverá ocorrer de forma desigual e inarticulada, comprometendo a capacidade de competição econômica global e dificultando as exportações;
- **é baixa a probabilidade de que a região consiga financiar o desenvolvimento de forma mais autônoma**, devendo continuar dependendo de aportes de recursos do resto do país e do exterior induzidos pelo Estado;

Tabela 2 - Cenário tendencial para o Nordeste: indicadores básicos, 1994-2020

INDICADORES	ANOS/PERÍODOS (**)			
	1994 (*)	1995/2000	2001/2010	2011/2020
Crescimento do PIB (%)	-	5,0	6,0	5,5
PIB, em US\$ bilhões de 1990	58,1	77,9	139,5	238,3
PIB do NE / PIB do BR (%)	13,0	12,3	11,8	11,3
População (milhões)	44,8	48,8	54,6	60,6
PEA (milhões)	13,6	16,6	22,9	26,1
Taxa de Urbanização	62	65	72	80
PEA ocupada nos setores organizados (milhões)	6,4	7,9	11,6	16,8
Subemprego (% da PEA)	53	52	48	42
PIB <i>per capita</i> , em US\$ de 1990	1.298	1.597	2.556	3.933
Pobreza (milhões)	23	22	18	15
Incidência de pobreza (% da população)	51	45	33	25
Expectativa de vida (anos)	59	64	67	69
Abastecimento de Água (% dos domicílios atendidos.)	42	48	60	75
Analfabetismo (% da população de 15 anos ou mais))	36	30	25	20

Fontes: Projeto Áridas

Notas: (*) Dados para 1994 ou para o ano mais próximo com informações disponíveis.

(**) Dados para o ano final do período ou para o período, conforme a natureza do indicador.

- o **crescimento demográfico** regional deverá continuar sua trajetória declinante, situando-se em 1% ao ano na década 2010-2020. Neste último ano, a população regional, de cerca de 61 milhões, deverá estar fortemente concentrada nas maiores cidades e nas regiões metropolitanas, em decorrência de migrações tanto do meio rural quanto das menores cidades. A população em idade ativa deverá crescer mais do que a situada na faixa etária até 14 anos, que deverá manter-se virtualmente constante, aumentando mais rapidamente, embora permaneça relativamente pouco expressiva, a população de 60 anos e mais;
- o Nordeste deverá apresentar uma tendência crescente à **urbanização**, com aumento da taxa da população residente nos aglomerados urbanos dos níveis atuais, estimados em mais de 60%, para algo próximo de 80%, no ano 2020.
- o **PIB per capita** deverá alcançar, em 2020, US\$ 4,0 mil, crescendo 203% no período;
- as **desigualdades sociais** de renda continuarão elevadas, embora se preveja, a partir de 2000, gradativa redução nos coeficientes de Gini. As desigualdades espaciais inter-regionais deverão manter-se nos níveis atuais pelo menos até meados da próxima década, quando tenderão a reduzir-se entre os estados, embora permaneçam elevadas entre as grandes e médias cidades, por um lado, e as menores cidades e o meio rural, por outro;

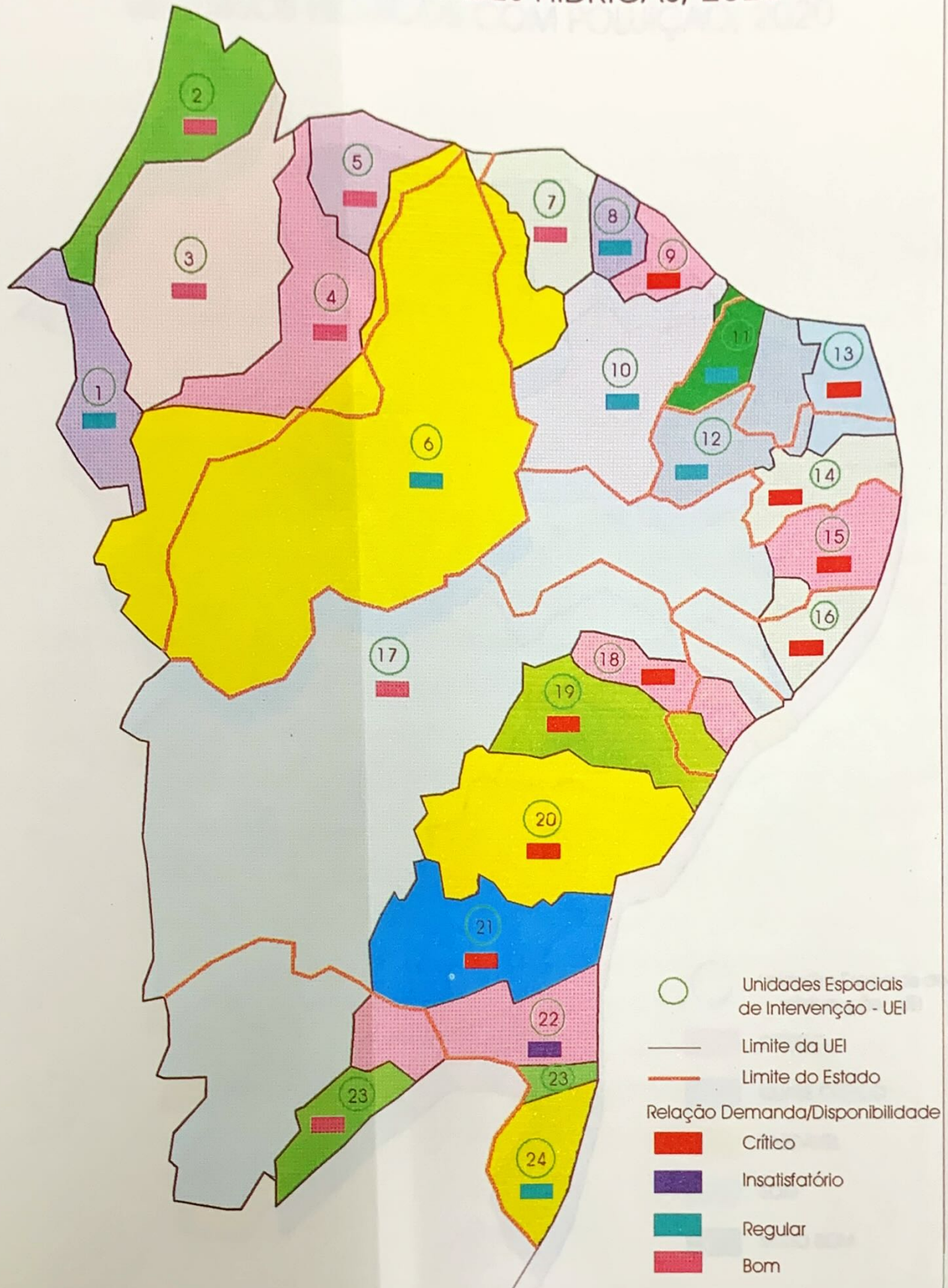
- os níveis de **pobreza crítica** tenderão a reduzir-se sensivelmente pelo efeito do crescimento e ações públicas, dirigidas a seu combate. Pode-se esperar que o total de pobres caia dos atuais 23 milhões para cerca de 15 milhões, correspondendo a diminuição de 51% para 25% da população. Essa redução, contudo deverá tender a ser maior nas regiões metropolitanas e maiores cidades, cujas incidências de pobreza não se reduzirão mais devido às migrações internas;
- o **subemprego** deverá declinar, devido ao efeito combinado do crescimento econômico e da elevação da qualificação para o trabalho, mesmo que tal ocorra em ritmo inferior ao esperado para o conjunto da economia nacional. Estima-se que a população ocupada em atividades não-organizadas decline dos atuais 53% da PEA para algo próximo de 42% da população economicamente ativa;
- a **taxa de alfabetização** (pessoas de 15 anos e mais) deverá reduzir-se de 36% (1994) para 20% (2020), ocorrendo melhoria significativa nos níveis de escolaridade e de qualificação;
- a **expectativa média de vida** (anos) também apresentará tendência crescente (evoluirá de 59 anos, em 1994, para 69 anos em 2020), refletindo melhores condições de saúde e habitação e redução da mortalidade infantil;

• **Dimensão geoambiental.** No que respeita aos recursos naturais, ao meio ambiente e à ordenação do espaço regional, são os seguintes os principais resultados da prospectiva tendencial realizada:

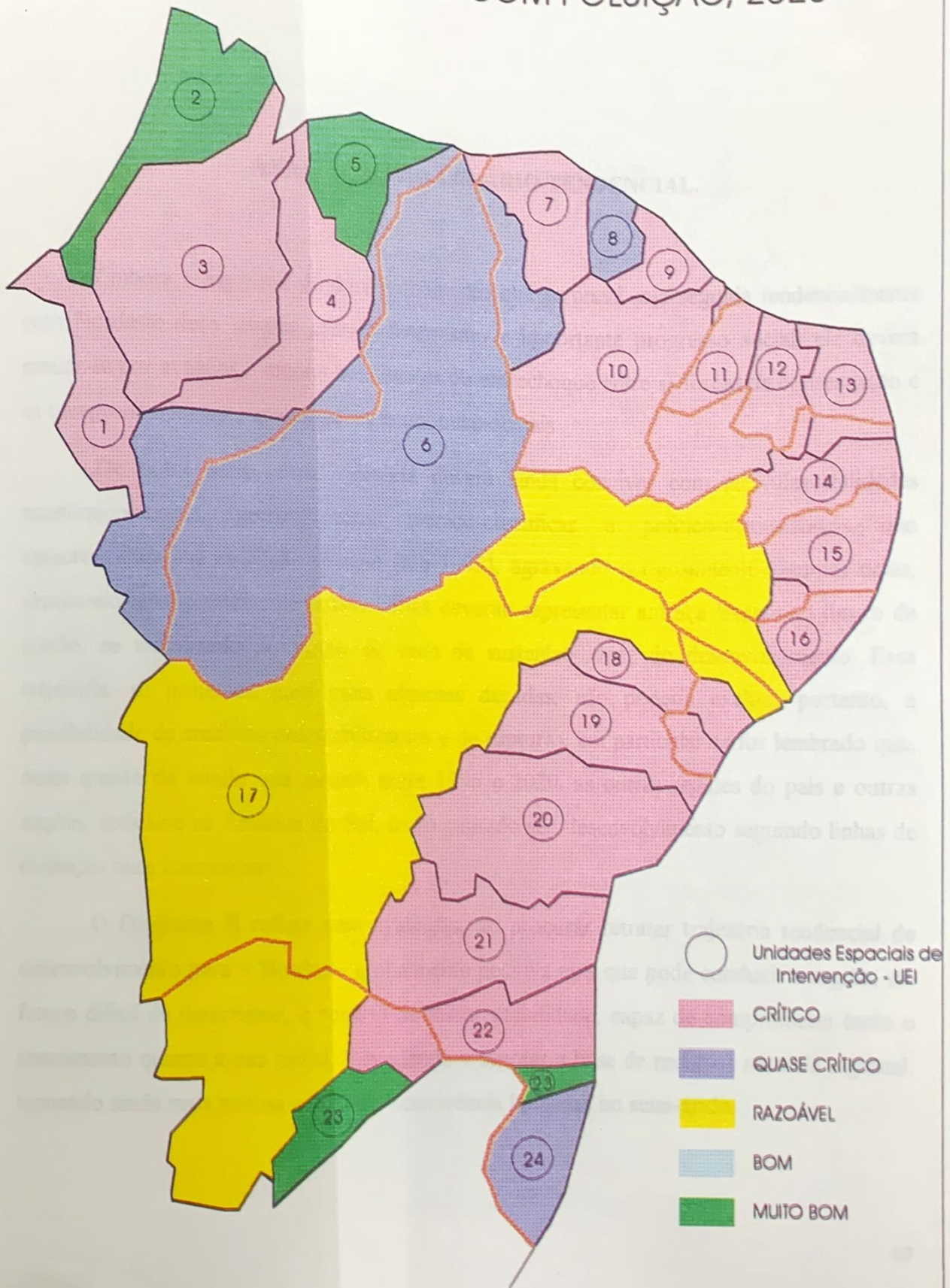
- com **padrões de clima** inalterados, o Nordeste semi-árido deverá ver agravados os efeitos das secas, com elevado impacto sobre a agropecuária de sequeiro, em decorrência principalmente de maior degradação dos solos. Seus efeitos deverão estender-se sobre as pequenas e médias cidades, relativamente mais sobrecarregas por pressões antrópicas, afetando particularmente as populações mais carentes;
- a crescente **urbanização** e o aumento da demanda por água decorrente de atividades industriais deverão muito possivelmente superar os limites das potencialidades ativadas em muitas regiões (ver Mapa 6, comparado com o Mapa 3). De outra parte o comprometimento dos recursos hídricos com a poluição deverá alcançar níveis críticos ou quase críticos na maior parte do Nordeste (Mapa 7, confrontado com Mapa 4);
- os demais **recursos naturais**, em especial a flora deverão sofrer os efeitos combinados da degradação dos solos, da antropização e, no semi-árido, da escassez periódica de chuvas, de que resultará o agravamento das condições do meio ambiente, atenuados embora pela parcial introdução de tecnologias ecossensíveis nas atividades produtivas e por medidas de caráter mais abrangente de controle ambiental;

- o Nordeste deverá permanecer **vulnerável às irregularidades climáticas do semi-árido** e sua economia agrícola continuará sendo muito atingida pelas secas periódicas, com impacto social negativo e persistência da necessidade de ações emergenciais, financiadas majoritariamente pela União.
- **Dimensão científico-tecnológica.** Apesar de ter ampliado sua capacidade científico-tecnológica, o Nordeste deverá manter-se pouco articulado aos grandes centros de geração do conhecimento, nacionais e estrangeiros. Sua capacidade de produção autônoma de tecnologia, embora deve crescer, deverá estar pouco voltada para as necessidades regionais e a integração pesquisa-desenvolvimento deverá estar ainda mal estruturada e com baixa eficácia;
- **Dimensão político-institucional.** Deverão ocorrer avanços político-institucionais importantes, porém as práticas políticas ainda se ressentirão do clientelismo e de outras formas de apropriação privada do Estado. A capacidade operacional dos organismos públicos deverá evoluir positivamente, menos porém nas áreas sociais. A sociedade deverá apresentar bom nível de organização, fonte de conflitos com o aparato do Estado ainda pouco sensível a suas demandas e com capacidade relativamente pobre de dar respostas adequadas.

MAPA 6
 NORDESTE: INDICADORES DE UTILIZAÇÃO
 DAS DISPONIBILIDADES HÍDRICAS, 2020



MAPA 7
NORDESTE: COMPROMETIMENTO DOS
RECURSOS HÍDRICOS COM POLUIÇÃO, 2020



AVALIAÇÃO DO CENÁRIO TENDENCIAL

Embora a trajetória de desenvolvimento que se prevê seja seguida tendencialmente pelo Nordeste deva revelar grande dinamismo e importante progresso social, ela deverá pautar-se por avanços e recuos, resultantes do entrelaço entre as forças da conservação e as comprometidas com as mudanças econômico-sociais.

De outra parte, essa trajetória deverá ainda conviver com as vulnerabilidades econômico-sociais, geoambientais, técnico-científicas e político-institucionais que caracterizaram sua evolução recente (até 1995), agravando perigosamente algumas delas, atenuando insuficientemente outras. Elas deverão representar ameaça latente ao futuro da região, se visualizado do ponto de vista da sustentabilidade do desenvolvimento. Essa trajetória, se projetada para mais algumas décadas, não poderia excluir, portanto, a possibilidade de conflitos desestabilizantes e de rupturas, em particular se for lembrado que, nesse quarto de século que medeia entre 1995 e 2020, as outras regiões do país e outras nações, inclusive na América do Sul, terão pautado seu desenvolvimento seguindo linhas de evolução mais auspiciosas.

O Diagrama II reflete essa avaliação, ao procurar retratar trajetória tendencial de desenvolvimento para o Nordeste globalmente positiva mas que pode conduzir a região, em futuro difícil de determinar, a cenário de insustentabilidade, capaz de comprometer tanto o crescimento quanto a paz social, E tendendo a esgotar a base de recursos naturais regional, tornando ainda mais penosa a vida e a convivência humanas no semi-árido.

CENÁRIO DESEJADO: SÍNTESE

A imagem de futuro que se desenhou a partir da identificação das aspirações da sociedade do Nordeste está comprometida com a sustentabilidade do desenvolvimento.

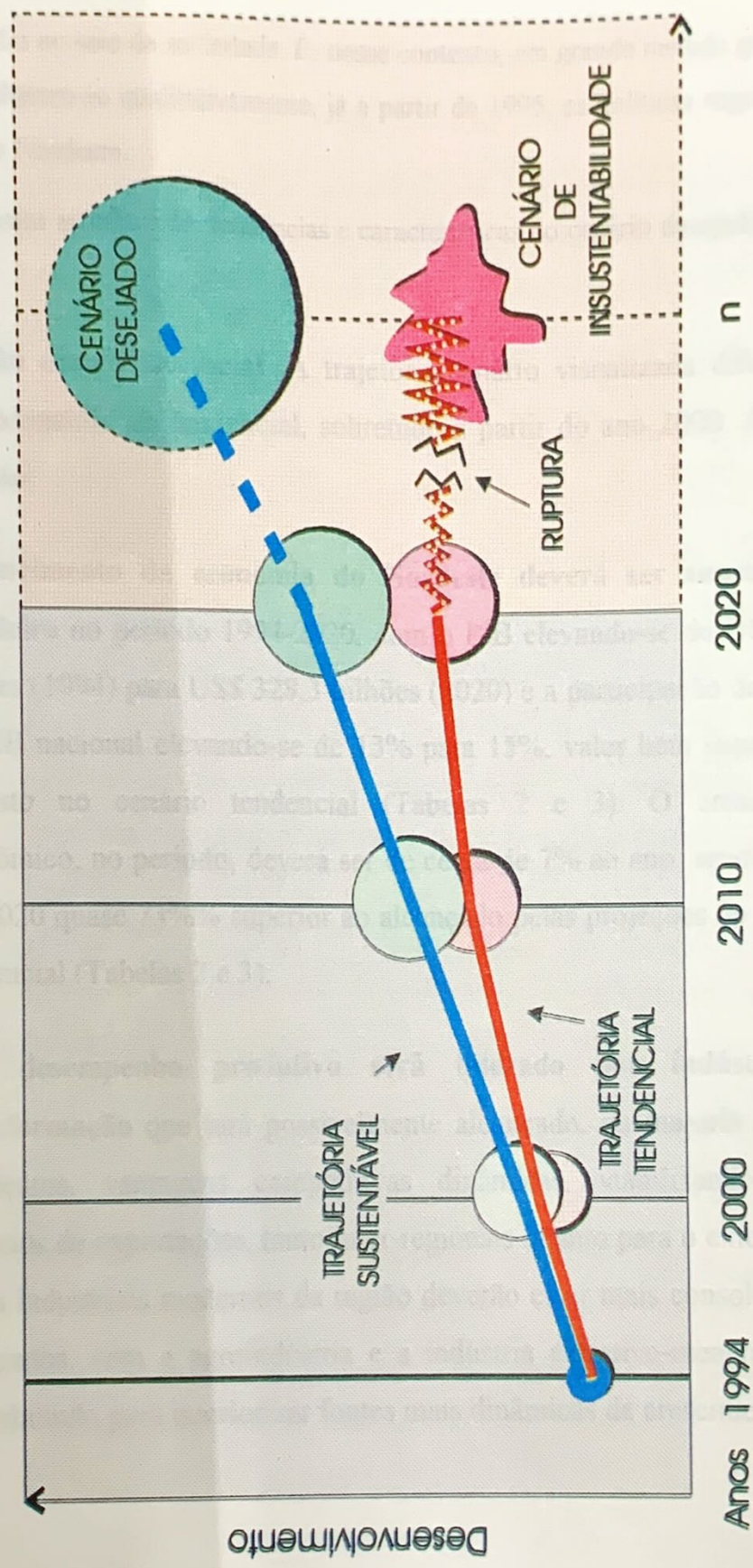
Com efeito, essa imagem de futuro aponta para uma economia integrada à nacional, dinâmica economicamente porque competitiva, com elevado nível de qualidade de vida, compartilhado por todos. Idealiza também sociedade aberta, livre, justa e democrática, ecoambientalmente equilibrada.

Esses anseios da sociedade do Nordeste provavelmente não poderão ser realizados no horizonte dos próximos 25 anos. Nesse contexto, o que se considera como cenário desejado para 2020 está limitado ao campo do possível. O cenário que se segue é desejado por se considerar que segue trajetória que poderá conduzir a região, em futuro mais longínquo, à imagem de sociedade que ela hoje alimenta como esperança.

Com efeito, na concepção no cenário desejado do Nordeste para 2020 se levaram em conta as mesmas dois primeiros conjuntos de condicionantes exógenas à região, considerados no desenho do cenário tendencial anteriormente apresentado: as relativas ao comportamento, no período 1994-2020, da economia brasileira e as que dizem respeito à reforma e modernização do Estado nacional.

Contudo, a trajetória desejada para o Nordeste reorienta, em aspectos essenciais, a linha de evolução tendencial, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento sustentável e de buscar assegurar que a região caminhe em direção à imagem de futuro captada nas

DIAGRAMA II
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: CENÁRIOS



manifestações colhidas no seio da sociedade. E, nesse contexto, em grande medida graças ao esforço da região, alteram-se qualitativamente, já a partir de 1995, as políticas regionais da União em relação ao Nordeste.

São as seguintes as principais tendências e características do cenário desejado para o Nordeste:

- **Dimensão econômico-social.** A trajetória-cenário visualizada difere, em alguns aspectos essenciais, da tendencial, sobretudo a partir do ano 2000. Assim é que, nesta dimensão:

- o crescimento da economia do Nordeste deverá ser superior ao brasileiro no período 1994-2020, com o PIB elevando-se de US\$ 58,1 bilhões (1994) para US\$ 328,3 bilhões (2020) e a participação da região no PIB nacional elevando-se de 13% para 15%, valor bem superior ao previsto no cenário tendencial (Tabelas 2 e 3). O crescimento econômico, no período, deverá ser de cerca de 7% ao ano, sendo o PIB em 2020 quase 73% superior ao alcançado pelas projeções do cenário tendencial (Tabelas 2 e 3);
- esse desempenho produtivo será liderado por indústria de transformação que terá possivelmente alcançado, na maioria de seus segmentos, vantagens competitivas dinâmicas, viabilizando níveis elevados de exportações, tanto inter-regionais quanto para o exterior. Os pólos industriais modernos da região deverão estar mais consolidadas e integrados, com a agroindústria e a indústria extrativo-mineral tendo contribuindo para interiorizar fontes mais dinâmicas de crescimento;

Tabela 3 - Cenário desejado para o Nordeste: indicadores básicos, 1994-2020

INDICADORES	ANOS/PERÍODOS **			
	1994 *	1995/2000	2001/2010	2011/2020
Crescimento do PIB (%)	-	6,5	7,0	7,0
PIB, em US\$ bilhões de 1990	58,1	84,8	166,9	328,3
PIB do NE / PIB do BR (%)	13,0	13,0	13,8	15,1
População (milhões)	44,8	48,8	54,6	60,6
PEA (milhões)	13,6	16,6	22,9	26,7
Taxa de urbanização (%)	62	65	74	85
PEA ocupada no setor organizado (milhões)	6,4	7,9	13,9	21,8
Subemprego (% da PEA)	53	50	42	26
PIB per capita (US\$ de 1990)	1.298	1.740	3.036	5.377
Pobreza (milhões)	23	21	14	9
Incidência de pobreza (%)	51	43	26	15
Expectativa de vida (anos)	59	65	70	73
Abastecimento de Água (% dos domicílios)	42	50	64	85
Analfabetismo (% da população de 15 anos e mais))	36	23	15	7

Fonte: Projeto Áridas

Notas: Ver a Tabela 2

- o **financiamento do desenvolvimento deverá estar sendo feito de forma mais autônoma**, seja pela maior capacidade de poupança gerada internamente, seja mediante a atração de investimentos e capitais privados, nacionais e estrangeiros, inclusive através de parcerias. O apoio financeiro da União à região deverá continuar sendo preponderante apenas nas áreas sociais e em ciência e tecnologia;
- as **tendências demográficas** que compõem o cenário tendencial deverão em geral manter-se, porém deverá ocorrer maior desconcentração urbana em decorrência do reforço e da ampliação da base econômica das menores cidades, que deverão ser capazes de absorver produtivamente a maior parte das migrações rurais. A ampliação da oferta de emprego pela economia será maior, em decorrência tanto do ritmo mais elevado quanto do novo padrão de crescimento adotado. Esse processo deverá associar-se a urbanização mais intensa, com sua taxa chegando a 85%
- o **PIB per capita** deverá alcançar, em 2020, **US\$ 5, 4 mil**, multiplicando-se por quatro no período e sendo superior em 37% ao previsto no cenário tendencial;
- as **desigualdades na distribuição interpessoal da renda ainda continuarão elevadas**, porém ter-se-á alcançado redução significativa nos coeficientes de Gini. Os desequilíbrios espaciais do desenvolvimento, contudo, deverão ter-se atenuado consideravelmente, tanto entre os estados quanto entre as regiões metropolitanas e as maiores cidades, de um lado, e as menores cidades e o meio rural, do outro;

- a dimensão e a incidência de pobreza crítica deverão reduzir-se em 2020 para 9 milhões de pessoas (23 milhões em 1994) e para 9% (51% em 1994), redução mais acelerada do que a projetada no cenário tendencial e explicável por esforço adicional de combate à pobreza e pelos efeitos da aceleração e do novo padrão de crescimento que se supõe seja implementado. Essa diminuição da pobreza deverá ser melhor distribuída inter-regionalmente em decorrência de melhor e mais articulada ordenação do espaço;
- o subemprego deverá decrescer de 53% da PEA para 26%, refletindo tanto o ritmo mais intenso quanto o novo paradigma de crescimento;
- o analfabetismo deverá reduzir-se de 36% da população de 15 anos e mais para 7%, com melhoria muito mais acentuada nos níveis de escolaridade básica e de qualificação para a competitividade;
- a expectativa de vida (anos) deverá ser de 73 anos em 2020, refletindo nova abordagem adotada regionalmente em saúde e habitação e mais rápida redução da mortalidade infantil (acompanhada de queda mais acentuada da fecundidade)
- **Dimensão geoambiental.** Nesta dimensão, prevê-se que a região dê um salto qualitativo fundamental em decorrência da nova postura perante os recursos naturais e o meio ambiente representadas pela adoção de relacionamento sustentável do homem com a natureza. Prevêem-se:

- **padrões de clima** que, embora inalterados, terão seus efeitos significativamente atenuados, mesmo nos períodos de secas, sobre a vida humana e animal e sobre as atividades produtivas no semi-árido;
- **disponibilidade adequada de recursos hídricos** para uso humano e emprego nas atividades produtivas, inclusive as decorrentes da urbanização acelerada;
- **práticas sustentáveis** de conservação e uso dos demais recursos, com manutenção de condições ambientais adequadas.
- **Dimensão científico-tecnológica.** Considera-se que os avanços científico-tecnológicos deverão ser mais expressivos, com melhor articulação entre pesquisa e desenvolvimento, mais sintonia com as matrizes nacional e internacional de geração de conhecimento, maior adequação às necessidades regionais, particularmente no semi-árido, bem como com maior capacidade de geração de ciência e tecnologia;
- **Dimensão político institucional.** Admite-se que o Nordeste terá sistema político mais moderno e democrático, com gestão do Estado eficiente e voltada para o interesse coletivo, envolvendo ativa participação e controle sociais. Os modelos tradicionais de clientelismo político deverão estar em franco declínio, com tendência para tornarem-se residuais. As instituições públicas deverão estar fortalecidas e mais aptas a assegurar o atendimento das demandas da sociedade, no âmbito

de uma nova divisão de trabalho entre o público e o privado e de relações de cooperação e de colaboração entre eles.

NORDESTE: O CENÁRIO DESEJADO EM PERSPECTIVA

Definido o cenário desejado para o Nordeste nos próximos 25 anos, conviria situá-lo em análise prospectiva das economias brasileira e mundial, desenvolvido para o mesmo período. É o que é feito com o auxílio das Tabelas 4 a 6.

A Tabela 4 apresenta dados, para 1990, da população mundial, agrupada, por regiões, de acordo com uma perspectiva reveladora do interesse nordestino e brasileiro em inserção internacional geopoliticamente consistente. As projeções foram elaboradas mediante consulta às realizadas principalmente pelo Banco Mundial e pelo Pnud.

Já a Tabela 5 apresenta projeções do PIB total, em US\$ bilhões de 1990, para o Brasil, o Nordeste e o mundo, agrupados pelas mesmas regiões. Os dados para 1990 foram colhidos nas publicações, citadas, do Banco Mundial. As projeções para 2000 e 2010 utilizaram-se de modelo prospectivo da economia mundial que se baseia em cenários, elaborados para os principais países do mundo até o ano 2010, e em análise dos fluxos internacionais de comércio, de capitais e de tecnologia. Registre-se que os dados apresentados estão consistentes com crescimento do comércio mundial de 3% ao ano na presente década e de 3,5% nos próximo dois decênios, sendo o resultado do processo de liberalização(embora controlado) em curso, além dos estímulos às trocas internacionais decorrentes da globalização do mercado internacional e do intercâmbio intra-regional fomentado pela consolidação de grandes blocos econômicos.

Tabela 4 - Nordeste, Brasil e mundo projeções demográficas, 1990/2020

DISCRIMINAÇÃO	POPULAÇÃO(Milhões)				CRESCIMENTO ANUAL (%)		
	1990(A)	2000(B)	2010(C)	2020(D)	B/A	C/B	D/C
Brasil	145	166	187	208	1,4	1,2	1,1
NORDESTE	42	49	55	61	1,6	1,2	1,0
América do Sul Setentrional	86	105	122	139	2,0	1,5	1,3
América do Sul Meridional (excl. Brasil)	60	68	76	84	1,3	1,1	1,0
América Central e Caribe	60	70	80	91	1,6	1,3	1,3
América do Norte	363	401	433	468	1,0	0,8	0,8
Europa Ocidental	425	456	479	508	0,7	0,5	0,6
Bacia do Pacífico	1486	1641	1777	1901	1,0	0,8	0,7
Resto do Mundo	2600	3200	3700	4218	2,1	1,5	1,3
TOTAL	5267	5990	6722	7599	1,3	1,2	1,2

Fontes: IGBE, Banco Mundial, Nações Unidas.

Tabela 5 - Nordeste, Brasil e mundo: projeções do produto interno bruto (PIB), 1990-2020

DISCRIMINAÇÃO	PIB (US\$ BILHÕES DE 1990)				CRESCIMENTO ANUAL (%)		
	1990 (A)	2000 (B)	2010 (C)	2020 (D)	B / A	C / (B)	C/D
Brasil	414	640	1179	2111	4,5	6,3	6,0
NORDESTE	55	85	167	328	4,5	7,0	7,0
América do Sul Setentrional	140	228	448	802	5,0	7,0	6,0
América do Sul Meridional (Excl. Brasil)	139	226	448	766	5,0	7,1	5,5
América Central e Caribe	78	110	179	269	3,5	5,0	4,1
América do Norte	6200	7860	10360	13364	2,4	2,8	2,6
Europa Ocidental	6900	9000	11700	15210	2,7	2,7	2,7
Bacia do Pacífico	4268	6000	8900	12816	3,5	4,0	3,7
Resto do Mundo	5361	6462	8830	12662	1,9	3,2	3,7
TOTAL	23500	30300	42000	58000	2,6	3,3	3,3

FONTES: Banco Mundial, Nações Unidas, OCDE.

A Tabela 6 apresenta os dados para o PIB *per capita* e deriva das duas tabelas anteriores.

Tabela 6 - Nordeste, Brasil e mundo: projeções do PIB *per capita*, 1990-2020

DISCRIMINAÇÃO	PIB PER CAPITA (US\$ MIL DE 1990)				CRESCIMENTO ANUAL (%)		
	1990 (A)	2000 (B)	2010 (C)	2020 (D)	B / A	C / B	C/D
Brasil	2,8	3,8	6,3	10,1	3,0	5,0	4,9
NORDESTE	1,4	1,7	3,0	5,4	2,9	5,8	5,9
América do Sul Setentrional	1,6	2,2	3,7	5,8	2,9	5,4	4,6
América do Sul Meridional (excl, Brasil)	2,3	3,3	5,9	9,1	3,7	5,9	4,5
América Central e Caribe	1,3	1,6	2,2	2,9	1,9	3,6	2,8
América do Norte	17,1	19,6	23,9	28,6	1,4	2,0	1,8
Europa Ocidental	16,2	19,7	24,4	29,9	2,0	2,2	2,1
Bacia do Pacífico	2,9	3,6	5,0	6,7	2,4	3,2	3,0
Resto do Mundo	2,1	2,0	2,4	3,0	0,2	1,7	2,3
TOTAL	4,5	5,1	6,2	7,6	1,3%	2,1%	2,0

Fontes: Tabelas 4 e 5.

O que a análise dos dados dessas três tabelas nos revela, do ponto de vista do Nordeste, é que a região apresenta dimensões demográfica e econômica importantes, mesmo na escala mundial — e que a dimensão econômica ganha relevo ao longo do tempo, em decorrência do desempenho projetado para sua economia. Basta observar que, no ano 2020, o Nordeste aproxima-se, demograficamente da América do Sul Meridional (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai e que, o seu PIB supera o de toda a América Central e Caribe. Por outro lado, note-se que, a despeito de todo o esforço, desejado e possível, de desenvolvimento sustentável, realizado durante 25 anos, o PIB *per capita* do Nordeste ainda

estaria, em 2020, muito abaixo do mundial e do brasileiro, embora tenda a aproximar-se gradativamente deles.

A região, contudo, terá alcançado muito com esse caminhar, abrindo vias mais largas, seguras e sustentáveis para a frente. O novo caminho do desenvolvimento sustentável.

AVALIAÇÃO DO CENÁRIO DESEJADO

O que se pode dizer à guisa de avaliação do cenário desejado para o Nordeste concebido pelo Projeto Áridas é que ele se insere em trajetória de evolução que se orienta pelos anseios e aspirações captados da sociedade.

Sua viabilidade depende de uma profunda mudança de rumos no processo de desenvolvimento regional, em suas várias dimensões.

São justamente essas transformações que a estratégia contida neste relatório expressa e desdobra.

A estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, apresentada a seguir, é considerada, portanto, o caminho para o futuro desejado.

A IMPORTÂNCIA DO CONSENSO ESTRATÉGICO

Segunda Parte

A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os diversos países da América Latina e do Caribe têm a compreensão da importância de uma estratégia de desenvolvimento do Nordeste sustentável para obter a estratégia para obtê-la.

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável é importante para que se gere, em torno dela, um consenso estratégico que permita a implementação da estratégia.

O consenso político sobre o desenvolvimento sustentável está sendo mais facilmente alcançado, seja no Brasil e no Nordeste, não se trata apenas dos objetivos de longo prazo das sociedades, embora seja necessário alcançar um consenso, em especial, a um mais harmonioso desenvolvimento da América Latina e com seus vizinhos.

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável, no entanto, é de mais difícil consecução.

A IMPORTÂNCIA DO CONSENSO ESTRATÉGICO

Tão relevante quanto obter a adesão da sociedade para a compreensão da sustentabilidade como a nova idéia-força do desenvolvimento do Nordeste contemporâneo é conceber a estratégia para obtê-la.

Ter clareza sobre objetivos é importante, inclusive para que se gere, em torno deles, consenso político. Faz-se mister, contudo, saber com segurança que caminho trilhar para alcançá-los, obtendo-se, sobre ele, consenso estratégico.

O consenso político sobre o desenvolvimento sustentável está sendo mais facilmente conseguido, seja mundialmente, seja no Brasil e no Nordeste: ele se produz no plano, mais abstrato, dos objetivos de longo prazo das sociedades, embora envolva novo referencial de valores, associado, em especial, a um mais harmonioso relacionamento do homem com a natureza e com seus semelhantes.

O consenso estratégico, no entanto, é de mais difícil consecução.

Com efeito, uma estratégia de desenvolvimento sustentável somente pode ser estabelecida no contexto de um espaço-tempo ecossocial concretamente identificado. No que aqui releva, esse espaço-tempo é o Nordeste brasileiro: o de hoje e o de amanhã.

Para ser efetivo, o consenso estratégico que se deseja seja regionalmente obtido pressupõe mudanças radicais em atitudes e comportamentos, associadas a uma nova mentalidade e a modos diversos de pensar, agir e fazer. Ele está necessariamente referido à forma como for conduzida a vida cotidiana. Em especial, vincula-se às complexas interações que a cada dia se estabelecem no campo, mais pragmático, do trabalho, envolvendo tanto relações interpessoais, potencialmente conflitivas, quanto relações, com virtualidades destrutivas, entre o homem que fabrica e sua fábrica maior: a natureza.

É, no entanto, fundamental obtê-lo, pois no consenso estratégico assentam-se as bases mais sólidas da própria sustentabilidade do desenvolvimento. Um primeiro, importante passo estaria sendo dado com a divulgação deste documento — principalmente com o intenso debate, regional e nacional, em torno de suas propostas inovadoras.

Se esse último consenso for rápida e efetivamente alcançado, o Nordeste terá todas as condições para trilhar um novo caminho de progresso.

Esse novo caminho será consubstanciado em estratégia de desenvolvimento sustentável que lhe permita olhar para um futuro melhor com confiança.

CONTEÚDO DA ESTRATÉGIA

A nova estratégia de transformação da sociedade do Nordeste, centrada no homem, seu agente e beneficiário, tem como objetivo-síntese o desenvolvimento sustentável, globalmente considerado em suas quatro dimensões: geoambiental, econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional (Diagrama III).

Na dimensão geoambiental, a estratégia contempla a utilização racional e a conservação dos recursos naturais, aliadas à proteção do meio ambiente, patrimônio insubstituível de todos os nordestinos.

Com a dimensão econômico-social, integram-se, num só processo, o econômico e o social, na busca de conciliar eficiência e equidade.

A opção econômica é pelo crescimento com competitividade, obtido mediante a incorporação produtiva dos avanços do conhecimento, consubstanciados nas conquistas da Terceira Revolução Científica e Tecnológica, bem como das técnicas de gestão de que resulta novo conceito de eficiência organizacional. Dessa opção,

consistente com a política nacional de desenvolvimento, decorre o objetivo de inserção dinâmica do Nordeste nas economias brasileira e mundial, associada ao estímulo às forças endógenas do crescimento.

A opção social é pelo crescimento com expansão do emprego, redistribuição de renda e reformas sociais, de que resultem mais inclusão e solidariedade sociais, bem como continuada expansão do mercado interno de consumo em massa.

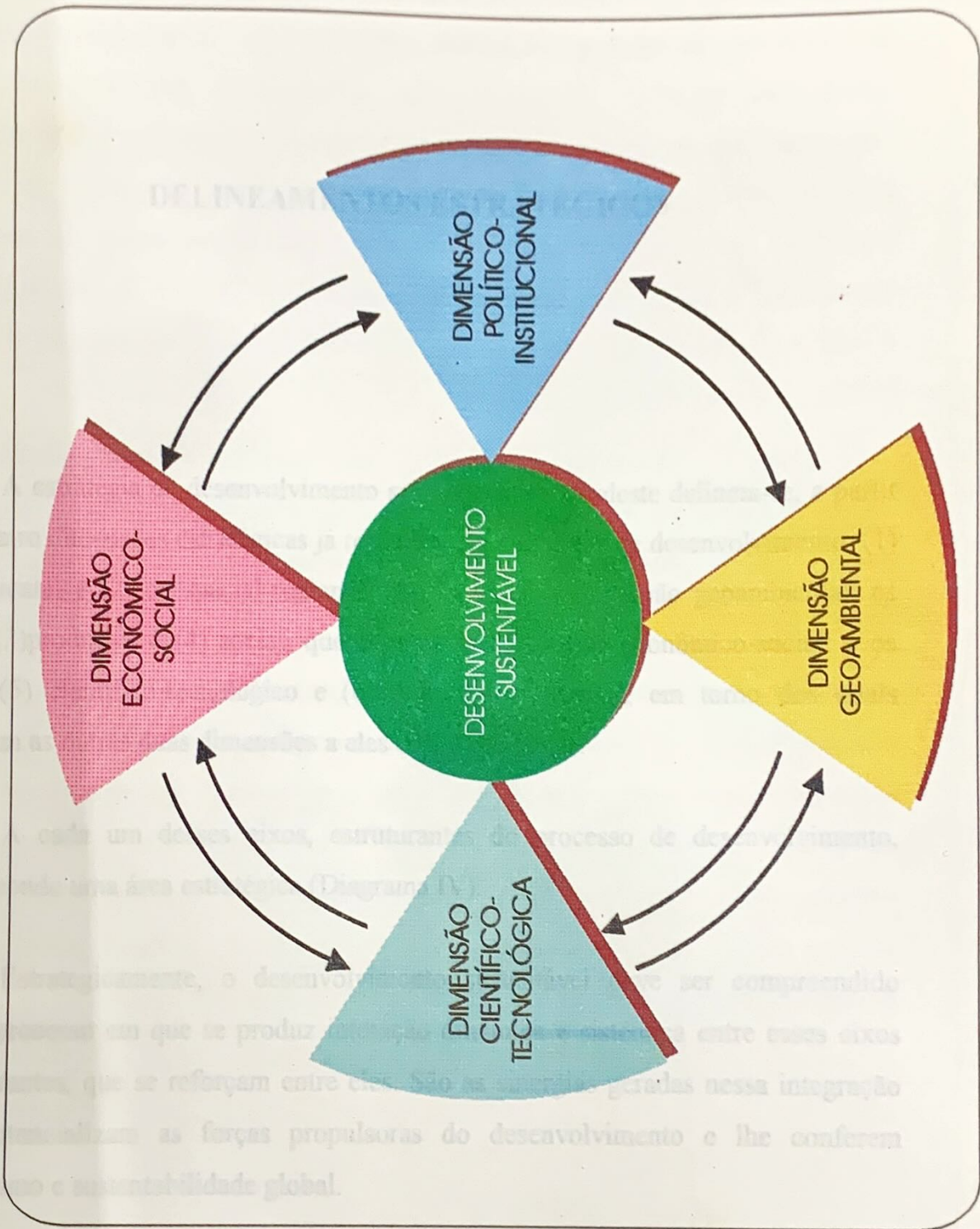
Pela dimensão científico-tecnológica persegue-se eficaz interconexão entre o conhecimento e a inovação, em particular mediante a aplicação de novas tecnologias voltadas para a competitividade e a conservação dos recursos naturais.

A dimensão político-institucional incorpora modelo de gestão integrada e descentralizada do desenvolvimento, vale dizer, da própria implementação, execução e controle da estratégia, envolvendo ação concertada das esferas pública e privada, de que resultem múltiplas parcerias interinstitucionais, intensa participação da sociedade e a universalização da cidadania, articulando, democraticamente, processo abrangente e convergente de intercomunicação social.

Assim concebida, a estratégia regional desenvolvimento sustentável é o novo projeto de futuro de que o Nordeste necessita para conquistar a modernidade, construindo sociedade eficiente, justa, democrática. Sociedade capaz de integrar, numa perspectiva holística, o homem em seu meio ambiente, a cultura e a natureza. E de propiciar sadia convivência humana e elevada qualidade de vida.

DIAGRAMA III

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE: DIMENSÕES ESTRATÉGICAS



DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE: CASOS

DELINEAMENTOS ESTRATÉGICOS

A estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste delinea-se, a partir das quatro dimensões estratégicas já referidas, em seis eixos de desenvolvimento: (1) o ambiental e (2) o espacial-regional, que integram a dimensão geoambiental; os eixos (3) produtivo e (4) social, que compõem a dimensão econômico-social; e os eixos (5) científico-tecnológico e (6) político-institucional, em torno dos quais gravitam as outras duas dimensões a eles correspondentes.

A cada um desses eixos, estruturantes do processo de desenvolvimento, corresponde uma área estratégica (Diagrama IV).

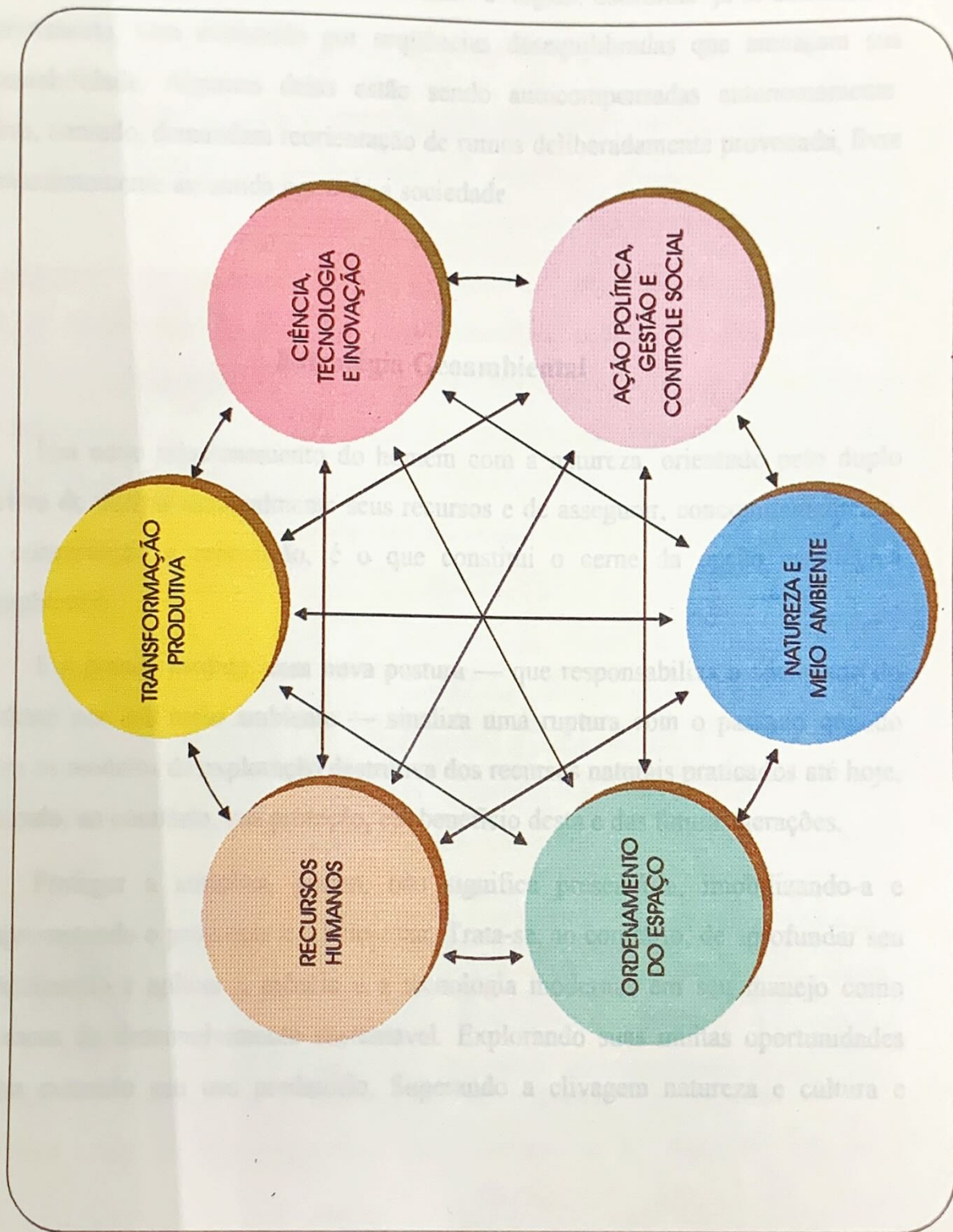
Estrategicamente, o desenvolvimento sustentável deve ser compreendido como processo em que se produz interação dinâmica e sistêmica entre esses eixos estruturantes, que se reforçam entre eles. São as sinergias geradas nessa integração que potencializam as forças propulsoras do desenvolvimento e lhe conferem dinamismo e sustentabilidade global.

Com efeito, torna-se difícil proteger o meio ambiente sem que as atividades humanas estejam organizadas espacialmente de forma compatível com os objetivos de conservação da natureza. Ou crescer continuamente dilapidando o patrimônio natural não-renovável. E pouco vale conservar a natureza sem obter, concomitantemente, do uso racional de seus recursos, crescimento e bem-estar. Ou produzir crescimento com exclusão, de seus benefícios, de grande parcela da população. Ou imobilizar a economia e a sociedade na rotina da repetição, bloqueando as inovações gestadas pela evolução da ciência e da tecnologia. Ou insistir na redistribuição do crescimento sem dispor da organização político-institucional que a viabilize e legitime.

Essas — e muitas outras — são seqüências desequilibradas de desenvolvimento que acabam por comprometê-lo. Não são sustentáveis. Carregam consigo grande potencial de conflito, fortes antagonismos. Caminham, cedo ou tarde, seja para o impasse e o esgotamento, seja para instabilidade e a ruptura.

Não se confunda, porém, o desenvolvimento sustentável com a idéia do desenvolvimento equilibrado, que não encontra respaldo na História. A evolução das sociedades quase sempre gera desequilíbrios e assimetrias, que são, muitas vezes, alavancas de sua própria transformação. Esses fenômenos, entretanto, são compensados e controlados, seja pelos mecanismos de auto-regulação embutidos no sistema social, seja por intervenções intencionalmente voltadas para trazer o desenvolvimento de volta a sua trajetória de sustentabilidade.

DIAGRAMA IV
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE:
ÁREAS ESTRATÉGICAS



Essas considerações servem para justificar a necessidade de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste: a região, conforme já se demonstrou anteriormente, vem evoluindo por seqüências desequilibradas que ameaçam sua sustentabilidade. Algumas delas estão sendo autocompensadas autonomamente. Outras, contudo, demandam reorientação de rumos deliberadamente provocada, livre e conscientemente assumida por toda a sociedade.

Estratégia Geoambiental

Um novo relacionamento do homem com a natureza, orientado pelo duplo objetivo de utilizar racionalmente seus recursos e de assegurar, concomitantemente, sua conservação e renovação, é o que constitui o cerne da opção estratégica geoambiental.

Em grande medida, essa nova postura — que responsabiliza a sociedade do Nordeste por seu meio ambiente — sinaliza uma ruptura com o passado quando rejeita os modelos de exploração destrutiva dos recursos naturais praticados até hoje, buscando, ao contrário, sua proteção, em benefício desta e das futuras gerações.

Proteger a natureza, porém, não significa preservá-la, imobilizando-a e comprometendo o progresso e o bem-estar. Trata-se, ao contrário, de aprofundar seu conhecimento e aplicar a ciência e a tecnologia modernas em seu manejo como alavancas do desenvolvimento sustentável. Explorando suas muitas oportunidades porém evitando seu uso predatório. Superando a clivagem natureza e cultura e

situando, em novo patamar, as interações, de equilíbrio permanentemente compensado, entre o homem e o meio ambiente.

Essa opção estratégica desdobra-se em dois segmentos principais.

O primeiro deles, tendo como objetivo a conservação ambiental, volta-se para a proteção do delicado equilíbrio dos ecossistemas tropicais, diversos porém predominantemente semi-áridos, da região.

Suas linhas de ação, entretanto, não se orientam pela preocupação, ecocêntrica, da preservação ambiental como valor em si mesmo, na verdade desprovida de qualquer sentido porquanto os valores são produtos da cultura e, enquanto tais, são sempre socialmente construídos. Sua orientação, sendo claramente antropocêntrica, não é, porém, imediatista: pensa o homem de hoje e o de amanhã, introduzindo dimensão histórica que as compromete com o futuro.

Nesse contexto, as ações contempladas visam a monitorar e prever o clima como sinalização importante (fundamental, no semi-árido) para as atividades humanas, especialmente as rurais; a otimização do uso dos recursos hídricos em seus múltiplos fins; a conservação e recuperação; a manutenção e ampliação da biodiversidade, bem como sua renovação; ao controle ambiental, particularmente de atividades (como a mineração) mais comprometedoras.

No segundo segmento procura-se ordenar o processo de ocupação demográfica e produtiva do espaço regional de modo consistente com a base de recursos naturais, níveis adequados de qualidade ambiental e sadia convivência humana.

As linhas de ação consideradas fundamentam-se por zoneamento ecológico-econômico da região e se orientam para a reorganização do meio rural e a

modernização da agropecuária, para o processo de urbanização em sentido amplo (nele incluídas as atividades produtivas das cidades) e para a infra-estrutura econômico-social.

ESTRATÉGIA ECONÔMICO-SOCIAL

A opção estratégica econômico-social básica consiste na integração, em um só processo, das linhas de ação que conduzem ao crescimento e daquelas voltadas para a valorização dos recursos humanos.

Essa opção, que procura conciliar, dinamicamente, os objetivos eficiência e equidade, válida e impositiva em si mesma, justifica-se ainda mais no caso do Nordeste, onde se torna cada vez mais difícil sustentar o crescimento com a manutenção de metade de sua população excluída de seus benefícios e limitada nas suas oportunidades e capacidades de dar à economia a contribuição de seu esforço produtivo.

Essa integração deve ser obtida fundamentalmente no mercado de trabalho, através da geração, pelo crescimento, de mais e melhores empregos, e da elevação, pela capacitação dos recursos humanos, da produtividade da mão-de-obra (Diagrama V). Esses dois objetivos somente são conciliáveis pelo desenvolvimento sustentável.

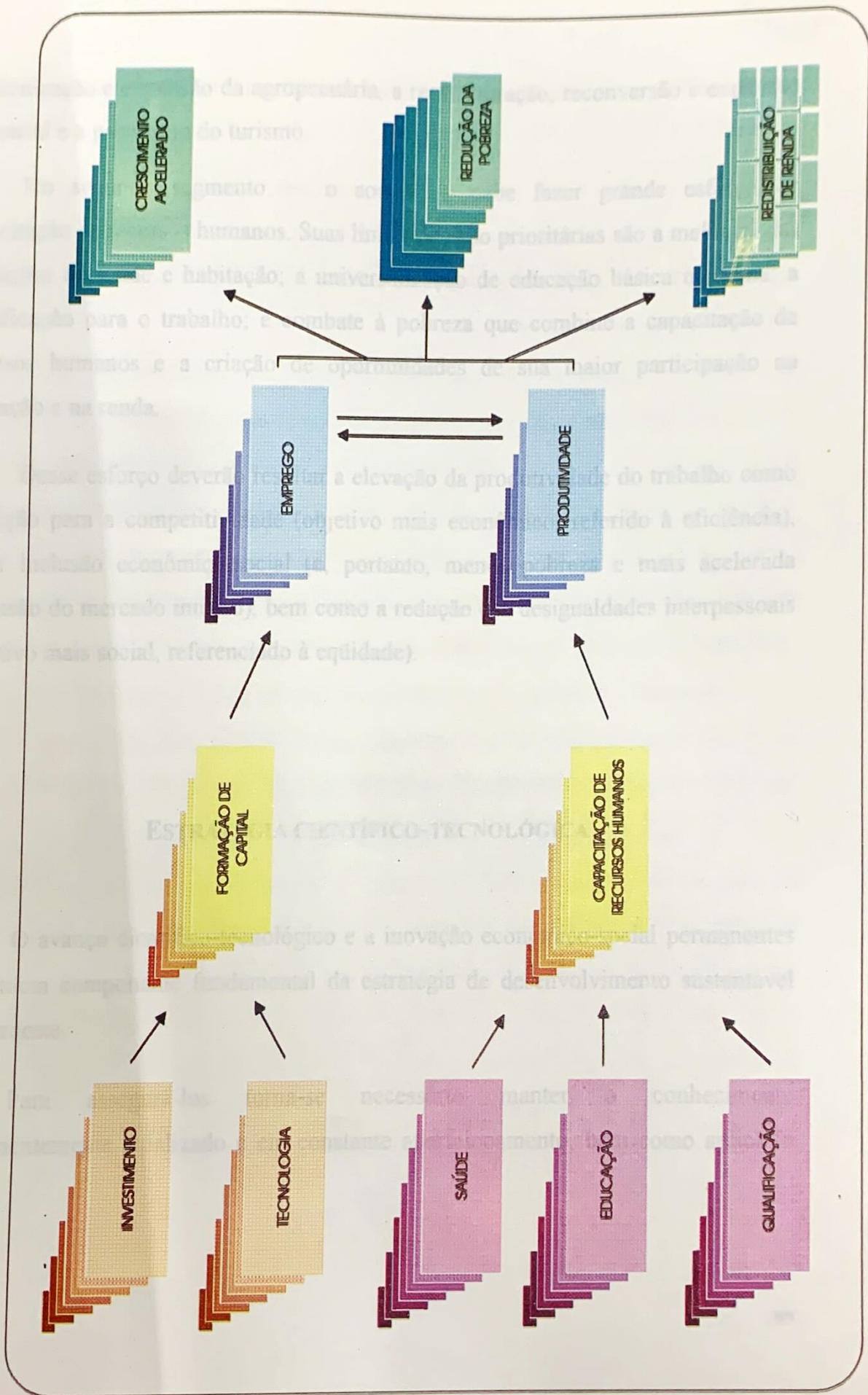
O modelo analítico para tanto concebido contempla, de um lado, a formação de capital mais competitivo, resultante do enlace entre os processos de investimento e de incorporação de tecnologia. Do outro lado, visa a criação de capital humano mais produtivo e interpessoalmente bem distribuído, através da melhoria da saúde, da educação básica e da qualificação da força de trabalho. O modelo visa, portanto, ao crescimento acelerado com inclusão econômico-social.

A opção estratégica bifurca-se nesses dois segmentos, fortemente interdependentes.

A viabilidade do primeiro deles — o econômico — será assegurada pela criação das precondições necessárias ao crescimento acelerado. Além dos recursos, da tecnologia e da capacidade de empreendimento de que decorrem os investimentos produtivos (tarefa que, conforme se verificou anteriormente, o Nordeste executou, no passado, com bastante competência), será preciso doravante alcançar e manter competitividade. Dela decorrerão tanto o aumento da parcela do mercado interno atendida com produção regional quanto o êxito de maior inserção nos mercados nacional e internacional, através, sobretudo, da ampliação das exportações. Essas serão as duas molas impulsionadoras de crescimento ao mesmo tempo voltado para dentro e para fora. Ao voltar-se mais para dentro, capitalizará os efeitos multiplicadores e integradores da internalização dos fluxos econômicos. Ao voltar-se para fora reduzirá (e, a longo prazo, interromperá) a sangria de renda representada pelos elevados déficits globais da balança comercial da região.

A linha de ação, nesse segmento, consiste em obter e manter competitividade sistêmica, mediante transformação produtiva que contemple, principalmente, a

DIAGRAMA V
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE:
INTEGRAÇÃO DO ECONÔMICO E DO SOCIAL



modernização e expansão da agropecuária, a reestruturação, reconversão e expansão industrial e a promoção do turismo.

No segundo segmento — o social — cabe fazer grande esforço de capacitação de recursos humanos. Suas linhas de ação prioritárias são a melhoria das condições de saúde e habitação; a universalização de educação básica moderna; a qualificação para o trabalho; e combate à pobreza que combine a capacitação de recursos humanos e a criação de oportunidades de sua maior participação na produção e na renda.

Desse esforço deverão resultar a elevação da produtividade do trabalho como condição para a competitividade (objetivo mais econômico, referido à eficiência), maior inclusão econômico-social (e, portanto, menos pobreza e mais acelerada expansão do mercado interno), bem como a redução das desigualdades interpessoais (objetivo mais social, referenciado à equidade).

ESTRATÉGIA CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA

O avanço científico-tecnológico e a inovação econômico-social permanentes constituem componente fundamental da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste.

Para assegurá-los torna-se necessário manter o conhecimento permanentemente atualizado e em constante aperfeiçoamento, bem como aplicá-lo

eficientemente na economia e na sociedade, através de fluxo continuado de inovações.

Esse objetivo deve ser alcançado mediante estratégia de consolidação e ampliação, sob a forma de sistema, da base regional de ciência e tecnologia, articulada nacional e internacionalmente, voltada para o domínio, geração, adaptação e utilização do conhecimento.

Devem integrar esse sistema as universidades e outras entidades de pesquisa da região, que mobilizarão seus recursos científico-tecnológicos (bem como as iniciativas de capacitação de recursos humanos) em torno de programa estruturado e seletivo de ciência e tecnologia, de âmbito regional porém contemplando os rebatimentos sub-regionais e estaduais necessários. Nas áreas prioritárias, dever-se-á alcançar gradativamente desempenho compatível com reconhecidos padrões de excelência.

De modo a permitir a integração pesquisa-inovação, esse sistema deve manter canais de intercomunicação e desenvolver parcerias com os agentes econômicos e sociais, compatibilizando regionalmente a oferta e a demanda de conhecimento.

As linhas de ação do esforço regional de ciência, tecnologia e inovação devem voltar-se fundamentalmente para a região semi-árida, para o apoio à transformação produtiva, em especial na agropecuária e na indústria, e para as áreas sociais, particularmente a educação e a saúde e a habitação.

ESTRATÉGIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A gestão integrada do desenvolvimento, a ser alcançada através de processo ordenado de decisões e de ações, das esferas pública e privada da sociedade, apoiado na cidadania, é o objetivo da estratégia político-institucional.

Esse objetivo, quando atingido, garantirá não apenas viabilidade política mas, sobretudo, legitimidade social e estabilidade institucional ao desenvolvimento sustentável do Nordeste, abrange a interação convergente de três processos decisórios, a que correspondem três instâncias institucionais: o Estado, o mercado e a comunidade.

No passado, foi o Estado, em particular a União, a instituição que liderou, na região, as iniciativas de desenvolvimento, praticando processo decisório centralizado, estruturado de cima para baixo, pouco participativo. Contudo, conforme já observado, as mudanças, ocorridas nacionalmente nos últimos anos, na repartição do poder realçaram a força e a influência da comunidade e do mercado na sociedade, em detrimento do Estado e, na esfera pública, ampliaram os recursos dos estados e municípios, reduzindo os da União. Nesse contexto, embora a União ainda deva exercer papel de grande relevância no desenvolvimento regional — papel mais significativo no Nordeste do que nas demais região do país —, caberá, cada vez mais, aos estados e municípios e às iniciativas empresarial e comunitária liderar o

processo de desenvolvimento. Sua gestão, portanto, está a exigir novo arranjo político-institucional, consentâneo com as tendências para descentralização, privatização, participação.

Os estudos e pesquisas, conduzidos pelo Projeto Áridas, de que resulta este documento, já se originaram e evoluíram, como sabido, nesse novo contexto societário em consolidação.

O mesmo deverá ocorrer com o modelo de gestão do desenvolvimento sustentável. Ele deverá ser articulado, em grande medida, pelos estados e municípios. Deverá apoiar-se fundamentalmente na participação da comunidade regional organizada. E muito dependerá da adesão da iniciativa privada da região e do país (e também do exterior), ou seja, de decisões, envolvendo sobretudo os investimentos e a produção, orientadas pelos mecanismos de mercado.

Assim concebido e praticado, o novo modelo de gestão conferirá às ações de desenvolvimento mais permanência, maior continuidade. De um lado porque os estados e municípios, ao responsabilizarem-se pela articulação e integração decisórias e pela execução da maioria das ações de que se incumbirá a esfera pública, darão à região mais autonomia na condução do desenvolvimento: deles partirão as demandas, consubstanciadas em programas e projetos concretos que, consistentes com a política nacional de desenvolvimento, careçam do imprescindível apoio da União. Por outro lado porque tanto esses programas e projetos públicos quanto as demais ações de desenvolvimento estarão ancoradas na base da sociedade, mobilizada para assumir sua parcela de responsabilidade em sua concepção e execução.

Nesse contexto, a linha de ação estratégica político-institucional consiste em estruturar esse novo modelo de gestão integrada do desenvolvimento. Mais endógeno regionalmente. Exercendo ação política orientada por estratégia de desenvolvimento. Construindo aparato institucional interconectando governo, mercado e espaço público, além de enraizado na cidadania, superadora da subalternidade. Praticando novos métodos de organização e de gerência, eficientes e eficazes. Contando com participação e controle sociais efetivos.

Terceira Parte

ÁREAS ESTRATÉGICAS

E PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

ÁREAS ESTRATÉGICAS COMO EIXOS DO DESENVOLVIMENTO

A estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, apresentada em sua primeira parte, na Segunda Parte deste Relatório, identifica sete eixos estratégicos das ações de desenvolvimento.

Terceira Parte

- No eixo ambiental consideram-se as restrições e possibilidades de base de recursos naturais da região, para formular e implementar o desenvolvimento sustentável.

ÁREAS ESTRATÉGICAS

E PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

- No eixo espacial-regional se propõe sejam formulados os planos e estabelecidos os mecanismos para o ordenamento de ocupação demográfica e produtiva adequada e compatível com a utilização ambientalmente racional da natureza.

- O eixo produtivo é voltado para reestruturação e expansão das atividades econômicas produtivas que assegurem a região crescimento acelerado e contínua e coligentemente populacional, apoiado em vantagens competitivas distintas e estimuladas por uma ampla integração econômica com mercados nacional e internacional.

ÁREAS ESTRATÉGICAS COMO EIXOS DO DESENVOLVIMENTO

A estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, apresentada, em seus delineamentos gerais, na Segunda Parte deste Relatório, identificou seis eixos estruturadores das ações de desenvolvimento.

- No **eixo ambiental** consideram-se as restrições e potencialidades da base de recursos naturais da região como fatores capazes de condicionar e impulsionar o desenvolvimento.
- No **eixo espacial-regional** se propõe sejam formuladas as diretrizes e estabelecidos os mecanismos para o ordenamento de ocupação demográfica e produtiva articulada e compatível com a utilização ambientalmente racional da natureza.
- O **eixo produtivo** é voltado para reestruturação e expansão das atividades diretamente produtivas que assegurem à região crescimento acelerado e contínuo, endogenamente propulsionado, apoiado em vantagens competitivas dinâmicas e estimulado por mais ampla inserção econômica nos mercados nacional e internacional.

- O eixo social compromete-se com grande e concentrado esforço de formação de recursos humanos, de combate à pobreza e de redução das desigualdades distributivas.

- O eixo científico-tecnológico, permeando os demais eixos, orienta-se para assegurar o domínio e a aplicação do conhecimento, em particular de novas tecnologias, na economia e, em geral, na sociedade.

- Do eixo político-institucional decorre novo modelo de gestão integrada e descentralizada do desenvolvimento e, em consequência, da própria estratégia concebida para viabilizá-lo com sustentabilidade.

Cada eixo de desenvolvimento corresponde a uma Área Estratégica, nas quais se estrutura o esforço sustentável de transformação do Nordeste.

As áreas estratégicas concebidas são as seguintes:

- **Conservação da natureza e proteção ambiental;**

- **Ordenamento do espaço regional;**

- **Transformação produtiva e crescimento acelerado;**

- **Capacitação de recursos humanos e equidade;**

- **Avanço científico-tecnológico e inovação;**

- **Ação política, gestão e controle social.**

As áreas estratégicas se desdobram em programas prioritários, os quais, embora concebidos para o Nordeste como um todo, devem ser elaborados pelos estados e executados descentralizadamente, com a participação dos municípios e em íntima colaboração com a sociedade organizada. A União deverá dar a esses programas o necessário apoio técnico-financeiro, segundo critérios que considerem os desequilíbrios interestaduais de desenvolvimento.

CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E PROTEÇÃO AMBIENTAL

A despeito da diversidade de paisagens do Nordeste, já salientada, é o grande bolsão tropical e semi-árido sua característica mais marcante, indissociadamente identificada a sua imagem. Nessa vasta região, as secas periódicas, a grande variabilidade climática, os baixos níveis médios de pluviosidade, a relativa escassez de recursos hídricos disponíveis, as limitações do solo, os riscos da desertificação são os fatores que determinam a maior vulnerabilidade geoambiental nordestina.

Conservar a natureza e proteger ambientalmente o semi-árido, assegurando uso sustentável de seus recursos, constitui prioridade indiscutível, embora os sérios problemas geoambientais de outras sub-regiões devam merecer a devida atenção — em particular os espaços antropizados do litoral e da mata atlântica, submetidos, ao

longo dos séculos, à pressão de formas de ocupação destrutiva dos recursos naturais ambientalmente comprometedoras.

O vetor central, nesta área estratégica, são os recursos hídricos. Cabe, fundamentalmente, buscar sua preservação, a ampliação da oferta e a otimização de seus múltiplos usos, especialmente no semi-árido.

Dada sua importância, é a partir da distribuição geográfica das águas superficiais que se definem as unidades espaciais de intervenção adotadas nesta área estratégica (Tabela 7 e Mapa 1), delimitadas a partir das bacias hidrográficas regionais, tendo em vista que a regular disponibilidade de água é, predominantemente, a restrição maior à sustentabilidade geoambiental do desenvolvimento.

Ademais, essas unidades de intervenção em geral abrigam ecossistemas que, além de interdependentes, são relativamente mais homogêneos. Apesar de algumas dessas unidades espaciais se estenderem pelos territórios de mais de um estado, afigura-se fundamental atuar nelas de forma articulada e consistente, de modo a racionalizar o uso de seus recursos naturais e a assegurar, integralmente, sua conservação e ampliação.

Os demais vetores — relativos (1) ao monitoramento e previsão do clima e à defesa contra os efeitos das secas, (2) à conservação de solos, (3) à ampliação da biodiversidade e (4) aos recursos minerais — dão origem aos outros quatro programas prioritários contemplados nessa Área Estratégica. Eles devem, quando factível, orientar-se espacialmente com base nas unidades de intervenção adotadas, visando à criação, em cada uma delas, de efeitos sinérgicos acumulativos.

Tabela 7 - Conservação da natureza e proteção ambiental: unidades espaciais de intervenção

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA (MIL KM ²)	% S/ÁREA TOTAL	PRINCIPAIS BACIAS HIDROGRÁFICAS / ESTADOS
1. Tocantins Maranhense	32,9	1,99	Tocantins / MA
2. Gurupi	50,7	3,05	Gurupi, Turiaçu / MA
3. Mearim-Grajaú-Pindaré	97,0	5,83	Mearim, Grajaú, Pindaré /MA
4. Itapecuru	54,0	3,24	Itapecuru / MA
5. Munim-Barreirinhas	27,0	1,68	Munim, Preguiças / MA
6. Parnaíba	330,0	19,84	Parnaíba /MA, PI, CE
7. Aracaú-Coreaú	30,5	1,83	Coreaú, Acaraú, Aracatiaçu / PI, CE
8. Curu	11,5	0,70	Curu / CE
9. Fortaleza	14,7	0,89	S.Gonçalo, Ceará, Pacoti, Coco, Pirangi / CE
10. Jaguaribe	72,0	4,32	Jaguaribe / CE
11. Apodi-Mossoró	15,9	0,95	Apodi-Mossoró / CE, RN
12. Piranhas-Açu	44,1	2,65	Piranhas-Açu / RN, PB
13. Leste Potiguar	24,4	1,48	Ceará-Mirim / RN, PB
14. Oriental da Paraíba	23,7	1,43	Mamanguape, Paraíba / PB
15. Oriental de Pernambuco	25,3	1,52	Capibaribe, Ipojuca, Una / PE
16. Bacias Alagoanas	17,1	1,02	Mundaú / PE, AL
17. São Francisco	487,0	29,28	São Francisco / PE, AL, SE, BA, MG
18. Vaza-Barris	22,3	1,34	Vaza-Barris / SE, BA
19. Itapicuru-Real	46,1	2,78	Real, Itapicuru / SE, BA
20. Paraguaçu-Salvador	81,6	4,90	Pojuca, Paraguaçu, Jiquiriça / BA
21. Contas-Jequié	62,2	3,73	Contas / BA
22. Pardo-Cachoeira	42,0	2,52	Cachoeira, Pardo / BA, MG
23. Jequitinhonha	23,2	1,39	Jequitinhonha / BA, MG
24. Extremo Sul da Bahia	27,3	1,64	Jucurucu, Itanhém, Mucuri / BA
NORDESTE	1663,2	100,00	

Fonte: Sudene.

GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Na estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, o gerenciamento das águas assume papel primordial. Trata-se do recurso mais escasso, na maior parte da Região, em particular na grande zona semi-árida. Fator condicionante para a vida animal e vegetal, tem sua disponibilidade tremendamente afetada pelas secas, com grande risco para as atividades agrícolas e pecuárias e para o abastecimento humano. Apesar da sua importância, o Nordeste não desenvolveu, a não ser pontualmente, ao longo de sua história, uma institucionalização para o gerenciamento das águas, tanto de superfície como subterrâneas. A falta dessa institucionalização tem conduzido ao desperdício e aos freqüentes conflitos pelo uso da água, nos vários estados.

A proposta de um programa de gerenciamento de recursos hídricos no Nordeste, de forma ampla, tem como objetivo a manutenção de um balanço equilibrado entre as demandas hídricas da sociedade e as disponibilidades efetivas de águas superficiais e subterrâneas da Região. Busca-se, ao mesmo tempo, a obtenção de padrões desejáveis de sustentabilidade hídrica e a manutenção de níveis mínimos de vulnerabilidade às secas periódicas.

A consecução deste objetivo pressupõe a adoção de três relevantes linhas de ação:

- **Gestão integrada de recursos hídricos.** Trata-se de definir um arcabouço legal e institucional com vistas ao gerenciamento integrado das águas. Considerado o problema crucial dos recursos hídricos na região, e quiçá do País, o gerenciamento integrado das bacias hidrográficas e dos sistemas hídricos em geral é condição indispensável ao desenvolvimento e aproveitamento racional das águas interiores. A nível legal, torna-se necessária a definição clara das competências da União e dos Estados, bem como a institucionalização de mecanismos para permitir o gerenciamento a nível estadual. Entre outras coisas, há necessidade de:

- instalação da **Comissão de Águas do Nordeste**, conforme preconizado em projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional, que propõe a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- a implantação de sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, com base em plano integrado de recursos hídricos a nível de cada Estado;
- a instalação de comitês de bacias hidrográficas, seja em bacias federais, seja em bacias estaduais;

- o desenvolvimento de modelos de gestão integrada de bacias, especialmente no semi-árido, associando controles hidroambientais ao monitoramento climático;
 - monitoramento dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos disponíveis, com o controle dos açudes construídos e dos aquíferos explorados;
 - a implementação do princípio usuário-pagador, bem como a implantação de um mercado de direitos de água, compatível com o seu valor econômico e com o indeclinável dever social de atendimento às necessidades básicas da população;
 - a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de tecnologias adequadas à solução dos problemas hídricos do semi-árido.
- **Otimização da oferta de água.** O potencial de recursos hídricos superficiais e subterrâneos da região é fator limitante ao seu desenvolvimento sustentável. Torna-se portanto necessário que a transformação desse potencial em disponibilidade efetiva seja realizada de forma inteligente, harmônica, gradativa, com otimização de meios e recursos, e em estreita vinculação com as prioridades sociais de curto e longo prazos. A questão básica é como maximizar o aproveitamento hídrico, promovendo a melhor distribuição possível, do ponto de vista espacial, bem como protegendo o meio ambiente e melhorando ou preservando a qualidade da água. A proteção do meio ambiente se constitui numa das formas

mais eficazes para a preservação e ampliação dos mananciais, bem como para assegurar boa qualidade da água. neste campo, as diretrizes são as seguintes:

- **proteção e renovação dos ecossistemas das bacias hidrográficas, em particular, da vegetação ciliar;**
- **racionalização da ocupação e do uso do solo, bem como seu manejo adequado, de forma a minimizar impactos indesejáveis sobre os recursos hídricos, tais como erosão e assoreamento;**
- **combate aos processos de desertificação, de salinização e de destruição da diversidade biótica e ambiental;**
- **proteção das nascentes das águas subterrâneas;**

No tocante à melhoria da qualidade da água:

- **controle, corretivo e preventivo da poluição hídrica;**
- **dessalinização de poços no cristalino, sempre que técnica e economicamente viável.**

No que concerne a aumentar a oferta de água, as diretrizes se referem tanto a melhorar a eficiência, com redução de perdas, como a aumentar a capacidade de reservação:

- **redução de perdas na captação e distribuição;**
- **recuperação de poços e barragens existentes com vistas ao seu pleno funcionamento;**

- **construção**, nos imóveis rurais, com o devido licenciamento e gerenciamento que leve em conta os interesses dos demais usuários da bacia, **de infra-estrutura hídrica** que assegure o abastecimento permanente para consumo humano e animal;
 - **ampliação da oferta hídrica** adequada às demandas atuais e prospectivas, mormente aquelas de caráter social, através da construção de barragens e poços profundos, adutoras e canais de distribuição, e ainda com possíveis transferências de água interbacias;
 - construção, onde apropriado, de **barragens subterrâneas**, de forma a promover a exploração conjunta de águas superficiais e subterrâneas;
 - viabilização de **transposição de águas entre bacias**, sempre que possível, nos casos em que haja necessidade de atender a demandas oriundas de vazios hídricos.
- **Racionalização e controle dos usos múltiplos.** Do lado da demanda, faz-se mister estabelecer sistemas e mecanismos de otimização dos usos nos aspectos quantitativa e qualitativo, bem como redução de desperdícios e prevenção de usos inadequados. Isso pode ser alcançado tanto através de regulamentação, como do estabelecimento de mecanismos regulados pelo mercado, que são indutores de eficiência e dispensam grandes aparatos burocratizantes. A regulamentação dos usos da água deve buscar, em primeiro lugar, a adoção de instituição e de mecanismos eficazes para promover a eficiência no uso da água, para definir com clareza as

prioridades em casos de escassez, como nas épocas de seca, e para resolver, de modo pacífico, os possíveis conflitos de uso. Com esse propósito, convém:

- buscar o **aproveitamento sazonal das disponibilidades hídricas** no atendimento da demanda difusa;
- promover o **uso múltiplo racional dos grandes mananciais**;
- conferir **prioridade ao suprimento permanente de água à população urbana e rural**, recorrendo-se, se necessário, à construção de adutoras e à redistribuição de recursos hídricos interbacias;
- monitorar os **recursos hídricos superficiais e subterrâneos** disponíveis, mediante rede básica de informações hidrometeorológicas e o controle dos açudes e aquíferos explorados;
- adotar, nos **reservatórios de regularização, níveis de garantia elevados**, especialmente com vistas ao abastecimento humano e animal e à irrigação de culturas permanentes;
- destinar prioritariamente as **águas subterrâneas de boa qualidade** a fins mais nobres, mantida sua exploração sempre que possível nos níveis de suas capacidades de recarga;
- estimular a **irrigação de alta eficiência hídrica**, inclusive mediante a reutilização das águas de retorno;

- e prover a manutenção, preventiva e corretiva, de açudes e equipamentos hidromecânicos;

PREVISÃO DO CLIMA E DEFESA DOS EFEITOS DAS SECAS

O monitoramento e previsão do clima constituem importante instrumento para reduzir os riscos das atividades agropecuárias no semi-árido, mesmo em anos de menor e mais irregular pluviosidade, bem como para antecipar as probabilidades de ocorrência de secas, permitindo a preparação das medidas de defesa civil que possam vir a ser necessárias.

Os estados do Nordeste já contam com núcleos de previsão meteorológica, adequadamente equipados e com recursos humanos qualificados, potencialmente capazes de produzir, em tempo hábil, as informações climáticas necessárias para subsidiar as decisões das autoridades públicas e dos agentes produtivos, sejam as relativas ao planejamento agrícola, sejam as pertinentes ao uso racional dos recursos hídricos. Contudo, os graus diversos de operacionalização desses núcleos, as deficiências de comunicação entre eles, além de outras insuficiências, a par das dificuldades de acesso da população às informações climáticas produzidas, têm impedido que esse mecanismo seja utilizado apropriadamente para reduzir os riscos

das atividades produtivas na região semi-árida, bem como para avaliar a probabilidade de ocorrência de secas.

Programa eficiente e eficaz de monitoramento e previsão climática para o Nordeste necessita, a partir das experiências e *know-how* acumulados, de forma diferenciada, por esses núcleos estaduais, de:

- complementar a instalação de **redes de equipamentos telemétricos no campo** para medição, em tempo real, das variáveis hidrometeorológicas (tais como precipitação, temperatura, umidade);

- **distribuir, em tempo hábil, as informações obtidas e processadas**, na linguagem adequada, aos vários agentes econômico-sociais pertinentes;

- desenvolver programa articulado de pesquisas para **ampliar o conhecimento sobre os fenômenos climáticos** que ocorrem no espaço regional, bem como sobre seu monitoramento e previsão.

No que respeita à defesa contra os efeitos sócioeconômicos das secas, a experiência adquirida sugere que a assistência às populações atingidas deve ser feita preferencialmente nas proximidades dos locais onde elas residem, sejam eles urbanos ou rurais. Ação social integrada, adrede preparada — consistindo na assistência necessária, acompanhada de programa de geração de empregos em projetos de interesse comunitário e em ações voltadas para a complementação educacional e a qualificação para o trabalho, em anos normais, da população em idade ativa — é proposta que deve ser examinada.

Em todo caso, é necessário que a defesa civil seja aparelhada para responder adequadamente às emergências das secas, tendo linha de ação preparada para prover água e emprego às populações rurais e urbanas mais atingidas, particularmente os trabalhadores sem terra e os pequenos agricultores.

CONSERVAÇÃO DE SOLOS

O Programa visa a otimizar a utilização sustentável, para fins produtivos, dos solos, conforme suas aptidões e de acordo com as diretrizes do zoneamento ecológico-econômico regional.

Com esse objetivo, deve-se atentar, basicamente, para:

- a necessidade de efetuar, na escala necessária (1:25.000) e no âmbito do zoneamento ecológico-econômico do Nordeste, o **mapeamento agropedológico regional**, com prioridade para aquelas unidades espaciais de intervenção com melhor potencial de resposta produtiva ou com áreas em situação crítica de vulnerabilidade;
- a adaptação das atividades produtivas a **formas de uso dos solos de adequada sustentabilidade**, o que envolve a modernização da agropecuária, com rentabilidade suficiente para cobrir os custos de reposição dos solos desgastados;

- a atuação corretiva nas áreas identificadas como críticas no que respeita à degradação dos solos ou naquelas em processo de desertificação, seja mediante o manejo dos recursos existentes, seja através de programas de reflorestamento.

AMPLIAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

A conservação e ampliação da biodiversidade regional como fonte permanente de riqueza e bem-estar envolve, de uma parte, a geração de conhecimentos sobre a flora e a fauna e sua aplicação produtiva. Contempla, por outro lado, a introdução e adaptação de novas espécies vegetais e animais, em particular no semi-árido. Pressupõe ainda importantes transformações nas práticas agropecuárias tradicionais, com a introdução de tecnologias ecossensíveis, economicamente eficientes e compatíveis com modelo de organização da vida rural que articule e integre as atividades agrosilvopastoris e reduza sua vulnerabilidade às secas.

Para que esses objetivos possam ser alcançados concertadamente, tornam-se necessários:

- a recuperação, criação e manutenção de unidades de conservação, localizadas em áreas representativas dos variados ecossistemas regionais, identificadas com fundamento em estudos biogeográficos. Com esse objetivo, os cinco parques nacionais e estações ecológicas existentes no semi-árido (os Parques

Nacionais da Serra da Capivara e de Sete Cidades, no Piauí; e as Estações Ecológicas do Auiaba, no Ceará, do Seridó, no Rio Grande do Norte, e do Raso da Catarina, na Bahia) devem ser reforçados em suas infra-estruturas e capacidades de pesquisa, devendo, ademais, ser criadas algumas outras unidades complementares. A promoção do turismo ecotropical nesses sítios pode constituir-se fonte de renda capaz de financiar sua manutenção, bem como o esforço de pesquisa, além de contribuir para interiorizar atividade que hoje praticamente se restringe ao litoral;

- o desenvolvimento de **centros de conservação da flora e da fauna**. No que respeita à fauna, o Centro de Multiplicação de Animais Silvestres existente (Rio Grande do Norte) deve ser ampliado, conferida maior ênfase a parcerias com a iniciativa privada de que resulte o aproveitamento econômico de suas atividades. No caso da flora, iniciativa semelhante deve ser concretizada, voltada para o desenvolvimento de culturas, também em associação com empresas interessadas, de plantas nativas, bem como para a introdução, adaptação e disseminação de espécies vegetais exóticas;

- a **proteção da cobertura vegetal, o reflorestamento e o florestamento**, conduzidos seja pelos organismos públicos (em áreas especiais de conservação ou com o objetivo de proteger mananciais), seja pela iniciativa privada (com finalidades econômicas e assegurada a renovação permanente da vegetação);

- o **estímulo a novos modelos de exploração agropecuária intensiva**, com clara orientação conservacionista, concomitante ao desestímulo às formas

tradicionais atualmente prevalecentes, extensivas e grandemente predatórias, além de antieconômicas.

CONTROLE AMBIENTAL DA MINERAÇÃO

Embora os impactos ambientais atuais da mineração no Nordeste não sejam considerados graves, as potencialidades minerais da região, já apontadas, bem como a evolução imprevisível de algumas de suas atividades — nos garimpos, no entorno dos centros urbanos, particularmente nos casos da exploração destinada à produção de materiais de construção — aconselham a concepção e execução de Programa Prioritário com os seguintes objetivos:

- **a identificação e medição, para fins de aproveitamento econômico, das ocorrências minerais da região**, a partir do zoneamento ecológico-econômico regional, bem como a realização de estudos visando a avaliar a viabilidade econômica de sua exploração, adotado controle dos impactos ambientais, diretos e indiretos, decorrentes;
- **o aperfeiçoamento do controle ambiental das atividades mineradoras**, particularmente pela capacitação dos órgãos e entidades ambientais para a realização do monitoramento e fiscalização desses empreendimentos, bem como dos estudos e pesquisas que para tanto se fizerem necessários.

ORDENAMENTO DO ESPAÇO REGIONAL

O ordenamento do espaço do Nordeste visa a obter, mediante a integração de decisões e de ações, públicas e privadas, distribuição intra-regional da população, urbana e rural, da infra-estrutura e dos serviços econômico-sociais e das atividades diretamente produtivas de que resulte o desenvolvimento sustentável, em suas diversas e inter-relacionadas dimensões.

Deve caber ao Estado — à União, porém, mais diretamente, aos estados e municípios — articular esse processo de ordenação, seja identificando e buscando superar as restrições ambientais, os gargalos da infra-estrutura, as insuficiências dos serviços públicos, seja estimulando as atividades produtivas privadas na direção do pleno aproveitamento das oportunidades e potencialidades regionais e sub-regionais.

Caberá, entretanto, à sociedade regional gerar, por sua própria iniciativa, processo endógeno e auto-sustentado de criação de vantagens competitivas, capazes de acelerar o crescimento e de reduzir as disparidades intra-regionais e interpessoais,

contribuindo para ampliar e integrar o mercado interno. Desse processo resulta desenvolvimento endógeno, que não exclui (ao contrário, favorece, para tanto criando clima propício) a internalização de estímulos externos ao crescimento, resultantes de maior e mais benéfica inserção regional nas economias nacional e internacional, da atração de investimentos externos, nacionais ou estrangeiros, da transferência de novas tecnologias.

Nessa interação sinérgica entre as esferas pública e privada da sociedade redefinem-se, dinamicamente, seus respectivos papéis. Não cabe ao Estado impor imperialmente o ordenamento espacial do desenvolvimento. Na maioria dos casos, não lhe incumbe sequer executá-lo. Compete-lhe essencialmente, articular, orientar, incentivar as iniciativas consistentes com as diretrizes da espacialização regional e, quando necessário, desestimular aquelas que as contrariam. Aos agentes econômicos e aos atores sociais é que está reservado o papel de gestar as transformações direcionadas a um novo e sustentável ordenamento espacial regional, com a qual todos eles devem comprometer-se, no desejo compartilhado de realizá-lo.

Numa outra vertente, da confluência das forças endógenas e dos estímulos externos criam-se as possibilidades concretas de produzirem-se regionalmente crescimento e desenvolvimento melhor ordenados no espaço, além de sub-regionalmente articulados e melhor repartidos.

Os quatro vetores estruturantes desta Área Estratégica são: (1) o zoneamento ecológico-econômico da região, instrumento básico orientador de todo o processo de ordenamento espacial; (2) a reorganização do meio rural, que envolve novos padrões para as atividades agrosilvocultoras de que decorrem tanto reestruturação fundiária quanto novo relacionamento homem-natureza; (3) o processo de urbanização, em

seus aspectos interurbanos e intra-urbanos; e (4) a infra-estrutura econômica, particularmente a rede de transportes e a geração e distribuição de energia elétrica.

Embora, por motivos de ordem metodológica, se adote, nessa identificação de vetores, a distinção entre os espaços rural e urbano, eles devem ser visualizados integradamente, procurando-se tirar partidos das inter-relações econômicas e sociais entre eles como forças sinérgicas do desenvolvimento. A busca dessas sinergias deve ser enfatizada nos casos da região semi-árida e das áreas deprimidas da Zona da Mata (sobretudo em Pernambuco), como também entre o meio rural e as pequenas cidades da região (com ênfase para aquelas estagnadas ou em regressão por carência de base econômica). Esses menores núcleos urbanos são, na verdade, considerados de importância estratégica seja para o fortalecimento econômico do meio rural, seja para a desconcentração das atividades produtivas urbanas.

ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

O Zoneamento ecológico-econômico do Nordeste tem por objetivo a compreensão holística da realidade geoambiental e socioeconômica regional. Constitui, na verdade, atividade permanente, na medida que visa à análise de situações ecossociais em contínua transformação, decorrente de intensas e complexas relações homem-natureza e homem-homem. É instrumento para o ordenamento do espaço da região e também para o planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável.

O Programa, que não deve limitar-se a apontar as restrições e os riscos à sustentabilidade do desenvolvimento mas também suas potencialidades e oportunidades, deve ser modulado no tempo, em função das informações e análises disponíveis em cada momento, progressivamente complementadas por novos levantamentos, pesquisas e estudos.

Cada módulo do zoneamento ecológico-econômico é integrado por três componentes:

- o **macrozoneamento ecológico-econômico**, que compreende os meios físico, biótico e antrópico, identifica as zonas e subzonas ecológico-econômicas e estabelece as diretrizes gerais a seu ordenamento;

- a **elaboração de mapas ecológico-econômicos das zonas e subzonas selecionadas como prioritárias**, a partir de levantamentos por sensoriamento remoto e de sua interpretação, bem como de trabalhos de campo que, juntos, ensejem a confecção de cartas temáticas, atuais e potenciais (de relevo, de solos, de recursos minerais, inclusive hídricos, da flora, da fauna e das diversas formas ocupação humana);

- a **elaboração de planos diretores de desenvolvimento sustentável**, com a caracterização integrada do meio ambiente de cada zona ou subzona, a indicação das áreas com limitações e potenciais de ocupação, a identificação e seleção dos modelos de intervenção recomendados, o desenho das trajetórias-cenários desejados e a concepção dos programas prioritários para sua consecução.

Sistema de informações geográficas, nos moldes do que está sendo desenvolvido pelo Projeto Áridas, deve constituir mecanismo de grande relevância para o zoneamento ecológico-econômico e o ordenamento do espaço regional ao criar rede que permitirá o acesso a dados geoambientais e socioeconômicos georeferenciados.

REORGANIZAÇÃO DO MEIO RURAL

O Programa de Reorganização do Meio Rural é o rebatimento espacial, no campo, de toda a estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste. Incorpora, explícita e deliberadamente, como essencial ao êxito da estratégia, o reordenamento do espaço rural. Espaço compreendido como o *locus* onde se operam as múltiplas relações entre sociedade e natureza, partes indissociadas de um mesmo e complexo sistema, em especial aquelas que envolvem o uso dos recursos naturais nas atividades diretamente produtivas.

Nesse entendimento, o Programa deve orientar-se pelas seguintes diretrizes:

- **ocupação demográfica e produtiva compatível com a dotação de recursos naturais**, de modo a evitar sobrecarga ambiental e ensejar o desenvolvimento de atividades econômicas capazes de gerar produção e renda

compatíveis com o atendimento das necessidades básicas da população e com a conservação e renovação dos recursos naturais, em especial os do solo e os hídricos;

- **reestruturação fundiária voltada para o desenvolvimento de atividades agropecuárias sustentáveis**, com prioridade para a região semi-árida e a Zona da Mata, envolvendo, particularmente:

- **a revisão dos módulos rurais básicos**, tendo em vista a necessidade de compatibilizar sua dimensão a capacidade sustentável de produção suficiente para atender às necessidades fundamentais das famílias. No semi-árido, essa revisão deve considerar explicitamente a disponibilidade efetiva, por módulos, de água, inclusive para a pequena irrigação, de modo a reduzir os riscos produtivos associados às secas;

- **a redistribuição de terras**, acompanhada de assistência técnica, crédito, armazenagem e comercialização efetivos e eficazes ao desenvolvimento de agropecuária moderna e sustentável;

- **o reforço da infra-estrutura econômico-social**, no campo, em particular de transportes, energia e armazenagem e de saúde, educação básica e qualificação da força de trabalho;

- **a criação de opções para o reassentamento da população excedente** resultante dessas intervenções, o que deverá particularmente ocorrer nas áreas de minifúndios ou em processo de desertificação;

- **a descentralização executiva**, envolvendo os estados e municípios, as organizações comunitárias e, quando julgado recomendável, a empresa privada.

DESENVOLVIMENTO URBANO

Uma melhor estruturação da rede regional de cidades, consentânea com os objetivos do desenvolvimento sustentável e do ordenamento do espaço regional, além do reforço da base econômica e da infra-estrutura e serviços urbanos são os objetivos que devem ser alcançados com este Programa Prioritário.

A diretriz estratégica a ser adotada consiste no reforço da tendência, já observada, para desconcentração urbana, através de atuação coordenada sobre os fatores determinantes do ordenamento do espaço regional. Entre esses fatores sobressaem a distribuição espacial da população, a localização das atividades produtivas, rurais e urbanas, suas interconexões (especialmente agroindustriais, minerindustriais e interindustriais) e, em decorrência, a demanda, atual e potencial, gerada por infra-estrutura e por serviços urbanos, de que deverá decorrer a hierarquização funcional, entre as cidades, desses equipamentos.

Nesse contexto, as diretrizes do Programa são, principalmente:

- **a identificação das vocações produtivas dos pequenos núcleos urbanos, predominantes na região, em áreas como a agroindústria, os serviços de apoio à modernização da agropecuária, as indústrias de confecções e de calçados, o artesanato e outras, com vistas ao estímulo a seu desenvolvimento, seja em bases empresariais, seja mediante formas de organização comunitária;**

- o reforço da base econômica dos centros urbanos de médio porte, com funções de pólos de desenvolvimento referenciados a suas áreas de influência mais imediata, tanto abrigando atividades diretamente produtivas (agroindustriais, mineroindustriais) de maior porte e complexidade quanto os equipamentos e serviços mais sofisticados ou que dependam de maiores economias de escala;

- a dinamização econômica das regiões metropolitanas e maiores cidades, seja mediante a expansão, reestruturação e integração dos pólos industriais mais modernos nelas já existentes ou pela implantação de outros (asseguradas, nos dois casos, vantagens competitivas dinâmicas), seja pelo desenvolvimento dos serviços e equipamentos de elevado padrão tecnológico e gerencial, inclusive em apoio ao turismo;

- o enfrentamento prioritário da questão social urbana, mediante a extensão, a toda a rede urbana (e com prioridade para os pequenos e médios núcleos urbanos e as periferias das regiões metropolitanas e maiores cidades), das políticas sociais públicas (com ênfase nos serviços de saúde e nos programas de melhoria das condições de habitação e na educação básica e qualificação para o trabalho, bem como no combate à pobreza);

- a melhoria da gestão das cidades, de acordo com as diretrizes da gestão integrada do desenvolvimento adotadas neste documento, contemplando, em especial, o reforço técnico-administrativo das administrações municipais e a participação da comunidade, inclusive no controle social das ações governamentais.

REFORÇO DA INFRA-ESTRUTURA

O reforço da infra-estrutura econômica regional (transportes, energia, comunicações) como condição para que o Nordeste adquira e mantenha competitividade sistêmica e avance no processo de integração interna, inter-regional e internacional é o objetivo deste Programa Prioritário.

Consoante esse objetivo, são as seguintes as diretrizes estratégicas setoriais:

- nos **transportes**, deve-se adotar visão integrada, multimodal, da rede viária e dos serviços de transporte, de mercadorias e passageiros, com ênfase na expansão e modernização de corredores de transporte regionais, inter-regionais e internacionais (com prioridade para os que interligam a região ao Sudeste e ao Centro-Oeste do país e para os voltados para as exportações para o exterior e para o atendimento dos fluxos de turismo nacional e internacional). Cabe, em especial:
- **recuperar, melhorar e ampliar a infra-estrutura viária** (rodoviária, ferroviária, fluvial, buscando assegurar conexões intermodais eficientes, bem como a integração dos transportes interurbano ao urbano e do fluvial e terrestre ao marítimo e aéreo);

● **modernizar os serviços de transporte em suas diversas modalidades,** viabilizando o uso adequado e eficiente de cada uma delas e sua articulação intermodal;

● **ampliar e modernizar a infra-estrutura e os serviços portuários e aeroportuários,** no caso dos portos de modo a reduzir o tempo e os custos da movimentação de mercadorias nos terminais especializados ou de carga geral e, no caso dos aeroportos, para agilizar tanto o movimento de mercadorias quanto o de passageiros;

● **modernizar e integrar a infra-estrutura e os serviços de transporte urbano,** em particular os metropolitanos;

● **melhorar e ampliar a capilaridade das redes viárias alimentadoras e vicinais,** integrando as vilas e povoados ao sistema regional de transporte e facilitando a circulação das pessoas e da produção no meio rural;

● **conceber e implementar modelo de gestão para os transportes regionais** que leve em conta nova divisão de trabalho, no que respeita à infra-estrutura, entre a União, os estados e os municípios, bem como a conveniência de privatização e, no que concerne os serviços, a ampliação das responsabilidades empresariais e a elevação de seus padrões de disponibilidade, eficiência e segurança;

● **em energia** deve-se buscar a garantia de sua oferta em todo o Nordeste, inclusive com gradativa extensão de seu fornecimento ao meio rural, bem como tarifas competitivas para as atividades produtivas e diferenciadas para o consumo

domiciliar das populações de baixa renda. O esgotamento das fontes regionais de energia hidrelétrica deverá exigir a importação de energia da Amazônia Oriental, bem como a exploração de fontes alternativas de comprovada viabilidade e segurança;

• nas **comunicações**, a diretriz é assegurar a expansão dos serviços de telefonia, de transmissão de dados, fax e imagens em toda a região, inclusive no meio rural, bem como interligações eficientes, inter-regional e internacionalmente, seja por meio de satélites, seja de cabos de fibras óticas.

TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA E CRESCIMENTO ACELERADO

O crescimento acelerado e sustentado pressupõe processo contínuo de transformação da economia que lhe assegure vantagens competitivas dinâmicas, obtidas pela incorporação do conhecimento, em particular da tecnologia avançada e de novos métodos de gestão, às atividades produtivas.

O conhecimento, embora em parte contido no capital físico e nos materiais empregados na produção (nas máquinas, nos insumos produtivos), está cada vez mais incorporado, de modo mais intangível, ao capital humano dos agentes econômicos — sob a forma de um vasto e diversificado conjunto de capacidades e de habilidades, intelectivas, lingüísticas, organizacionais, técnicas, processuais. Em particular, depende do domínio de novas tecnologias — sejam as de emprego genérico, como a eletrônica-informática, sejam as especializadas —, bem como de novos métodos de gestão do capital, do trabalho, da produção, dos negócios.

É mediante esse processo de incorporação sistemática e permanente de conhecimento que se formam as vantagens competitivas que hoje mais contam para a riqueza das nações. Vantagens criadas pela acumulação de capital humano: não mais aquelas associadas à dotação de recursos naturais ou aos baixos custos da mão-de-obra, que, embora possam ter alguma relevância, não se sustentam em economia cada vez mais globalizada e liberalizada, que, ademais, vem reduzindo crescentemente os custos de transporte de matérias-primas e ampliando a mobilidade, em escala planetária, dos fatores de produção, especialmente do capital e da tecnologia.

Esses padrões, hoje dominantes, na economia mundial, se, de uma parte, favorecem os países e regiões que — como o Nordeste — detêm base de recursos naturais relativamente pobre, por outro lado constituem sério *handicap* para aqueles — e neles se inclui também o Nordeste — com insuficiências de capital humano e que não dominam nem aplicam economicamente, na escala necessária, as novas tecnologias e os métodos avançados de gerência empresarial. Para esses últimos países e regiões, portanto, a necessária transformação produtiva deve vir indissociadamente acompanhada de grandes investimentos em recursos humanos,

com prioridade para a educação básica moderna e para capacitação profissional em sintonia com novos paradigmas técnicos e organizacionais.

Essas observações são necessárias para evidenciar a importância dos recursos humanos e da tecnologia para a competitividade e, decorrentemente, para o êxito e sustentação do processo de transformação econômica.

No caso do Nordeste, a transformação produtiva necessária, embora deva envolver toda a complexa e inter-relacionada gama das atividades econômicas, afigura-se prioritária: (1) na agropecuária, onde se impõem tanto sua modernização quanto sua adaptação às condições peculiares do semi-árido e a parcial reconversão produtiva de sistemas agroexportadores em desagregação e declínio; (2) na indústria de transformação, contemplando seja a reestruturação, expansão e integração dos pólos industriais mais modernos, seja a agroindústria, inclusive a do açúcar; e (3) na expansão do turismo, inter-regional e internacional.

MODERNIZAÇÃO E EXPANSÃO AGROPECUÁRIA

Este Programa Prioritário desdobra-se em três segmentos: (1) o relativo ao desenvolvimento da agricultura irrigada, com ênfase na região semi-árida; (2) o que se volta para a modernização da agropecuária de sequeiro; (3) o que considera a agricultura das regiões mais litorâneas, tradicionalmente dedicadas a monoculturas de exportação e (4) o que contempla as áreas de fronteira mais recentes.

Agricultura irrigada

O Nordeste, atualmente com cerca de 450 mil ha de agricultura irrigada (1991), dos quais 300 mil ha em sua região semi-árida, poderá ter, em 2020, 1 400 mil ha, com 800 mil ha no semi-árido.

Essa meta não esgota as potencialidades regionais de crescimento da irrigação porquanto considera, realisticamente:

- que sua **expansão condiciona-se pelas demandas**, atual e futura, geradas nos mercados regional, nacional e internacional, bem como pela capacidade de comercialização;
- que a **irrigação deve constituir-se atividade competitiva e auto-sustentada**, implantada e operada em bases empresariais e com total recuperação dos investimentos públicos realizados;
- que há **substancial subutilização de terras nas áreas com infraestrutura de irrigação**, tornando possível elevar a produção agrícola irrigada sem maiores inversões em infra-estrutura.

As diretrizes estratégicas para esse componente do Programa Prioritário Modernização da Agropecuária são, consistentemente com as considerações acima formuladas, as seguintes:

- os projetos públicos de irrigação deverão ser privatizados, total ou parcialmente, sendo necessário reabilitá-los e reestruturá-los, a curto e médio prazos, de modo a viabilizar sua negociação e financiamento;

- a expansão dos grandes e médios projetos empresariais de irrigação, voltados principalmente para a produção de frutas ou hortaliças principalmente destinadas à exportação ou utilizadas como matérias-primas na agroindústria regional, deverão arcar com os investimentos em infra-estrutura global de irrigação, devendo ser estimulados pelo Estado através da infra-estrutura básica e dos serviços sociais de uso comum (energia, transportes, pesquisa, capacitação de recursos humanos, financiamento);

- o desenvolvimento dos pequenos projetos privados, empresariais ou comunitários, deverá ser fortemente incentivado, dadas suas potencialidades de expansão, inclusive para a produção competitiva de grãos (arroz, feijão). Esse incentivo deve caber preferentemente aos órgãos e entidades dos estados, através da pesquisa e sua aplicação produtiva, da assistência técnica, do crédito, da comercialização e, em especial, da organização e associação de produtores.

Complementarmente a essas diretrizes, cabe considerar as seguintes orientações estratégicas de caráter geral:

- dado que a restrição hídrica para a agricultura irrigada é a mais importante na região semi-árida, deve-se adotar sistemas de irrigação mais eficientes no uso da água (como a irrigação localizada), desde que rentáveis;

• deve-se reforçar a capacidade operacional dos órgãos e entidades públicos que atuam em apoio à irrigação (na construção da infra-estrutura, na pesquisa, na assistência técnica, no financiamento), de modo que não constituam obstáculo à desejada expansão da atividade, particularmente no semi-árido.

Agropecuária de sequeiro

A agropecuária de sequeiro, a despeito de suas vulnerabilidades, pode transformar-se em atividade mais segura e rentável se melhor adaptada às condições ambientais do semi-árido, repartindo com a agricultura irrigada a ocupação produtiva do meio rural.

Por um lado, os riscos econômicos inerentes a essa atividade, decorrentes da instabilidade climática e das secas periódicas, podem ser ao menos parcialmente compensados. Por outro, as práticas agropecuárias extensivas e predatórias da natureza, que comandaram, ao longo dos séculos, o processo de ocupação daquele vasto *hinterland* — causando sérios danos ambientais, em especial pela degradação dos solos, o desmatamento e, em conseqüência, a erosão e o assoreamento dos rios — podem ser substituídas por métodos mais intensivos e que adotem padrões tecnológicos economicamente mais eficientes e ambientalmente menos agressivos. Finalmente, as lavouras permanentes (algodão arbóreo, sisal), a atividade extrativa vegetal (caso da carnaúba), a pesca e a piscicultura em águas interiores e o aproveitamento intensivo das serras úmidas podem ser complemento importante, na região, à agropecuária de sequeiro.

A diretriz estratégica fundamental, neste caso, consiste em conferir prioridade, no semi-árido, a agropecuária de sequeiro, desenvolvida em pequenos e médios estabelecimentos, capaz de gerar produção e renda pelo menos suficientes para o atendimento das necessidades básicas dos agentes produtivos, em especial das unidades familiares de produção. Constituem pressupostos para que esse objetivo seja alcançado:

- **reestruturação fundiária**, em áreas selecionadas de acordo com critérios que considerem sua maior aptidão relativa para essa atividade, e que venham a ser objeto de atuação prioritária do Estado, voltada preferencialmente para os pequenos produtores rurais (em especial, cabe rever a dimensão dos módulos rurais básicos, por áreas selecionadas);

- **garantia de disponibilidade de água**, em cada imóvel rural, suficiente para atender, com permanência, as necessidades de consumo humano e animal e a pequena lavoura irrigada;

- **capacitação dos agentes econômicos** para assimilar e desenvolver a pequena irrigação, associada à agricultura de sequeiro, praticar a pecuária intensiva e organizar racionalmente suas unidades de produção de modo internalizar o cálculo econômico, poder utilizar eficientemente insumos e implementos modernos e crédito, bem como beneficiar-se da assistência técnica, de informações sobre as condições climáticas e dos estímulos de mercado.

Torna-se ainda imprescindível:

- **estimular a pesquisa e a experimentação, bem como sua extensão aos produtores rurais, com vistas à diversificação das lavouras do semi-árido (inclusive reavivando culturas como a mamona e outras oleaginosas, o sisal, o algodão, plantas xerófilas — seja para consumo animal, uso industrial ou para fins ornamentais;**

- **promover a diversificação da pecuária, com a introdução de sistemas e técnicas de manejo, estabulação e desfrute mais eficazes, orientados para a criação intensiva para corte, leite e reprodução, em especial de pequenos animais (caprinos, suínos, aves), bem como de animais silvestres;**

- **estimular atividades complementares, envolvendo as culturas permanentes, as atividades extrativas, o aproveitamento intensivo das manchas férteis e serras úmidas, a pesca e a piscicultura de águas interiores, asseguradas sua rentabilidade e sustentabilidade.**

Regiões agroexportadoras em declínio

Áreas de lavouras tradicionais do Nordeste — de cana-de-acúcar, de cacau — vêm de há muito enfrentando situações de estagnação ou declínio, com sérios problemas sociais, evidenciados pela extrema pobreza de grande parte da população rural.

Sem prejuízo de abordagem regionalmente mais abrangente e integrada de seu desenvolvimento (aliás adotada pelo Projeto Áridas e neste relatório), cabe buscar,

nessas regiões, a modernização de sua agricultura que, no caso da cana-de-açúcar, envolve diversificação produtiva.

Com efeito, estima-se que pelo menos 150 mil ha da Zona da Mata de Pernambuco, inadequados à cultura da cana-de-açúcar, podem ser objeto de projeto de diversificação agropecuária, voltado para as populações carentes. O projeto deve conter os seguintes componentes principais:

- **componente arrecadação de terras**, contemplando aquelas inadequadas à lavoura de cana-de-açúcar, primeiro passo para possibilitar a pretendida diversificação produtiva;
- **componente reestruturação fundiária**, com cuidadosa revisão das dimensões dos módulos rurais, de modo a assegurar sua viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental;
- **componente diversificação produtiva**, envolvendo o assentamento de pequenos produtores, conduzido de preferência por agentes sociais e de forma associativa, e procurando combinar a policultura, com ênfase na fruticultura, a avicultura, a piscicultura, a sericultura e outras atividades de base rural, atendidos critérios de viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental;
- **componente recursos humanos**, contemplando a capacitação técnica e de gestão dos produtores envolvidos no projeto.

Naquela região, cabe, ademais, incentivar a elevação da produtividade da lavoura da cana-de-açúcar, nas áreas adequadas e assegurada sua sustentabilidade ambiental, como base para o esforço que deve ser feito para a modernização, a ampliação e a integração da indústria sucroquímica.

No caso da lavoura cacaueteira, cabe recuperar sua capacidade produtiva, em especial através do combate à “vassoura da bruxa”, mediante ações que considerem desde a pesquisa sobre a doença até sua erradicação profilática, assim como pelo aproveitamento dos aspectos positivos de experiências anteriores de pesquisa, experimentação e extensão rural, centradas no desenvolvimento dessa importante cultura de exportação.

Áreas de fronteira

As áreas de ocupação produtiva mais recente do Nordeste incluem a Pré-Amazônia maranhense e as áreas de cerrados do oeste da Bahia e do Piauí e do sudoeste do Maranhão.

Em todas elas, os processos de ocupação foram sobretudo comandados por iniciativas de fora do Nordeste e, em geral, sua produção se orienta para mercados de outras regiões.

Na Pré-Amazônia maranhense há sérios problemas de produtividade e em todas as áreas de fronteira existem grandes deficiências de infra-estrutura, em especial de transportes e comunicações.

Nesse contexto o projeto deve conter os seguintes componentes principais:

- componente **infra-estrutura**, com vistas ao melhor escoamento da produção e a sua integração à economia regional;
- componente **pesquisa, experimentação e assistência técnica**, com o objetivo de elevar a produtividade e a sustentabilidade das atividades agropecuárias;
- componente **agroindustrial**, voltado para o **beneficiamento local da produção**, ampliando os efeitos geradores de renda e emprego;
- componente **reestruturação fundiária**, com prioridade para a regularização da propriedade e também para o acesso mais equitativo à terra, inclusive como opção para absorver excedentes demográficos de outras sub-regiões do Nordeste;
- componente **capacitação de recursos humanos**, contemplando a formação técnica e gerencial da força de trabalho local como meio para reduzir a necessidade de trazer mão-de-obra de outras regiões.

REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO INDUSTRIAL

Para que mantenha as atuais ou adquira novas vantagens competitivas, a indústria de transformação e extrativa mineral do Nordeste deve internalizar, a curto e médio prazos, os novos paradigmas tecnológico e organizacional que constituem a Terceira Revolução Industrial. De um lado, pelo domínio e aplicação, generalizados para toda a indústria, das tecnologias de uso comum, centradas na microeletrônica-informática, nas telecomunicações e na automação flexível,

bem como das modernas técnicas de gestão da produção e de *marketing* e das novas formas de relacionamento entre o capital e o trabalho. De outro, pela assimilação de tecnologias mais específicas, chaves do progresso industrial em setores que interessam mais de perto à região: a biotecnologia, os novos materiais, a mecânica de precisão.

Exame da experiência dos países que já se aprofundaram na incorporação desses novos paradigmas — que constituem, na verdade, fronteiras móveis, que se deslocam rapidamente com o avanço do conhecimento e das inovações tecnológicas e gerenciais —, não inspira confiança sobre a capacidade de geração direta de empregos resultante desse processo de reestruturação industrial. Não há, porém, alternativa a ele quando o objetivo é a competitividade dinâmica: as economias nacional e mundial estão claramente sinalizando que, sem ela, são poucas, a longo e, em alguns casos, médio prazo, as probabilidades de segurança e sobrevivência industriais.

Vale ressaltar, porém, que esse processo de modernização produtiva deverá ser, ainda por algum tempo, desigual, espacial e setorialmente, tanto no Brasil quanto no Nordeste, além de, em geral, pouco intenso em atividades que não enfrentam a concorrência das importações ou não se voltam para o mercado internacional.

No Nordeste, o processo de reestruturação e expansão industrial deverá considerar: (1) os complexos industriais integrados; (2) os pólos urbano-industriais diversificados; (3) a agroindústria; (4) a indústria tradicional; (5) as indústrias extrativo-minerais.

Os três complexos industriais integrados do Nordeste — os Pólos Petroquímico da Bahia e Cloroquímico de Alagoas e o Complexo Minerometalúrgico do Maranhão — necessitam, além da modernização de suas

unidades básicas de produção, da consolidação e maior integração de suas cadeias produtivas.

Os principais pólos urbano-industriais da região (Recife, Salvador e Fortaleza) combinam gêneros industriais mais modernos (química, metalurgia metal-mecânica, material elétrico e de comunicações, minerais não-metálicos, incipiente produção de bens de capital) e a tradicional indústria de bens não-duráveis de consumo (têxteis, confecções e calçados, bebidas e produtos alimentares). Essa diversidade produtiva, porém, assume feições pouco articuladas e integradas, apresentam graus variados de obsolescência e, em geral, baixa competitividade dinâmica. Nesses pólos (e em outros, menores, localizados nas capitais dos demais estados e em algumas cidades de porte médio) deve concentrar-se o esforço de transformação, interação e expansão produtivas, que reduzam sua heterogeneidade estrutural, tecnológica e gerencial e lhes confira dinamismo mais sustentado.

À agroindústria estão reservados importantes papéis de integração inter-setorial e de interiorização de novas forças produtivas. Suas potencialidades são bastante amplas, em especial quando associadas ao crescimento desejado para a agricultura irrigada e, de um modo geral, à revitalização, em novas bases, da agropecuária e da lavoura de cana-de-açúcar (como condição para o desenvolvimento de indústria sucroquímica moderna, integrada e competitiva). Seu significado estende-se ainda ao social, seja pela geração sustentada de emprego e renda no meio rural e nas pequenas e médias cidades, seja no que respeita aos objetivos da segurança alimentar regional.

A indústria tradicional de bens não-duráveis de consumo em geral precisa passar por acelerado processo de modernização, em todos os seus aspectos,

imperativo de sua própria sobrevivência, pois deverá enfrentar concorrência externa, nacional e internacional, no próprio mercado da região, o que pode acabar por destruí-la.

A indústria extrativo-mineral, finalmente, nela incluída a de minerais não-metálicos (cimento, gesso, cerâmicas e toda sorte de materiais de construção), tem aberto diante de si um vasto campo para avanço produtivo e inovações tecnológicas. Os materiais cerâmicos, o quartzo, o granito, as pedras ornamentais, de emprego na construção civil e na indústria, terão vasto mercado, inclusive no exterior, se assegurados altos padrões de qualidade e respeito estrito a exigentes especificações técnicas. O Nordeste detém ainda algumas riquezas minerais (já referidas), cuja exploração e beneficiamento, na escala possível e desejável, vêm sendo incompreensivelmente postergados.

Apresentado esse breve referencial para a formulação de uma estratégia industrial para o Nordeste, cabe considerar algumas diretrizes gerais que devem pautar-lhe.

- a **competitividade**, conforme já enfatizado, é a **diretriz central** a nortear o esforço de reestruturação industrial, em particular os novos investimentos voltados para o crescimento da produção;

- **parcerias**, envolvendo o aporte de capitais, tecnologias e novos métodos de organização, com grupos empresariais nacionais e estrangeiros, afiguram-se absolutamente necessárias, inclusive como instrumento para viabilizar o acesso a novos mercados;

- **redes de pequenas empresas, de alta tecnologia, integradas ou não a grandes empresas, envolvidas no beneficiamento de produtos como os têxteis, couros e peles, materiais cerâmicos, materiais plásticos, alimentos, bem como articuladas a redes nacionais e internacionais de comercialização, é solução, adotada em outros países, que tem futuro promissor;**

- **a infra-estrutura mais diretamente ligada ao processo de industrialização (distritos e galpões industriais, centros de informações tecnológicas e mercadológicas, mecanismos de identificação de oportunidades de investimento e financiamento, assim como de novos mercados e de promoção de exportações) deve ser desenvolvida;**

- **o controle da poluição, em seus vários níveis, bem como a minimização das agressões ambientais, impõem-se como condição de sustentabilidade.**

PROMOÇÃO DO TURISMO

O Nordeste, principalmente graças a iniciativa articulada dos governos estaduais, vem adotando, nos últimos anos, postura mais agressiva na promoção do turismo receptivo, que apresenta grande potencial de desenvolvimento na região, mormente em sua imensa faixa tropical litorânea.

O turismo corresponde, na verdade, do ponto de vista econômico, a exportações de bens e serviços — com a evidente vantagem de que essas “exportações” não oneram a região receptora com os custos de transporte (ao contrário, pelo menos em parte os internaliza). É, ademais, atividade grandemente geradora de renda e de emprego, além de apresentar tendência para grande, exponencial expansão em todo o mundo.

O atual Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur), avanço importante para a promoção do turismo na região, deve, neste contexto, ser estimulado e ampliado, reforçando-se as seguintes linhas de atuação:

- a **infra-estrutura e os serviços voltados para o turismo**, contemplando os transportes, a infra-estrutura e os serviços urbanos em geral, as comunicações, a hotelaria, os serviços de alimentação e lazer, a segurança e os serviços especializados de apoio ao turista e os espaços culturais e destinados a grandes eventos;

- a **conservação e recuperação e valorização dos recursos naturais e das paisagens urbanas de interesse turístico**, bem como o controle do meio ambiente;

- a **valorização do patrimônio e manifestações culturais** (patrimônio histórico e artístico, teatro e música, folclore, artesanato, culinária regional, eventos tradicionais — como o carnaval, as festas juninas, as cerimônias religiosas, tanto católicas quanto sincréticas);

- a interiorização do turismo, seja com a aproveitamento turístico dos Parques Nacionais e Estações Ecológicas, estâncias climáticas e hidrominerais e hidrotermais, os hotéis-fazenda, seja pela valorização de manifestações culturais características da região semi-árida;

- a capacitação dos recursos humanos envolvidos na gestão e na execução dos diversificados serviços de apoio ao turismo e que contemple não apenas o domínio de línguas como o conhecimento do patrimônio natural e cultural da região, em todas as suas principais dimensões;

- a promoção da participação comunitária das áreas de interesse turístico em apoio ao desenvolvimento da atividade, em particular na recepção do turista.

CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS E EQÜIDADE

Os países e regiões menos avançados almejam atingir a modernidade dos desenvolvidos, em suas múltiplas dimensões: econômica, social e política. E fazê-lo de forma sustentável.

Para alcançá-la mais rapidamente, precisam solidificar ampla parceria entre o Estado, a iniciativa privada e, em geral, a sociedade, construída em torno de estratégias conjuntas, capazes de enfrentar os grandes desafios do desenvolvimento — pois o êxito do projeto com esse propósito envolve novas relações, complexas e multiformes, entre os atores econômicos, sociais e políticos, de que decorre uma nova racionalidade: interativa, comunicativa, dialógica.

O êxito desse processo de interação social convergente depende, fundamentalmente, da capacidade dos recursos humanos. Investir no homem significa habilitá-lo a protagonizar as transformações econômicas, sociais e políticas que se impõem, bem como prepará-lo para novo relacionamento com a natureza de que resultem concomitantemente seu uso racional e sua proteção.

A opção elitista do passado consistiu em investir em alguns poucos homens que, por possuírem o monopólio do conhecimento, conduziram aristocraticamente os destinos das sociedades.

A crença na equidade e uma das revoluções que inauguraram a modernidade — a Revolução Francesa — encarregaram-se de demonstrar a injustiça e os limites impostos ao próprio evoluir das sociedades por essa escolha excludente.

Hoje consolida-se o consenso pela opção democrática, que consiste em investir em todos os homens, procurando igualar oportunidades. E quase todas as sociedades — inclusive a brasileira e a nordestina, embora ainda fortemente excludentes —, dispõem dos meios para realizar esse propósito. Meios que um outro movimento fundador da modernidade, voltado para a eficiência — a Revolução Industrial —, disseminou por quase todo o mundo.

A igualdade de oportunidades significa, na visão atual, quando referida ao Nordeste (e também ao Brasil): (1) saúde e habitação para todos; (2) educação para a modernidade; (3) qualificação para a competitividade; e (4) combate á pobreza como uma dimensão prioritária da redistribuição interpessoal da renda.

SAÚDE E HABITAÇÃO PARA TODOS

Saúde e habitação são vistos como intimamente relacionadas.

A saúde, se compreendida como o bem-estar físico e psíquico da pessoa de que resulta sua capacidade de convivência social harmoniosa, transcende o âmbito das ações médico-sanitárias *stricto sensu* por envolver toda a condição social do indivíduo.

A habitação, entendida como as condições habitacionais em geral, inclusive os serviços e equipamentos domiciliares (água, energia, saneamento) e o meio ambiente, ultrapassa a simples disponibilidade de uma casa.

Saúde

Em sentido amplo, a saúde depende de muitas variáveis econômico-sociais. Para planejar e executar as ações médico-sanitárias de maior prioridade, um conjunto de indicadores demográficos (tais como a esperança média de vida, as taxas de mortalidade geral e infantil), nutricionais, de morbidade, de acesso domiciliar a

serviços como abastecimento d'água e saneamento básico, além de outros, é geralmente utilizado. Eles ensejam a identificação das áreas e das parcelas da população mais vulneráveis, às quais se deve dar atenção especial.

No caso do Nordeste e considerados esses indicadores, as ações médico-sanitárias devem orientar-se pelas seguintes diretrizes:

- a população-alvo dos programas de saúde são as famílias vivendo em situações de pobreza crítica e, nessas famílias, os cuidados maiores devem ser reservados às crianças, em especial na primeira idade, às gestantes e nutrizes;
- as áreas prioritárias são as sujeitas a endemias, as regiões particularmente insalubres e, em geral, os espaços urbanos com grande concentração e adensamento de pobreza;
- o principal objetivo a alcançar, globalmente, pelos serviços de saúde é executar **planejamento familiar integrado para a saúde**, em nova, abrangente e mais integrada conceituação. Ele consiste em prover as informações e os meios para que as famílias possam, elas próprias: (1) decidir livremente o número de filhos que querem ter; (2) dar a necessária assistência às gestantes e nutrizes; (3) adotar as medidas para reduzir a mortalidade e a desnutrição infantis; e (4) evitar as doenças preveníveis por imunização. Essa abordagem pressupõe importante esforço de educação familiar para a saúde;

- objetivos também muito importantes são ampliar os serviços de abastecimento d'água e de saneamento adequados, de modo que seja atendidos todos os domicílios, inclusive no meio rural, e erradicar as grandes endemias.

A organização da saúde pública deve ter como objetivo universalizar o acesso seguro e igualitário de toda a população a seus serviços. Com esse propósito, cabe:

- estruturar **rede hierarquizada e descentralizada de saúde**, organizada em sistema unificado, com capilaridade suficiente para prover, integradamente, os serviços e ações de saúde, preventivos ou curativos, com ênfase nos primeiros como forma de reduzir a necessidade dos segundos. Unidades volantes de saúde ou agentes comunitários constituem opções para assegurar a universalização e a qualidade da cobertura;
- envolver a comunidade nas decisões, ações e no controle **social dos serviços de saúde**, em todos os seus níveis;
- conceber **mecanismos de financiamento adequado das instalações e equipamentos de saúde**, bem como do custeio de seus serviços, com participação da União, segundo critérios, estabelecidos por estado, que levem em conta a população e a incidência de pobreza crítica, complementada por recursos dos estados e dos municípios
- **capacitar os recursos humanos** em todos os níveis, em especial os paramédicos.

Habitação

A linha de ação básica, no que respeita à habitação, consiste em orientar as ações públicas e comunitárias para a melhoria das condições habitacionais daquelas famílias que ocupam domicílios em condições precárias (ou seja, famílias na sua quase totalidade criticamente pobres), bem como os localizados em áreas que não dispõem dos serviços de saneamento básico, encontram-se ambientalmente inseguras ou degradadas. Como corolário, deve-se confiar aos mecanismos de mercado o financiamento da demanda restante por habitações, particularmente a dos não-pobres.

Essa diretriz orienta os projetos habitacionais em duas direções:

- **para melhorias das condições das casas que são unidades habitacionais precárias, nas cidades e no meio rural (mocambos, palhoças, casebres);**
- **para programas de saneamento básico (abastecimento d'água, esgotos e coleta de lixo), recuperação de áreas ambientalmente degradadas ou remoção de moradores daquelas comprovadamente inseguras e sua realocização.**

No primeiro caso, a melhoria das unidades habitacionais deve envolver a atuação solidária das próprias comunidades, e subsídios públicos, sob a forma de materiais de construção, além de orientação técnica, serão, na maior parte dos casos, necessários. Essas ações devem ser conduzidas descentralizadamente, pelos governos municipais, com apoio estadual e federal.

Com relação aos programas de saneamento, cabe implantar tanto os sistemas envolvendo redes mais complexas quanto formas simplificadas, se necessário

adaptadas a condições topográficas adversas (morros, por exemplo) ou de insalubridade (alagados, mangues). Soluções de baixo custo para as moradias isoladas do meio rural também devem ser adotadas.

Dada sua reconhecida importância para a saúde e o meio ambiente, o saneamento básico é prioridade indiscutível.

EDUCAÇÃO PARA A MODERNIDADE

O problema da educação básica no Nordeste transcende a questão da escola, na medida que, de um lado, a maioria das famílias em geral não exerce seu papel tradicional de socialização da criança. De outro, porque a sociedade regional incorporou, de modo incompleto, desigual e desestruturado, os chamados valores da modernidade, seja na vida cotidiana, seja na organização do trabalho. São circunstâncias como essas, de natureza social e cultural, que afetam, diversa e complexamente, o desempenho da (e na) escola.

Ademais, ainda que a importância da educação seja unanimemente afirmada no nível das manifestações retóricas, esse reconhecimento não se reflete no plano pragmático, o que, em parte pelo menos, resulta em inadequação entre as elevadas expectativas sociais com relação à escola e os pobres resultados do esforço educacional. Esse descompasso, que em grande medida resulta de ineficiência da própria escola — entendida tanto como ensino quanto como aprendizado —, ficam

evidentes nas altíssimas taxas de repetência e nos baixos níveis de qualidade do produto educacional.

Ao buscar as inter-relações entre a educação e a estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, cabe ressaltar que, como o conceito de qualificação profissional, correspondente ao novo paradigma tecnológico adotado pelas economias dinâmicas e competitivas, tem como fundamento escolaridade básica de bom nível, impõe-se elevar os padrões de educação e universalizar o ensino fundamental (o de primeiro grau) como requisito mínimo de uma vida ativa em uma sociedade moderna.

A questão não está apenas (nem sobretudo) em propiciar à educação mais recursos financeiros. Está em criar as condições objetivas para a aquisição, na escola, das competências mínimas a partir das quais as habilidades exigidas pelo novo padrão tecnológico possam ser desenvolvidas.

Com esse objetivo faz-se necessário que governo e sociedade atuem articuladamente para promover a melhoria do ensino básico (sobretudo de primeiro mas também de segundo grau), o que está diretamente associado à adequada formação do professor e a níveis condizentes de remuneração, à revisão dos conteúdos curriculares, à extensão da jornada escolar, a novas formas de gestão da escola, à eficiente avaliação pedagógica.

Complementarmente a visão da educação básica seja como valor em si, seja como essencial à competitividade e ao êxito da reestruturação industrial, destaquem-se as relações entre uma sólida educação básica para todos e o aperfeiçoamento das instituições e das práticas políticas. Nessa dimensão, a educação básica é o cimento social necessário à consolidação de sociedade democrática e participativa, sendo a

escola universalizada e de qualidade, voltada para a aquisição e o domínio dos conteúdos básicos do conhecimento universal, condição para o exercício pleno da cidadania.

As linhas de ação necessárias para que se alcance esse duplo objetivo envolvem:

- a obtenção de **resultados no processo de aprendizagem** que assegurem o desenvolvimento cognitivo e social mínimo dos educandos, em cada série do ensino básico:

- a **garantia de condições básicas da oferta escolar** (instalações, equipamentos, material escolar e capacidade docente) em toda a região;

- **eficiente gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares** (com democratização de sua direção, das relações pedagógicas e dos processos de ensino).

Com relação ao primeiro ponto — resultados da aprendizagem —, o que se deve buscar primordialmente é a universalização das oportunidades de aquisição e desenvolvimento de competências básicas: no domínio cognitivo (habilidades de comunicação e expressão oral e escrita, cálculo e raciocínio lógico); no domínio da sociabilidade e nas relações com o meio ambiente (desenvolvimento de atitudes responsáveis, de autodeterminação, senso de autoridade, sentido ético nas relações interpessoais e compromisso com a conservação da natureza); e no domínio intelectual (criatividade, capacidades decisória e de saber como continuar a aprender). Complementarmente, cabe iniciar a educação tecnológica, referida ao

trabalho, sua valorização e sua organização racional, bem como às peculiaridades regionais e locais condicionantes da futura inserção produtiva do educando.

Com relação ao segundo — oferta escolar —, é preciso assegurar os padrões básicos para os recursos e práticas educacionais, o que envolve a recuperação e equipamento das unidades escolares, suficiente material escolar, a capacitação docente, jornada escolar ampliada e processo permanente de inovação pedagógica e curricular;

No que respeita ao último ponto — gestão educacional —, cabe definir os escopos normativos para a adoção de formas participativas de direção e regulação escolares (com gradual autonomização das escolas), disseminar os conhecimentos e métodos de gestão logística orientados para padrões de eficiência e equidade, implantar sistema eficiente de acompanhamento e avaliação pedagógica e estabelecer incentivos diferenciados de carreira (salariais ou não) que recompensem o melhor desempenho do magistério.

O que em síntese se deve obter com a educação para a modernidade é a formação de uma nova mentalidade, comprometida, pragmaticamente, com o desempenho e a eficiência, com a solidariedade social e a equidade, com a liberdade e a democracia, com a conservação da natureza e do meio ambiente. Essa nova mentalidade, incorporada indissociadamente ao homem e a seu agir, é o substrato cultural indispensável ao desenvolvimento sustentável.

QUALIFICAÇÃO PARA A PRODUTIVIDADE

A qualificação da força de trabalho do Nordeste para os desafios do desenvolvimento sustentável deve voltar-se preferencialmente para a população economicamente ativa mais jovem. Cabe prover-lhe, de um lado, a complementação da educação básica (quando necessária) e, de outro, a profissionalização, orientada pelas demandas, atuais e potenciais, do mercado de trabalho.

O conteúdo desse processo de qualificação para a competitividade, associando, em graus diferenciados, suplementação educacional, tecnologia e criatividade e organização racional do trabalho, pressupõe arranjo institucional novo, porquanto esses componentes são tradicionalmente considerados isoladamente, e transmitidos através de entidades diversas e em níveis de profundidade igualmente variados.

O objetivo de uma qualificação moderna para o trabalho centra-se na educação tecnológica, compreendida como o processo de produção de novos conhecimentos (técnicas e métodos de trabalho) adequados à continuada transformação produtiva (e que, portanto, devem ser permanentemente atualizados). Sua introdução, na região, deve ser graduada de acordo com a evolução do mercado de trabalho e os avanços da modernização, sobretudo da sociedade técnico-industrial.

A curto e médio prazos, a ênfase maior deve ser dada a formação profissional concebida sob a forma de pacotes educacionais compactos que, rompendo o sistema dual escola-oficina, produzam a necessária qualificação em estreita interação entre, de um lado, a vivência do trabalho e, do outro, os requisitos da educação geral. E

que transmitam os conhecimentos teórico-práticos que permitam o posterior avanço dos níveis de especialização.

O Nordeste, a partir das universidades, dos centros de tecnologia, da rede escolar formal, das escolas técnicas, do Senai e do Senac, dos serviços de extensão rural e das próprias empresas, industriais, de serviços e agropecuárias, dispõe da base institucional a partir de que esse processo de qualificação pode ser deflagrado. O desafio, portanto, consiste em conceber esses pacotes profissionalizantes e criar as redes para sua disseminação.

Numa outra dimensão, não parece sensato que esse esforço se faça sem que esteja intimamente acoplado a sistema regional de emprego, flexível e descentralizado, articulando o Estado, em seus vários níveis, empresários e trabalhadores, como também organizações comunitárias. Esse sistema deve ser capaz não apenas de direcionar a qualificação profissional para as atividades com demanda efetiva como buscar assegurar postos de trabalho à mão-de-obra qualificada.

A questão do emprego, com efeito, deverá ser questão de grande relevância para a região nas próximas décadas, conforme já observado, devido, em particular ao crescimento elevado, embora decrescente, da população economicamente ativa.

Já se terá percebido que a preocupação com o emprego perpassa toda a estratégia de desenvolvimento proposta neste Relatório. Cabe, entretanto, salientar que a geração descentralizada de emprego deve viabilizar-se particularmente mediante:

- a **aceleração do crescimento e de suas novas forças impulsionadoras**, como o modo como se concebeu a modernização da agropecuária e as ênfases conferidas à agroindústria e ao turismo;
- o **apoio à pequena produção** (pequenas empresas, negócios em associação e outras medidas, em especial as previstas nas ações de combate à pobreza);
- a **extensão, a toda a região da ação social pública** em áreas como habitação, abastecimento d'água e saneamento, infra-estrutura e serviços urbanos em geral, realizados, sempre que possível, em colaboração com a sociedade organizada.

COMBATE À POBREZA

As intervenções públicas em situações de pobreza não devem considerá-las isoladamente da sociedade envolvente, nem ser vistas de modo estático, sendo, ao contrário, necessário contextualizá-las, a partir da seleção das variáveis que, na dinâmica do desenvolvimento, produzem mais renda e riqueza e afetam sua distribuição social, em particular entre pobres e não-pobres.

Nesse entendimento, o crescimento, o conhecimento e o trabalho constituem as variáveis estratégicas que devem integrar o núcleo das ações de combate à pobreza.

Crescimento e menos pobreza

Não há crescimento socialmente neutro: ele gera renda e acumula riqueza, que são socialmente apropriadas. Nesse sentido, as ações públicas antipobreza precisam estar explicitamente consideradas na formulação e execução das políticas econômicas — e não meramente de forma acessória e subsidiária, ou apenas com medidas compensatórias.

Para sublinhar a importância do crescimento na redução da pobreza cabe observar que expansão da renda familiar *per capita* total (de pobres e não-pobres) do Nordeste urbano de apenas 5,7%, que fosse hipoteticamente todo apropriado pelos pobres, seria suficiente para elevar sua renda média acima da linha de pobreza. A fim de obter-se o mesmo efeito no Nordeste rural, seria necessário crescimento de 34,4%.

Embora se saiba que a apropriação de todo o produto do crescimento pelos pobres não é factível — inclusive em decorrência das relações de complementaridade econômica entre pobres e não-pobres, com efeitos na determinação da renda dos primeiros —, uma maior participação dos pobres nos resultados do crescimento é estratégia que se deve privilegiar por sua irrecusável importância.

No Nordeste rural, contudo, crescimento da agricultura que se assente em bases empresariais modernas será incapaz de reduzir, em níveis significativos, o grande contingente de pobres que ali vive. E no Nordeste urbano, embora seja importante buscar no reforço da base econômica moderna fontes mais dinâmicas de expansão produtiva, essa seqüência de crescimento dificilmente será suficiente, a

médio e mesmo longo prazos, para absorver amplamente a pobreza (sobretudo se persistirem as imigrações de origem rural).

Isto significa que a estratégia econômica para o Nordeste, tanto urbano quanto rural, deve ter, como um de seus componentes essenciais, a incorporação dos pobres à produção e ao consumo, o que é, efetivamente, condição para a própria viabilidade de crescimento que pretenda ser sustentado e que em parte se apóie em mercado interno regional em expansão. Pois, mesmo desconsiderando o objetivo equidade, é difícil imaginar crescimento sustentado em região que por muito tempo mantenha grande parte de sua população economicamente excluída de seus benefícios.

Esse processo de gradual inclusão somente ocorrerá mediante estratégia de crescimento que combine a capacitação dos recursos humanos e a criação de oportunidades de sua efetiva utilização produtiva.

Educação e qualificação

Habilitar os pobres a maior participação no produto social implica elevar seus níveis de conhecimento através da educação e da qualificação para o trabalho, de modo a capacitá-los a inserção na economia que lhes assegure, como requisito mínimo, a satisfação das necessidades básicas.

Não se postula, é claro, uma escola para a criança ou o adolescente pobres diferente da escola para os não-pobres. O que se deseja é que a escola, nas áreas urbanas e rurais de concentração de pobreza, atenda a padrões mínimos de qualidade. Que seja uma instância inoculadora de modernidade em interação com o

mundo do trabalho e as vivências do cotidiano. Que, enquanto tal, ensine a pensar logicamente e a agir estrategicamente, estimulando o raciocínio, o comando da linguagem, a autonomia crítica, a experimentação. Que torne irreversível a capacidade de auto-aprendizado e enseje a qualificação profissional. E que se encontrem os meios para reter a criança pobre na escola, evitando a evasão escolar motivada pela necessidade familiar de uso do trabalho precoce.

Porém se vê como igualmente necessária uma ação educativa específica, de caráter supletivo, voltada para a população pobre já em idade ativa (tendo em vista os baixos níveis de escolaridade prevalentes). Ação esta acoplada a formação profissional que propicie inserção mais produtiva na economia.

Se a escola regular, ao ministrar às crianças e adolescentes o ensino fundamental, já deve estar atenta, sem prejuízo da homogeneidade imprescindível, às variadas situações de pobreza, o ensino supletivo e a qualificação para o trabalho devem ver essas diferenciações como essenciais a sua pertinência e eficácia.

Neste último caso, o objetivo primordial é capacitar adultos pobres, de forma compacta, ordenada e concentrada, para a vida em sociedade crescentemente complexa e para o trabalho mais produtivo em atividades tão diversas como a pequena agricultura de base familiar e a indústria de transformação.

Emprego e renda

O trabalho deve operacionalizar o enlace entre o conhecimento e o crescimento de que resultará, para o pobre, maior participação na produção e na renda.

As precondições necessárias desse enlace são, de um lado, a capacidade da economia de gerar, com o crescimento, suficientes oportunidades de trabalho, a serem apropriadas pelos pobres. Do outro lado, o êxito dos esforços de suplementação educativa e qualificação de adolescentes e adultos, bem como de educação básica das crianças.

Nas regiões metropolitanas e maiores cidades do Nordeste as ações públicas propiciadoras de emprego aos pobres devem centrar-se, primeiramente — a partir de educação supletiva e qualificação técnica, restritas (pelo menos num primeiro estágio) ao essencial para vencer as limitações da subrenda — na intermediação no mercado de trabalho e na organização mais racional dos serviços prestados por conta própria. Porém a dimensão da pobreza nelas existente aconselha a identificação de outras atividades menos dependentes dos estreitos mercados de trabalho locais e mais autônomas com respeito às limitadas demandas geradas internamente pelos não-pobres. Os investimentos públicos em infra-estrutura urbana (saneamento, sistema viário e outros) e o turismo constituem, por exemplo, opções relevantes nesse contexto.

O caso das menores cidades é entretanto diverso. Muitas são meras projeções de economia rural depauperada e abrigam grande quantidade de pobres que vivem da agricultura. Elas freqüentemente se encontram em estado de letargia ou em franca regressão econômica, apresentando grande incidência de subemprego. Identificar e viabilizar suas vocações produtivas de modo a criar mais empregos, seja através de revitalização de suas bases agrícolas, seja mediante novas e mais dinâmicas interligações com os mercados regional e nacional, é o caminho para que os pobres possam nelas encontrar chances de emprego e ascensão social.

No meio rural do Nordeste, embora se deva procurar reduzir o grau de dependência dos pobres da pequena agricultura, o que mais releva é transformá-la em atividade tecnicamente mais moderna e mais referida ao mercado, em muitos casos preservando a unidade familiar de produção. O acesso dos pobres a terras agricultáveis e de dimensões adequadas (seja mediante sua aquisição, seja mediante arrendamento de longo prazo), aos recursos hídricos indispensáveis a pequena irrigação, à eletrificação, ao crédito, à assistência técnica e a formas não espoliativas de comercialização são certamente importantes.

Cabe reafirmar, contudo, que essa linha de ação pressupõe uma nova postura do homem rural pobre perante o mundo do trabalho que seja capaz de vencer as barreiras que dificultam a racionalização de seu esforço produtivo. Isto envolve a formação de uma nova mentalidade que, no caso, supõe processo de esclarecimento pedagogicamente complexo, pois ele deve ser capaz de sobrepor-se criticamente a formas de pensar e agir arraigadas, cuja lógica determina comportamento rotineiro e conformado.

Combate à pobreza: ações complementares

A partir do núcleo das ações antipobreza, acima concebido, algumas ações complementares são essenciais. Elas contemplam: (1) a focalização nos pobres das políticas sociais públicas de caráter setorial, (2) a ampliação das oportunidades de trabalho como forma de complementação de renda, (3) a assistência aos pobres mais vulneráveis, (4) a organização comunitária voltada para o trabalho associativo e (5) a universalização da cidadania.

● **A pobreza como público-alvo preferencial das políticas sociais.** As políticas sociais públicas de natureza setorial, sendo em geral de extensão insuficiente, descontínua e precária nas áreas de concentração de pobreza, distribuem-se desigualmente entre elas, numa gradação em que as metrópoles regionais e capitais dos Estados são mais beneficiadas do que as menores cidades e, sobretudo, o meio rural. Esse fato em grande parte explica por que os diferenciais de níveis de vida médios entre os pobres dessas áreas são mais elevados do que os relativos a suas rendas *per capita*. Impõe-se, portanto, prioridade diferenciada às populações pobres nas ações sociais públicas em setores como saúde, habitação e saneamento básico, relações de trabalho, previdência e assistência social — além, evidentemente, da educação básica e supletiva e da qualificação para o trabalho, conforme já enfatizado. Os hiatos nível de vida-renda podem reduzir-se importantemente, no Nordeste, mediante esforço governamental de ampliação da oferta desses serviços e seu direcionamento aos pobres. E deverá também diminuir a desigualdade de oportunidades, no mercado de trabalho, entre pobres e não-pobres.

● **Ampliação das oportunidades de trabalho.** A dependência familiar das rendas dos chefes de família pobres é maior do que a dos não-pobres, mesmo considerando-se que, nas famílias pobres, é maior o número médio de pessoas dependentes em idade ativa. Essa dependência se eleva entre os pobres rurais, onde a subutilização da força de trabalho familiar é maior, principalmente em função dos períodos de entressafra próprios da agricultura tradicional de subsistência. A criação de novas oportunidades de emprego da força de trabalho familiar pode, portanto, constituir mecanismo de elevação da renda dos pobres. No meio rural essa

ampliação pode ocorrer com diversificação das atividades produtivas: para o artesanato, o beneficiamento doméstico de produtos agrícolas, e outras.

- **Organização comunitária.** Estímulos à organização de comunidades pobres, rurais e urbanas, em torno da produção sob formas associativas (direcionada, por exemplo, para o artesanato, as pequenas manufaturas, inclusive de base familiar), articulada a garantia de sua comercialização, pode também ser meio importante para a elevação da renda.

- **Assistência aos mais vulneráveis.** Por grupos sociais pobres potencialmente mais vulneráveis compreende-se, de uma parte, o subgrupo das famílias chefiadas por mulheres, por pessoas do sexo masculino menores de 18 anos ou maiores de 60 anos, e por homens adultos (18-60 anos) de cor preta; de outra, o subgrupo (que em parte se sobrepõe ao primeiro) formado pelas crianças, gestantes e nutrízes, idosos e deficientes. Este deve ser o público-alvo das políticas públicas antipobreza de caráter mais assistencial. Não se entenda, entretanto, que essas ações devam adotar postura meramente assistencialista. Na maioria dos casos a assistência necessária deve estar acoplada a criação de oportunidades de autopromoção humana pela educação e pelo trabalho. Isto é certamente possível para todo o primeiro subgrupo e para a grande maioria do segundo (excetuados os idosos e os gravemente deficientes, que devem ser atendidos pela previdência social).

- **Cidadania e presença do Estado em áreas de pobreza.** Frequentemente se admite que o exercício pleno da cidadania pressupõe o atendimento das necessidades básicas, dimensão essencial da liberdade. Contudo, também é útil compreender que, sendo o resultado de relações de reciprocidade entre o indivíduo e

o Estado, os direitos e deveres do cidadão não podem prescindir da presença eficaz do aparato técnico-burocrático governamental nos espaços econômico-sociais em que o homem vive e trabalha. É dessa presença do Estado como instância de poder e como agência de serviços que carecem as áreas urbanas e rurais de concentração de pobreza do Nordeste — para que nelas se exercite melhor intercomunicação cooperativa entre povo e governo, de que devem resultar menos pobreza e mais cidadania.

AVANÇO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO E INOVAÇÃO

O avanço científico-tecnológico, acompanhado de acelerado processo de inovações — econômicas, sociais — são dimensão essencial do desenvolvimento sustentável do Nordeste.

Para obtê-los, é preciso dispor de sistema de ciência e tecnologia capaz de dominar, adaptar e desenvolver autonomamente o conhecimento e articular o delicado processo de sua aplicação na sociedade, gerador de inovações.

Esse objetivo pode ser alcançado se adotadas as seguintes diretrizes:

- o reforço da capacidade científico-tecnológica regional, mediante a identificação de uma rede básica de instituições de excelência, intimamente inter-

relacionada, além de articulada, nacional e internacionalmente, de que resultem permanente atualização do conhecimento universal e a execução, com continuidade de plano de ciência e tecnologia para o Nordeste;

- o estabelecimento de **conexões eficazes entre a geração de conhecimento e as inovações**, pela permanente interação entre a rede de instituições de ciência e tecnologia e os agentes econômicos, sociais e políticos;

Por sua vez, o plano regional de ciência e tecnologia, acima referido, deve voltar-se para três áreas preferenciais: a região semi-árida, a indústria e a mudança social.

TECNOLOGIA PARA O SEMI-ÁRIDO

Constituem objetivo deste Programa Prioritário desenvolver estudos e pesquisas voltados para viabilizar o desenvolvimento sustentável na região semi-árida do Nordeste.

Para tanto, cabe enfatizar:

- o desenvolvimento dos estudos que conduzam ao **zoneamento ecológico-econômico e ao ordenamento do espaço regional**;
- os estudos e pesquisas voltados para o **monitoramento e a previsão do clima**;

- o conhecimento, a utilização econômica e a preservação e ampliação da **biodiversidade**;

- estudos e pesquisas voltados para o conhecimento e aproveitamento racional dos **recursos hídricos**;

TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA

O objetivo deste Programa é o desenvolvimento da pesquisa científico-tecnológica voltada para a modernização da agropecuária regional.

Com esse propósito, cabe, prioritariamente:

- conceber e executar projeto integrado de pesquisa e desenvolvimento da irrigação, com ênfase no semi-árido;

- conceber e executar projeto integrado de pesquisa e desenvolvimento sustentável da agropecuária de sequeiro;

- orientar os estudos e pesquisas, bem como sua aplicação produtiva, voltadas para a diversificação das atividades das áreas da Zona da Mata;

- desenvolver a pesquisa e a experimentação voltadas para o aumento da produtividade da agropecuária nas sub-regiões de ocupação recente (Pré-Amazônia maranhense, cerrados).

TECNOLOGIA INDUSTRIAL

O programa de ciência e tecnologia aplicadas à indústria tem como objetivo viabilizar tecnologicamente o processo de reestruturação e expansão industrial da região, voltadas para a competitividade, devendo conferir ênfase:

- ao domínio das tecnologias de uso geral na indústria, em especial a eletroeletrônica e a telemática;
- à assimilação e desenvolvimento das tecnologias de ponta de mais viável aplicação regional, como a biotecnologia, os novos materiais, a mecânica de precisão;
- aos seguintes segmentos industriais prioritários: agroindústria, sucroquímica, petroquímica e química fina, cloroquímica, materiais cerâmicos, ligas não-metálicas, oleoquímica e fármacos e mineração;
- consolidação da base de conformidade industrial, envolvendo em especial o controle e a certificação de qualidade.

TECNOLOGIA PARA A MUDANÇA SOCIAL

Este Programa Prioritário tem por finalidade a utilização da ciência e da tecnologia na melhoria dos níveis de bem-estar social e na redução da pobreza e das desigualdades interpessoais de renda.

Suas áreas de atuação contemplam a saúde, a educação, a habitação, os transportes coletivos, entre outras, procurando-se dar especial atenção:

- a tecnologias não-convencionais para saneamento básico;
- ao desenvolvimento de processos biotecnológicos para produção de vacinas e soros;
- à utilização dos meios de comunicação de massa na melhoria das tecnologias voltadas para a educação básica e a qualificação profissional;
- à pesquisa e utilização de materiais de construção para a melhoria das condições de moradia.

AÇÃO POLÍTICA, GESTÃO E CONTROLE SOCIAL

A execução da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste requer a ação política, gestão e controle social integrados, fortes, consistentes, bem estruturados. Eles envolvem instituições, mecanismos e instrumentos financeiros e operativos, compatíveis com os desafios e responsabilidades a serem assumidos com o futuro regional, além de coerentes com a concepção que preside o Projeto Áridas.

A gestão integrada do desenvolvimento sustentável procura superar as restrições e estrangulamentos institucionais decorrentes da crise político-institucional do Brasil e incorporar as novas tendências e concepções relativas ao Estado e suas relações com a sociedade. Considera, também, o pensamento dominante no país, que aponta na direção de uma ampla reforma da administração pública.

Em síntese, visa-se a construir uma nova institucionalidade regional, com base na redefinição dos papéis e funções da esferas pública e privada, seus órgãos e entidades, com a preocupação de propor as linhas mestras da reorganização do Estado e suas diferentes formas de atuação no Nordeste.

A proposta de gestão do desenvolvimento formulada é vista como condição de sua sustentabilidade político-institucional, porquanto, entre os aspectos institucionais do desenvolvimento sustentável destacam-se os seguintes:

- a sustentabilidade do desenvolvimento demanda **continuidade e permanência** no tempo das estratégias e programas de desenvolvimento, de modo que se gerem seus efeitos transformadores e se assegure sua maturação e consolidação;

- a sustentabilidade demanda **instituições estáveis, sólidas e eficientes**, que atuem com flexibilidade e dinamismo nas áreas sob sua responsabilidade, sempre em sintonia com os objetivos do desenvolvimento;

- a participação da sociedade organizada no processo decisório e no acompanhamento e controle da gestão pública é condição fundamental para dar legitimidade e garantir a efetividade às estratégias e programas;
- a promoção do desenvolvimento deve ser compartilhada pela sociedade organizada e pelo Estado, num compromisso de co-responsabilidade, fundamentado nos objetivos, comumente aceitos, do desenvolvimento regional;
- a visão de longo prazo, como referência para a consistência das decisões e a continuidade das ações de desenvolvimento, constitui fator decisivo para a organização das intervenções pública e privada.

Deste ponto de vista, para assegurar a sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento do Nordeste, o modelo de gestão e seus instrumentos institucionais, organizacionais e operativos pressupõe nova visão do Estado, dos seus papéis e suas relações com a sociedade, constituindo uma nova institucionalidade regional, inserida, de modo convergente, no ordenamento que está se delineando para a esfera pública nacional.

A construção desta nova institucionalidade tem como objetivo central assegurar a sustentabilidade político-institucional, em todos os níveis, bem como dos diversos instrumentos de intervenção. Volta-se também para a promoção de maiores consistência e compatibilização entre a participação social, de um lado, e eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, do outro.

GESTÃO INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

A gestão integrada do desenvolvimento sustentável do Nordeste deve assegurar as condições para a execução da estratégia regional em consonância com os seguintes objetivos específicos:

- **gestão pública democrática e participativa**, com direto envolvimento da sociedade na tomada de decisões e no acompanhamento e controle da execução das estratégias, programas e projetos de desenvolvimento;
- **gestão pública eficiente, eficaz e efetiva** na condução das estratégias, programas e projetos de desenvolvimento, entendida como capaz de produzir, com economia de meios e cumprimento das metas, resultados positivos sobre o conjunto da realidade regional;
- **sociedade organizada**, com alta qualidade e competência técnica e política para participar das decisões e assumir responsabilidades públicas;
- **parceria e co-responsabilidade do Estado e da sociedade**, com a esfera pública concentrado-se na regulação econômico-social e nas atividades que não podem ser repassadas (completamente ou mediante concessão) para a iniciativa privada ou a sociedade organizada;

O modelo de gestão do desenvolvimento sustentável do Nordeste baseia-se em um conjunto de diretrizes institucionais. Elas orientam as iniciativas e intervenções necessárias à construção da nova institucionalidade, para o que

impõem-se a reestruturação do Estado, a redefinição das suas relações com a esfera privada e a organização da sociedade regional. Apresentam-se a seguir essas diretrizes institucionais, em que se fundamenta o modelo de gestão.

• **Democratização das instituições e participação.** As instituições públicas devem ser democratizadas mediante processo de ampla participação da sociedade em seus processos decisórios e na gestão das estratégias, programas e projetos de desenvolvimento. Democratização e participação passam por três vertentes interligadas:

- por mecanismos e canais de **participação da sociedade**. As estratégias, programas e projetos de desenvolvimento devem conter formas institucionalizadas de gestão participativa, expressas nas instâncias consultivas, decisórias e executivas, tais como conselhos e outros organismos colegiados, além de órgãos e entidades gestoras. A democratização passa, portanto, pela criação dos mecanismos e canais de participação social, a qual deve ser mais direta nos níveis comunitário e municipal, tendendo para formas de representação mais agregadas nos níveis sub-regional, estadual, regional e nacional;

- pela **ampliação e reforço da organização da sociedade**. Para que a sociedade tenha capacidade de se manifestar e participar ativamente do exercício do poder, é necessário que se promova a organização no espaço regional em diferentes instâncias, estruturadas de forma diversificada, de acordo com as peculiaridades locais, os variados interesses e a natureza das áreas de intervenção. A ampliação e reforço

da organização da sociedade devem ensejar participação e representação sociais com qualidade e competência técnica e política;

- pela **transparência** das informações e publicidade das atividades públicas. Os órgãos e entidades públicos devem assegurar o amplo acesso às informações disponíveis, bem como a divulgação de suas atividades, de modo a ensejar a fiscalização e controle da sociedade, assim como a discussão de prioridades. Para tanto, devem criar sistema de informações, sob a forma de rede aberta e descentralizada de produção, processamento e difusão de dados. Este sistema de informação deve contribuir também para o aprimoramento do planejamento e da gestão públicos.

• **Modernização e fortalecimento das instituições públicas.** A nova institucionalidade necessita de órgãos e entidades públicos fortalecidos e competentes para a complexa tarefa de articular o processo do desenvolvimento sustentável. Esse fortalecimento passa pela reformulação de seus papéis e competências, de suas estruturas organizacionais, bem como de sua modernização, envolvendo:

- **padrões avançados de gestão pública**, contemplando desde os sistemas de planejamento e a racionalização dos processos de tomada de decisões até sua implementação, acompanhamento e controle, como forma de elevar a eficiência, a eficácia e efetividade na execução e implementação dos programas, projetos e atividades;

- **racionalização da administração pública**, conduzida em sintonia com os processos de descentralização, de participação social e as formas de parceria, além de orientados para clara e funcional redefinição dos papéis e do perfil dos órgãos e entidades públicos, de modo a evitar conflitos, duplicidades de competências e atuação. Essa racionalização deve contribuir para a melhoria das capacidades operacional e de investimento nas diversas Áreas Estratégicas e para habilitar as instituições governamentais a ampliar suas funções de regulação social, em detrimento do exercício de atividades diretamente produtivas. Nesse contexto, resguardadas as funções típicas de governo, o Estado deve abster-se do que puder ser melhor executado pela iniciativa privada ou pela sociedade organizada; e a União não deve executar o que puder ser descentralizado para os estados, o mesmo se aplicando aos estados com relação aos municípios
- **reforma administrativa** dos órgãos e entidades públicos. Os organismos públicos emergentes da nova institucionalidade, decorrente da gestão integrada do desenvolvimento sustentável, devem passar por uma profunda reforma administrativa, constituindo órgãos e entidades flexíveis e com capacidade de reciclagem e adaptação às transformações da realidade regional e dos contextos nacional e internacional envolventes. Para tanto, entre outras providências, devem dispor de administração profissionalizada, capaz de assegurar continuidade e estabilidade institucional para além das mudanças políticas nos Poderes do Estado.

- **redefinição da natureza jurídica dos organismos públicos.** Para assegurar sua eficiência e eficácia, será, em alguns casos, necessário redefinir a natureza jurídica de entidades públicas envolvidas na prestação de serviços, transformando-as de preferência em órgãos autônomos ou entidades que ofereçam seus serviços sob contratos de gestão, sempre que possível em cooperação com empresas privadas e organizações não-governamentais.

• **Descentralização e coordenação.** O Estado deve ser descentralizado em todos os níveis, como forma de promover maior flexibilidade de ação e assegurar a democratização dos processos decisórios, pela proximidade e contato mais direto com os reais problemas da sociedade. No entanto, é necessário que a descentralização e flexibilização do sistema de gestão sejam acompanhadas de mecanismos e instrumentos de coordenação e articulação, de modo a ampliar sua produtividade e as sinergias decorrentes de sua interação. Cabe, a propósito, considerar os seguintes mecanismos:

- **desconcentração espacial,** contemplando redefinição das responsabilidades públicas, nos diferentes níveis (União, estados e municípios), voltada para a descentralização das decisões e ações de desenvolvimento, que puderem ser adotadas e executadas, de forma mais eficaz, eficiente e efetiva, pelas instâncias mais próximas da realidade e do cidadão;
- **coordenação.** No diversificado espaço regional, deve-se buscar articulação e coordenação institucionais dos órgãos e entidades públicos, com vistas a assegurar a sinergia e convergência dos diferentes

programas, projetos e atividades, de acordo com as peculiaridades de cada situação;

- **integração.** A diversidade de organismos públicos, atuando de forma setorial e segmentada (no econômico, social, tecnológico, ambiental etc.), demanda esforço de integração e convergência, realizado em âmbito espacial. Para tanto, é necessário que se criem mecanismos e instâncias regionais, estaduais e municipais de negociação e cooperação entre esses organismos;
- **fortalecimento da Federação.** Deve resultar desse processo o fortalecimento da Federação, sob a égide de um novo pacto federativo, de que resulte um federalismo de integração, com clara divisão de trabalho e de recursos entre a União, os estados e os municípios e com o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a comunidade, sobretudo em nível municipal.
- **Redefinição das relações e responsabilidades público-privadas.** A reforma do Estado leva a uma revisão da sua área de atuação direta e exame de suas vocações específicas de prestação de serviços, devendo-se evoluir para o reforço de seu papel regulador da sociedade, com redução de sua presença nas atividades produtivas e mesmo na prestação direta de determinados serviços. Esta orientação deve levar a um recuo do Estado em muitas de suas atuais atividades, bem como seu avanço em outras, exercidas em parceria com a iniciativa privada e com organizações comunitárias. Cabe considerar, nesse contexto:
 - a **desestatização** de serviços públicos, mediante sua concessão às atividades empresariais privadas, em condições e áreas adequadas e mediante o reforço de sua regulação e fiscalização públicas. O Estado

não deve exercer atividades produtivas diretas de bens e serviços naquelas áreas que podem ser melhor atendidas, com qualidade e competitividade, pelo iniciativa privada. Em contrapartida, o Estado deve ampliar e fortalecer a qualidade e eficácia de suas funções de regulação social e orientação e estímulo ao desenvolvimento.

- **parcerias** entre atores sociais e agentes públicos, nas áreas onde se mostre viável e aconselhável a realização de investimentos conjuntos do setor público e da iniciativa privada (empresarial ou comunitária). O setor público deve reforçar, mediante essas parcerias, sua ação catalisadora e facilitadora dos agentes econômicos e atores sociais, ensejando a conciliação de seus diferentes interesses e meios de intervenção na realidade;
- **controle social.** Nessa perspectiva, devem ser criados mecanismos de auditorias externas privadas, com base em empresas e organizações não-governamentais credenciadas, que exerças atividades permanentes de auditoria e avaliação de desempenho e de resultados, inclusive para orientar a supervisão pública e permitir uma maior fiscalização e controle da sociedade.

• **Desenvolvimento institucional.** A nova institucionalidade aqui proposta pressupõe o fortalecimento das instituições, principalmente a capacitação dos seus recursos humanos, com mudança de mentalidade e competências técnicas e profissionais adequadas aos postulados do desenvolvimento sustentável. Com esse objetivo, são importantes:

- a **capacitação de recursos humanos do setor público**, de modo a adequá-los ao novo perfil do Estado e às novas concepções da institucionalidade. Deve ser realizada intensa reciclagem e capacitação dos servidores públicos, instrumentalizando-os com novas técnicas e

processos avançados e mudando a cultura institucional segundo as diretrizes do desenvolvimento sustentável, a participação nele da sociedade e as exigências da cidadania;

- a **capacidade de organização da sociedade**, mediante o apoio à organização comunitária, com o fortalecimento institucional das entidades dela representativas, através da capacitação de recursos humanos, do fomento ao associativismo e modernização e aprimoramento da gestão das organizações não-governamentais de prestação de serviços e ação social.

A estratégia de desenvolvimento sustentável, mediante a qual se pretende a criação de uma estrutura de governo e instituições capazes de assegurar o desenvolvimento sustentável para o Brasil, em termos de crescimento econômico, equidade e sustentabilidade ambiental, requer a definição de objetivos a alcançar e quanto aos meios necessários para sua consecução. Uma primeira orientação por sua natureza, devem ser detalhadas (1) a que se refere à arquitetura institucional concebida para o desenvolvimento eficiente, eficaz e equitativo das múltiplas áreas e setores que a engloba, em particular (2) as estruturas e meios necessários para seu financiamento.

Quarta Parte

A EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA

A ARQUITETURA INSTITUCIONAL

Com base nas diretrizes formuladas no Projeto Estratégico (com a integração do desenvolvimento e da forma consistente com a estratégia de desenvolvimento sustentável) deve ser concebido o sistema institucional adequado à execução da estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil.

Este sistema se expressa em sua estrutura organizacional, nas relações inter-institucionais e nos processos decisório e executivo. A estrutura proposta a seguir considera o contexto do setor público (Diagrama VI), organizando-se

A execução da estratégia de desenvolvimento sustentável, conforme enfatizado, envolve a atuação integrada e descentralizada de governo e sociedade, mobilizados para construir futuro melhor para o Nordeste em torno de consensos básicos quanto a objetivos a alcançar e quanto aos meios utilizados para sua consecução. Duas questões, entretanto, por sua relevância, devem ser destacadas: (1) a que se refere à arquitetura institucional concebida para o desempenho eficiente, eficaz e efetivo das múltiplas tarefas e encargos que a região tem pela frente e (2) os mecanismos a serem mobilizados para seu financiamento.

A ARQUITETURA INSTITUCIONAL

Com base nas diretrizes formuladas no Projeto Prioritário *Gestão integrada do desenvolvimento* e de forma consistente com estratégia de desenvolvimento sustentável, deve ser construído o sistema institucional adequado à execução da estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste.

Esse sistema se expressa em sua estrutura organizacional, nas relações interinstitucionais e nos processos decisório e executivo. A arquitetura proposta a seguir considera tão somente do setor público (Diagrama VI), explicitando-se,

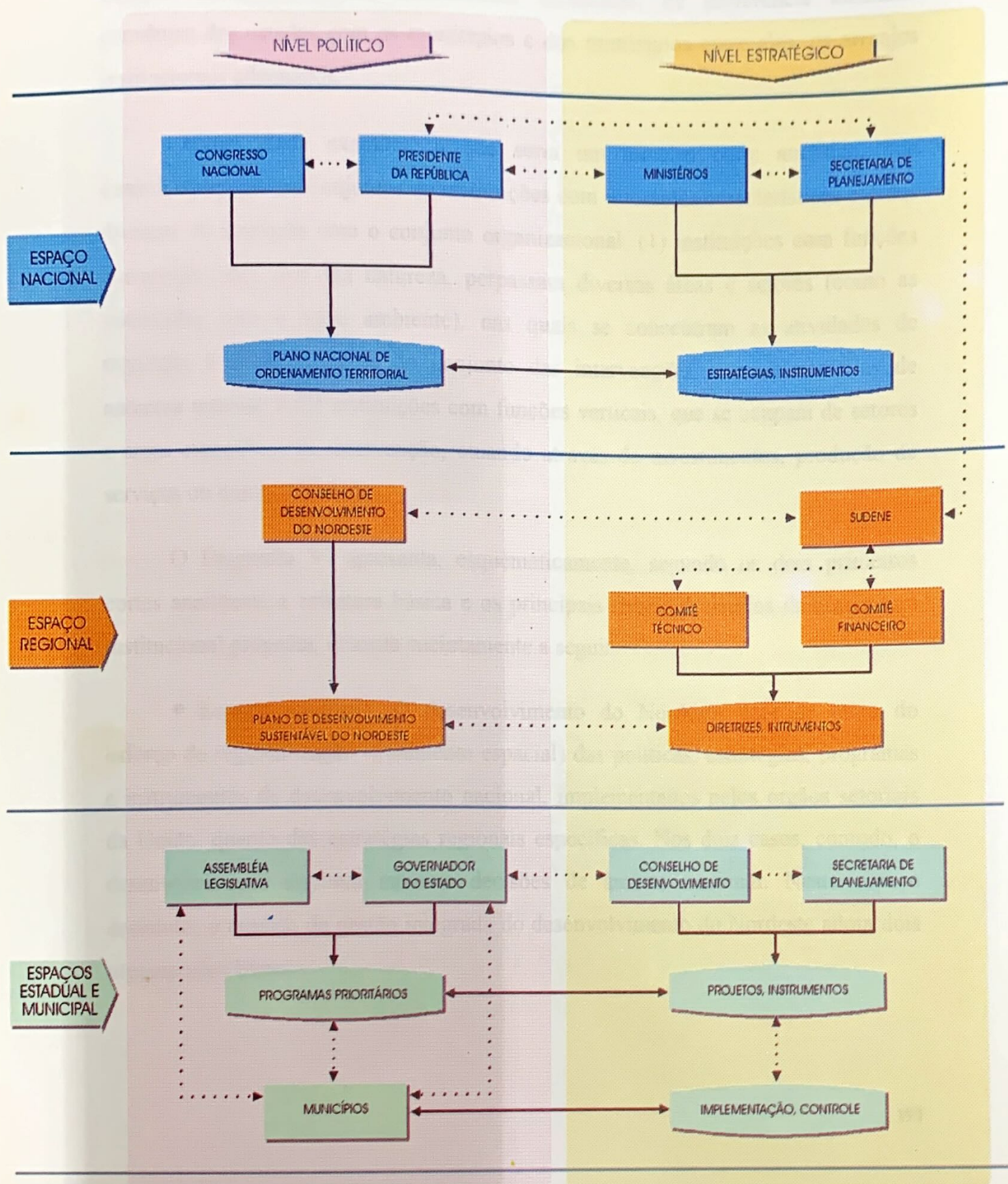
porém, no texto, os espaços de participação da iniciativa privada e da sociedade organizada nas diversas instâncias deliberativas, negociadoras e executivas.

Na apresentação da arquitetura do sistema, procura-se organizar a estrutura, as relações interinstitucionais e os processos decisório e executivo com base em dois cortes analíticos integrados e complementares:

- o corte que identifica os níveis político e estratégico, o primeiro constituído pelas instâncias decisórias que definem os grandes objetivos, opções e prioridades nacionais, regionais ou estaduais; e o segundo, pelos órgãos e entidades que dispõem sobre os meios para alcançar os objetivos, viabilizar as opções e cumprir as prioridades estabelecidas;

- o corte espacial, pelo qual o sistema institucional se divide em quatro espaços hierarquizados e integrados, com relativa autonomia e, principalmente, com distintas funções e responsabilidades: os espaços nacional, regional, estadual e municipal, ressaltando as instâncias formais que compõem a Federação. Isto, porém, sem ignorar que a organização das intervenções estratégicas deve, em muitos casos, considerar outros espaços: o sub-regional, comportando, por exemplo, áreas ecossocialmente mais homogêneas, comumente envolvendo os territórios de mais de um estado (tais como as unidades de intervenção adotadas na Área Estratégica Conservação da Natureza e Proteção Ambiental, ou outros espaços, cuja delimitação decorra do zoneamento ecológico-econômico a ser realizado); e o microrregional,

DIAGRAMA VI
 GESTÃO INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO:
 ESTRUTURA BÁSICA E FLUXOS DECISÓRIOS



reunindo vários municípios, eventualmente de mais de um estado. Nesses dois espaços adicionais, caberá naturalmente formalizar, de preferência mediante convênios dos estados com os municípios e dos municípios entre eles, os arranjos institucionais adequados.

Caberia ainda examinar o que seria um terceiro corte analítico, que considerasse dois subconjuntos de instituições com diferentes características e graus diversos de interação com o conjunto organizacional: (1) instituições com funções horizontais, que, por sua natureza, perpassam diversas áreas e setores (como as envolvidas com o meio ambiente), nas quais se concentram as atividades de regulação e monitoramento do conjunto das intervenções, especialmente as de natureza setorial; e (2) instituições com funções verticais, que se ocupam de setores e áreas específicas de intervenção, atuando através de investimentos, produção de serviços ou outras atividades.

O Diagrama VI apresenta, esquematicamente, segundo os dois primeiros cortes analíticos, a estrutura básica e os principais fluxos decisórios da arquitetura institucional proposta, descrita sucintamente a seguir.

- **Espaço nacional.** O desenvolvimento do Nordeste depende tanto do esforço de regionalização (tratamento espacial) das políticas, estratégias, programas e instrumentos de desenvolvimento nacional, implementados pelos órgãos setoriais da União, quanto das estratégias regionais específicas. Nos dois casos, contudo, o desenvolvimento regional envolve decisões de âmbito nacional. Neste espaço decisório, o modelo de gestão integrada do desenvolvimento do Nordeste adota dois pressupostos básicos:

- a União deverá voltar sua atuação para a formulação de macropolíticas nacionais, de que decorrem prioridades estratégicas, claramente estabelecidas, nas quais concentrará seus recursos e capacidade de coordenação e de articulação. Dessa opção resultará execução descentralizada do desenvolvimento, seja para os estados e municípios, seja mediante parcerias com a iniciativa privada e as organizações da sociedade;
- a União considerará explicitamente, com base em planejamento da ordenação do espaço nacional, a dimensão regional do desenvolvimento como função horizontal perpassando todas suas decisões e ações, examinando seus diferentes impactos e repercussões espaciais, e dispensará tratamento diferenciado às regiões menos desenvolvidas do país, em especial ao Nordeste.

Nesse contexto, o **Plano Nacional de Desenvolvimento**, o mais importante documento de planejamento do país, deverá conter **estratégia nacional de ordenação do território**, conforme determina a Constituição de 1988. O Plano Nacional de Desenvolvimento, portanto, deve definir as linhas básicas da reorganização do espaço nacional, com ênfase na redução das desigualdades regionais e no fomento ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país. Os seus principais instrumentos devem ser a regionalização dos orçamentos da União, também estabelecida na Constituição, bem como a introdução da dimensão espacial nas decisões e ações globais e setoriais de governo. Institucionalmente, a estratégia de ordenamento territorial e a regionalização orçamentária devem ser

elaborados, negociados e definidos, política e estrategicamente, nas seguintes instâncias:

- **no nível político**, pelo Congresso Nacional, mediante projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, preparados sob a coordenação da Secretaria de Planejamento (Seplan), órgão da Presidência da República;

- **no nível estratégico**, pela Seplan, em articulação com os diversos ministérios e com o apoio das entidades federais de planejamento regional, vinculadas à Seplan.

- **Espaço regional**. Consistente com o Plano Nacional de Desenvolvimento e sua estratégia de ordenamento do território, o principal instrumento orientador do desenvolvimento regional deve ser o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, elaborado a partir da discussão, aperfeiçoamento e detalhamento do presente documento, que constituiria seu marco principal de referência. Desta forma, no espaço regional as instâncias de deliberação, formulação, negociação e articulação de planos, programas e projetos, atuariam tanto para organizar o processo decisório regional quanto para estabelecer os mecanismos de negociação com o espaço federal. Estas instâncias devem buscar a ampliação, convergência e consistência dos meios e instrumentos de intervenção da União no âmbito regional. Por outro lado, devem procurar expressar síntese dos interesses dos diversos estados do Nordeste. Como apresentado Diagrama VI, estariam envolvidos nesse processo as seguintes instituições regionais, desempenhando as seguintes funções:

- no nível político, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, formado pelos governadores dos estados da região e por representações da iniciativa privada e de organizações da sociedade, deve discutir e deliberar sobre estratégias, diretrizes, sobre a concepção de programas prioritários e instrumentos executivos, voltados para o desenvolvimento sustentável, bem como acompanhar e exercer o controle de sua execução. É nesse Conselho que deve ser aprovado o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. O Conselho deverá convidar para suas reuniões, sempre que julgar conveniente, ministros de Estados e outras autoridades e personalidades envolvidas nos assuntos objeto de sua agenda;
- em nível estratégico, a principal entidade de desenvolvimento regional, funcionando como elo de ligação dos diferentes espaços e níveis decisórios, deve ser a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, que, supervisionada pela Seplan, passaria por profunda transformação em sua natureza jurídica, suas competências e sua atuação. A nova Sudene deve ser, antes de tudo, uma instituição de planejamento *lato sensu*, responsável pela formulação e negociação de planos, diretrizes estratégicas e instrumentos executivos, bem como pela articulação, compatibilização e acompanhamento da execução de programas prioritários, elaborados pelos estados da região, como desdobramentos do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Por outro lado, a Sudene exerceria a secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, concentrando sua atuação no papel

catalisador e facilitador das decisões e ações voltadas para o desenvolvimento regional. Como tal deve produzir informações técnicas e relatórios de acompanhamento e avaliação das estratégias regionais e, principalmente, coordenar o processo de negociação e articulação dos órgãos e entidades públicos federais na região, bem como dos agentes econômicos e sociais privados.

A nova Sudene lhe proporcionaria o necessário apoio técnico em questões de interesse do Nordeste, reforçando-se, assim, seu *status* e suas características de agência de planejamento

A reestruturação institucional da Sudene, ao passo que lhe conferir novas competências, deve dar-lhe maior flexibilidade administrativa, passando pela reciclagem e redefinição quantitativa e qualitativa de seus recursos humanos e pela definição de receita própria que lhe assegure autonomia e capacidade financeira. Órgão de planejamento, sem responsabilidades diretas sobre instrumentos de execução, sua principal força deve residir na capacidade e competência dos seus recursos humanos.

O modelo de gestão regional deve conter ainda, em nível estratégico, duas outras instâncias, de natureza mais operacional, com o papel de articulação e deliberação sobre políticas e instrumentos de desenvolvimento regional, ambas secretariadas tecnicamente pela Sudene:

- um **Comitê Técnico**, constituído pelos secretários de planejamento dos governos estaduais, fórum de articulação entre a própria Sudene e as agências estaduais correspondentes. Esse Comitê proporia ou adotaria diretrizes e

instrumentos de desenvolvimento regional, em cumprimento às decisões do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, voltados, mais diretamente, para a elaboração dos programas prioritários estaduais em que se deve desdobrar o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. A Sudene, no exercício da secretaria executiva do Comitê Técnico, promoveria as reuniões e ofereceria o apoio técnico-administrativo necessário. Este Comitê Técnico deverá convidar, sempre que julgar conveniente, autoridades federais ou outras personalidades envolvidas nas questões constantes das pautas de suas reuniões;

- um **Comitê Financeiro**, reunindo as instituições públicas de financiamento do desenvolvimento, tanto nacionais quanto regionais e estaduais, espaço de negociação da cooperação dos bancos de fomento aos projetos de investimento regionais, bem como do aporte de financiamentos e capitais de risco, nacionais e estrangeiros, ao Nordeste. Este Comitê Financeiro deve se reunir sob a presidência direta do ministro-chefe da Seplan e contar com o apoio técnico da Sudene, na qualidade de secretaria executiva.

Ainda a nível regional e vinculada à Sudene, seria criada a **Corporação Financeira do Nordeste**, sociedade de economia mista incumbida da administração e operação dos incentivos fiscais à iniciativa privada no Nordeste, que também participaria do Comitê Financeiro, recebendo dele (e, no nível político, do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste), as diretrizes para sua atuação.

- **Espaço estadual e municipal.** No espírito descentralista que orienta este modelo de gestão, a execução, pela esfera pública, dos programas prioritários de desenvolvimento sustentável do Nordeste deve caber, fundamentalmente, aos

estados e municípios, sempre em parceria com agentes sociais e econômicos da esfera privada da sociedade. Nesse entendimento, os estados do Nordeste teriam:

- no nível político, a incumbência de formular e aprovar seus programas prioritários, em sintonia com os municípios e a sociedade organizada. As decisões políticas maiores e seus rebatimentos financeiros e orçamentários, no espaço estadual, competem ao governadores e à Assembléia Legislativa de cada estado;
- no nível estratégico, a incumbência de conceber e aprovar os projetos e outros instrumentos executivos decorrentes, bem como de acompanhar seu desempenho, através de conselhos de desenvolvimento (que devem ter representação diversificada de organismos e entidades da sociedade) e das secretarias de planejamento.

Os estados descentralizarão o quanto possível a execução de projetos (compreendidos como componentes dos programas prioritários) aos municípios (ou se for o caso, a microrregiões), dispondo, para tanto, dos arranjos institucionais adequados, assegurada sempre a participação de agentes econômicos e organizações da comunidade, bem como criados mecanismos efetivos de controle social.

As decisões e ações dos diversos espaços políticos e estratégicos (federal, regional, estadual e municipal) pode, quando recomendável, ser estruturadas sub-regionalmente (ou microrregionalmente). Essa outra dimensão da organização do espaço pode decorrer da relativa homogeneidade de seus ecossistemas, representar espacialmente bacias hidrográficas, ou processos de conurbação ou de adensamento produtivo que justifiquem o tratamento como unidades espaciais de intervenção.

Nesses casos mecanismos como convênios (entre estados, entre municípios, entre estados e municípios, se possível com a interveniência de organismos representativos da sociedade organizada) podem ser adotados para a formalização dos arranjos institucionais necessários.

OS MECANISMOS FINANCEIROS

A viabilização da estratégia de desenvolvimento do Nordeste, dependerá, de um lado, da elevação da taxa de investimento da região, recuperando os seus padrões históricos ao nível de 25% do PIB e, de outro, do aumento da produtividade dos investimentos e da melhoria da eficiência dos gastos públicos.

Os estudos macroeconômicos mostram que a taxa de investimento do Nordeste chegou a alcançar 25% do PIB, no período 1971-1975, declinando nos anos seguintes. Observa-se uma pequena recuperação em 1984, mas, a partir de 1987, ela volta a declinar, situando-se em níveis inferiores aos da taxa de investimento da economia brasileira, ao contrário do que acontecera nos anos anteriores.

Coincidentemente, nesse mesmo período (1987-1993), a taxa de crescimento da economia regional fica abaixo da taxa de crescimento da economia brasileira, revertendo a tendência observada desde os anos 60, quando se iniciou um processo de progressiva redução das disparidades inter-regionais de renda.

A redução da taxa de investimento é em parte explicada pela menor presença do Estado no financiamento das atividades regionais. Com efeito, nos anos mais recentes, diminuiu a participação dos bancos oficiais, particularmente do Banco do Brasil, no total da oferta de crédito nacional, e declinaram, também, em termos relativos, os investimentos financiados com incentivos fiscais.

As liberações do FINOR que, na década de 70, correspondiam a 1,19% do PIB regional, passaram a representar, no período 1990-1993 apenas 0,66% desse produto. Os bancos oficiais federais, por sua vez, que chegaram a suprir quase 70% da oferta de crédito regional, no final dos anos 70, reduziram essa participação para pouco mais de 30%, nos anos 90. A maior retração foi observada nas operações do Banco do Brasil. Também o BNDES passou a atuar com menor intensidade na região, a partir dos anos 80.

Em sentido contrário, as transferências fiscais para Estados e Municípios aumentaram de forma significativa, ao longo de toda a década de 80 e início dos anos 90. Surpreendentemente, porém, isso não se traduziu em aumento dos investimentos públicos, dado que, aparentemente, boa parte dos recursos adicionais obtidos foi utilizada para cobrir gastos de custeio e o serviço da dívida dos Estados e Municípios.

Nessas condições para financiar os novos investimentos incluídos na programação do Projeto Áridas deverão ser consideradas as seguintes linhas de ação.

• **preservação das fontes tradicionais de financiamento de origem pública**, particularmente no que concerne ao sistema de incentivos fiscais e ao Fundo Constitucional do Nordeste. Os recursos do Finor embora tenham declinado nos últimos anos ainda representam um aporte anual de fundos para investimento da ordem de US\$ 200/250 milhões anuais. Esses recursos não são muito expressivos, mas têm uma importância estratégica para a região, pelo seu poder de alavancagem de capitais de risco e de capitais de empréstimo adicionais. Além disso, algumas alterações na sua estrutura operacional (como, por exemplo, via criação de uma Corporação Financeira do Nordeste, vinculada à Sudene e com a participação do BNB e do BNDES) poderiam aumentar a eficiência no uso desses recursos, como instrumento para incentivar a modernização tecnológica, a inovação empresarial e a capacidade competitiva do setor industrial do Nordeste. O Fundo Constitucional do Nordeste em apenas 4 anos (1989-1992) já acumulou um volume de empréstimos contratados da ordem de US\$ 1,5 bilhão. Por suas características de fundo de financiamento que faz empréstimos reembolsáveis e ainda recebe aportes anuais de recursos do Tesouro, o FNE tende a aumentar de importância nos próximos, como fonte para financiamento de projetos na região. Urge, porém, garantir e fortalecer o seu potencial de capitalização, limitando-se ao mínimo possível as aplicações subsidiadas e mantendo sob controle adequado os riscos de inadimplência dos seus mutuários.

• **Redirecionamento das estratégias de financiamento do Banco do Brasil e do BNDES**, para assegurar-lhes uma maior presença no financiamento dos empreendimentos regionais; esse trabalho poderia ser feito, de forma planejada e sistemática, através do Comitê Financeiro, previsto no modelo de gestão Projeto

Áridas. O Comitê procuraria identificar os principais fatores - tanto do lado da demanda como no da oferta do crédito — que têm limitado a atuação dessas instituições no Nordeste, desenvolvendo estratégias para a superação das dificuldades que fossem diagnosticadas.

- **Saneamento das finanças públicas estaduais e municipais**, como objetivo de restabelecer as fontes de poupança pública e gerar recursos de contrapartida para mobilização de recursos de empréstimos de instituições nacionais e estrangeiras.

- **Mobilização de recursos externos**, tanto de bancos de desenvolvimento internacionais (como Bid e Banco Mundial), como de bancos comerciais e outras instituições financeiras do exterior. No caso dos bancos internacionais, já existem linhas aprovadas ou em adiantado processo de negociação, como são os casos do Prodetur, conta com financiamento da ordem de US\$ 400 milhões do Bid, ou ainda o PMSS - Programa de Modernização do Setor de Saneamento, que pode ser financiado pelo Banco Mundial (já existe um primeiro empréstimo de US\$ 242 milhões para a fase experimental do projeto, beneficiando três companhias de saneamento, inclusive uma do Nordeste - a Embrasa, da Bahia). Por outro lado, a normalização das relações financeiras do Brasil com o exterior, a partir do acordo sobre a nossa dívida externa assinado no corrente ano, abre amplas possibilidades para mobilização de recursos de médio e longo prazo, nos mercados financeiros internacionais, seja sob a forma de empréstimos de bancos comerciais, lançamentos de bônus, “commercial papers” e outros títulos em bolsas do exterior ou ainda mediante atração de investimentos diretos. Nos últimos três anos, os recursos

captados pelo Brasil através de “eurobônus” se elevaram de US\$ 1,57 bilhão em 1991 para US\$ 3,59 bilhões e US\$ 6,17 bilhões em 1993. A expectativa do novo governo é de que nos próximos quatro sejam levantados US\$ 15 bilhões, através de bônus nos mercados internacionais (Mãos à Obras, p. 25), uma previsão que, a esta altura, já parece muito modesta. O Banco do Nordeste deveria ser preparado para atuar, diretamente ou em consórcio com outras instituições públicas ou privadas, na mobilização desses recursos externos. Para tanto, o BNB precisaria ser fortalecido financeiramente e capitalizado, dado que atualmente o seu patrimônio líquido representava apenas 1,05% do patrimônio líquido do conjunto dos bancos estatais brasileiros.

• **Mobilização de outras fontes de poupança doméstica**, em decorrência do atual plano de estabilização, novas e amplas oportunidades deverão surgir para captação de recursos de longo prazo, no mercado brasileiro de capitais, sob a forma de ações, debêntures, letras hipotecárias e outros títulos. Uma importante fonte potencial de recursos são os **Fundos de Pensão** que, com a eliminação da inflação deverão voltar-se para aplicações financeiras de mais longo prazo. Os ativos atuais desses Fundos somam US\$ 39 bilhões, estimando-se que possam atingir US\$ 90 bilhões no ano 2.000. Por outro lado, a estabilização com retomada do crescimento deve restabelecer a capacidade de geração de poupanças públicas ou ainda aumentar a capacidade de acumulação de fundos de poupança compulsória como o FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e o FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador. Este último, por exemplo, é financiado pela arrecadação do Pis/Pasep e já dispõe de excedentes que são canalizados para o BNDES e que poderiam ser destinados em parte ao Nordeste.

● Para promover a **expansão e reestruturação do parque industrial** do Nordeste, que deverá demandar a importação de equipamentos do exterior, um importante instrumento de financiamento será o **Fundo de Financiamento do Desenvolvimento**, a ser constituído com parte das reservas internacionais brasileiras, que já ascendem a mais de US\$ 40 bilhões. O novo governo pretende utilizar pelo menos 5 bilhões desses recursos, nos próximos 4 anos, principalmente através do BNDES. O Banco do Nordeste deveria preparar um programa integrado de reestruturação industrial e promoção de exportações para a região e mobilizar as suas lideranças para capturar diretamente parte dos recursos desse Fundo. Tendo em vista a ampla margem de manobra de que o governo dispõe neste campo, não seria difícil acomodar as pretensões do Banco, que teriam, a seu favor, um forte impacto político positivo para o novo governo.

● Para financiar **investimentos de infra-estrutura**, uma possibilidade a ser explorada pelos novos governos estaduais e federal é a de parcerias com o setor privado, nos campos de transportes (sistemas de pedágios em autopistas, ou vias de grande circulação, privatização de administrações portuárias), distribuição de energia, saneamento básico (na parte de distribuição e comercialização) e eventualmente comunicações (o que depende ainda de reforma constitucional). A próxima aprovação da lei de concessões para serviços públicos, deverá abrir um amplo leque de possibilidades, que inclui não apenas a concessão total ou parcial, como o “leasing” (a exemplo do contrato francês e “affermage”, no campo do saneamento), a privatização de gestão, a terceirização de segmentos do sistema de prestação de serviços (controle de contas, cobrança, fiscalização de redes de distribuição de água e esgotos ou de energia). Atualmente, as possibilidades mais

concretas são as de distribuição de energia e sistemas de saneamento básico, neste último caso em função dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos pelo PMSS (Programa de Modernização do Setor de Saneamento).

- Finalmente, na execução de projetos sociais, de âmbito municipal ou de natureza comunitária, deverá ser estimulada a mobilização de recursos locais e a capacidade de desenvolvimento endógeno. Utilizando métodos de planejamento participativo é possível atender a algumas necessidades básicas da comunidade, utilizando basicamente os seus próprios recursos e a sua iniciativa.

Conclusão

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O DISCURSO NECESSÁRIO, A AÇÃO EFETIVA

O relatório que se vem de ler, ao propor uma nova estratégia para o Nordeste, fundamentada em conceito ampliado de desenvolvimento sustentável, resultou da convicção, formada no seio do Projeto Áridas, de que não agradam, nem à sociedade regional, nem à brasileira, as vicissitudes periodicamente enfrentadas pela gente do semi-árido com as secas. Decorreu ainda da certeza de que não interessam ao país — muito menos aos nordestinos — a persistência do subdesenvolvimento e a extensão que hoje tem a pobreza regional. Nasceu, também, da constatação de que, globalmente, o Nordeste progrediu muito nas últimas décadas, por esforço próprio e também com o apoio de todo o Brasil.

O que, porém, mais justifica este documento é a percepção, compartilhada por muitos, de que novos rumos *devem* ser imprimidos ao desenvolvimento regional. Para que o Nordeste possa acelerar seu crescimento e ganhar competitividade e autopropulsão. Para que se torne socialmente mais justo porque melhor distribuída sua renda e riqueza, entre as pessoas e as sub-regiões e estados. Para que seu desenvolvimento adquira permanência por sustentar-se ecológica, técnica e economicamente, social e política e institucionalmente.

Esses rumos novos são os que aponta o desenvolvimento sustentável, necessário hoje para que continue sendo possível amanhã.

Essa necessidade e essa possibilidade devem constituir consensos regional e nacional convergentes. E consenso obtém-se pelo diálogo, pelo debate, pelo esclarecimento mútuo. Alcança-se, portanto, no plano do discurso.

O novo discurso sobre o Nordeste deve refletir esse amplo entendimento. Não mais pode ser aquele ato de fala solitário, ainda que grandiloquente. Nem aquele outro que mal esconde interesses que nada consultam ao bem comum. Deve falar por todos e para todos, solidariamente. E com objetividade, pragmatismo, consequência.

À medida que esse discurso for se tornando consensual, vai sendo cada vez mais possível transformá-lo em ação. Ação concreta. Ação de todos, governo e sociedade. Ação efetiva. Pois este é o único meio para transformá-lo em realidade.

A execução da estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste depende muito, para concretizar-se, dos governos da União, dos estados e dos municípios.

Mais do que qualquer outra região do país, o Nordeste ainda necessitará, por muito tempo, da presença mais atuante do Estado para viabilizar seu desenvolvimento. Precisarà menos no futuro, desejado por todos, se a presente geração souber contribuir para construí-lo.

Os governos dos estados da região detêm hoje a maior parcela de responsabilidade nesta tarefa. É a partir da atuação articulada, catalisadora e convergente dos governadores dos estados do Nordeste que o desenvolvimento regional sustentável poderá começar a acontecer. Caberá aos governos estaduais decompor a estratégia e os programas prioritários delineados neste documento, com

os aperfeiçoamentos e adaptações que certamente serão necessários, em programas mais detalhados, concebidos por eles mesmos, para o período 1995-2000, e por eles mesmos executados, sempre descentralizadamente, com o imprescindível apoio dos municípios, da iniciativa privada e da sociedade organizada. Programas com viabilidade e, portanto, financiáveis. Para esta tarefa, o Projeto Áridas se coloca desde logo à disposição dos estados e de seus governos, para o apoio que porventura possa oferecer.

É imprescindível também o apoio dos Poderes Legislativo e Executivo da União. O Nordeste precisa dele, como precisa também da sociedade brasileira, para que possa contribuir mais para o desenvolvimento nacional. Dependendo menos dessa ajuda no futuro. Usando-a no presente como quem toma um empréstimo a que deve retorno. Pois o novo discurso do Nordeste sustentável não tem a passividade da súplica: é palavra comprometida com a ação e alimentada pela confiança nas muitas oportunidades que a região tem de unir-se cada vez mais ao Brasil, contribuindo para seu desenvolvimento.

O apoio e o trabalho da sociedade do Nordeste não faltarão. O amplo diálogo que o Projeto Áridas manteve com ela, em todos os estados, com seus mais variados segmentos, consolidou esta convicção. Ela vai tornar-se protagonista de seu próprio desenvolvimento. Deseja esta oportunidade. Não quer e não vai perdê-la.

Um passo a mais precisa, portanto, ser dado. Ele é o gesto decisivo. O passo do discurso necessário à ação efetiva.

EQUIPE PROJETO ÁRIDAS

COORDENAÇÃO

- **Antônio Rocha Magalhães:** Coordenador Geral
- **Ricardo Roberto de Araújo Lima:** Coordenador Técnico
- **Heitor Matallo Júnior:** Recursos Naturais e Meio Ambiente
- **Vicente de Paulo P. Barbosa Vieira:** Recursos Hídricos
- **Amenair Moreira Silva:** Desenvolvimento Humano e Social
- **Charles Curt Mueller:** Organização do Espaço Regional
- **Antônio Nilson Craveiro Holanda:** Economia, Ciência e Tecnologia
- **Sérgio Cavalcanti Buarque:** Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão
- **Eduardo Bezerra Neto:** Integração com a Sociedade
- **Carlos Luís Miranda:** Cooperação Técnica IICA
- **Roberto Cavalcanti de Albuquerque:** Estratégia Geral

COLABORAÇÃO ESPECIAL

- **Paulo Roberto Haddad**
- **Gustavo Maia Gomes**
- **Jorge Jatobá**
- **Jurgen Schmandt**
- **Stahis Panagides**
- **Anthony Hall**

ASSESSORIA DA COORDENAÇÃO GERAL

- **Luis Eduardo Montenegro Castelo**
- **Cristiano Dias Goyanna**
- **Sandra Moreira**

COORDENAÇÕES ESTADUAIS

- Maranhão**
 - Luciano Fernandes Moreira** - Secretário de Planejamento
 - Carlos Augusto Dias Vieira** - Coordenador Estadual
- Piauí:**
 - Elmano Ferrer de Almeida** - Secretário de Planejamento
 - Adolfo Martins de Moraes** - Coordenador Estadual
- Ceará**
 - Hypérides Pereira de Macedo** - Secretário de Planejamento
 - Guilherme Lincoln A. Ellery** - Coordenador Estadual
- Rio Grande do Norte**
 - Eriberto Andrade** - Secretário de Planejamento
 - João Matos Filho** - Coordenador Estadual
- Paraíba**
 - Fernando Rodrigues Catão** - Secretário de Planejamento
 - Arimarcel Padilha de Castro** - Coordenador Estadual
- Pernambuco**
 - Luís Alberto da Silva Miranda** - Secretário de Planejamento
 - Walmir Isaksson Jucá** - Coordenador Estadual
- Sergipe**
 - Antônio Carlos Borges Freire** - Secretário de Planejamento
 - Suzana Andrade Gomes** - Coordenadora Estadual
- Bahia**
 - Luiz Antônio Vasconcellos Carreira** - Secretário de Planejamento
 - Maria das Graças Pinto Leite** - Coordenadora Estadual
 - Sebastião Roberto Bressan** - Coordenador Técnico

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

A relação abaixo inclui os participantes no processo de consulta à Sociedade, a nível regional. Além destes, o Aridas contou com a colaboração de centenas de pessoas nos workshops estaduais de consulta à Sociedade, bem como nos diversos seminários temáticos.

Rubens Vaz da Costa, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Tânia Bacelar, Walfrido Salmite Filho, Delille Guerra de Macedo, Luiz Otávio Cavalcanti, Clóvis Cavalcanti, Osmundo Rebouças, Lynaldo Cavalcanti, Dom Austragésilo de Mesquita, Dom Marcelo Cavalheira, Dom José Rodrigues, Armando Monteiro Neto, José Paulo Cavalcanti Filho, Blanchard Girão, Bento Moreira Lima Neto, Euclides Neto, Euclides Almeida do Nascimento, Alberto Carlos Pereira Filho, Ednilton Gomes Soares, Edmilson Machado de Almeida, Frei Enoque, Heraldo Pessoa, João Matos Filho, José Manoel de Macedo Costa, José Artur Padilha, José Gualberto, José Otávio Meira Lima, Lucilene Takahashi, Naide Teodósio, Nelson Saldanha, Odair da Silva Soares, Padre Manoel Lira Parente, Paulo Rosas, Pedral Sampaio, Robson Cavalcanti, Rosemiro Magno da Silva, Silke Weber, Severino Queiroz, Theodomiro Araújo, Vicente Madeira, Warwick Kerr, Jonas de Paiva Júnior, Adalva Alves Monteiro, Expedito Rufino de Araújo, Joaquim Santana, Maria Helena de Araújo, Ruy Belém de Araújo, Murilo Sérgio Drummond, José Tarcísio da Silva, Vânia Lourenço Sanches, Marcus Vinicius de Oliveira, Francisco das Chagas Trindade, Lourival Júnior de Holanda, João Emílio Lemos Pinheiro, Natália Pozzi Redko, Manoel Severino Ramos, Antônio Renato Aragão, Sandra Buarque, Ailton Pita Falcão, José Augusto Saraiva Peixoto, Sued de Castro e Silva.

APOIO INSTITUCIONAL

Governos dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia; Agência Brasileira de Cooperação/MRE; Secretaria de Planejamento e Avaliação/Seplan-PR; Secretaria de Irrigação/MIR; Secretaria de Planejamento/MCT; Sudene; BNB; Codevasf; Dnaee; Dnocs; Embrapa; Fundação Joaquim Nabuco; Ibama; IBGE; Ipea; Universidade Federal do Ceará; IICA; Banco Mundial; Conselho Britânico; Unesco; Houston Advanced Research Center-HARC; Institute Resources for the Future-RFF; Massachusetts Institute of Technology-MIT; Fundação Esquel Brasil; INAE

ESTUDOS TEMÁTICOS REGIONAIS

GT I - RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE

- 1.1. CLIMA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO NORDESTE** - Paulo Nobre
- 1.2. CONDIÇÕES DO USO E PERSPECTIVA DE USO SUSTENTÁVEL DOS GEOAMBIENTES DO SEMI-ÁRIDO (Embrapa)** - Fernando Barreto Rodrigues e Silva, Iêdo Bezerra de Sá, Mateus Rosas Ribeiro, Antônio Cabral Cavalcanti, Jean Claude Leprun, Laurindo Ferreira Guimarães Júnior, Jurandir Gondim Reis, José Coelho de Araújo Filho, Nestor Corbiano de Sousa Neto, José Carlos Pereira dos Santos, Manuel Batista de Oliveira Neto, Roberto da Boa Viagem Pharayba, Giles Robert Riché, Georges André Fotius, Aldo Pereira Leite, David Ferreira Gomes
- 1.3. CONDIÇÕES DE USO ATUAL, CONSERVAÇÃO E PERSPECTIVA DE UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DA VEGETAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO** - Agostinho Fernandes Bezerra, Carlos Monteiro Villa Verde, Francisco Barreto Campelo, Leonardo Alves Ferreira
- 1.4. USO E CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO SEMI-ÁRIDO** - Benedito Vasconcelos Mendes
- 1.5. IMPACTOS AMBIENTAIS DAS ATIVIDADES HUMANAS SOBRE A BASE DE RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS NO SEMI-ÁRIDO** - Ronaldo Ramos Vasconcelos, Wilson Torres Filho
- 1.6. USO ATUAL E PERSPECTIVA DO USO POTENCIAL SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS DO NORDESTE** - Eduardo Mendoza Torrico
- 1.7. RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS (Sudene)** - Carlos Almiro Moreira Pinto

GT II - RECURSOS HÍDRICOS

- 2.1. RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE SEMI-ÁRIDO** - Walter Martins Ferreira Filho, Valdenor Nilo de Carvalho Júnior, Henrique Jorge Sousa da Mota
- 2.2. SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO DO SEMI-ÁRIDO SOB O PONTO DE VISTA DOS RECURSOS HÍDRICOS** - Joaquim Guedes C. Gondim Filho
- 2.3. VULNERABILIDADE DO SEMI-ÁRIDO ÀS SECAS, SOB O PONTO DE VISTA DOS RECURSOS HÍDRICOS** - José Nilson Beserra Campos

- 2.4. POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS PARA O SEMI-ÁRIDO NORDESTINO**
- Manoel Sylvio Carneiro Campello Netto, Antônio Ermano Interaminense
- 2.5. QUALIDADE E CONSERVAÇÃO DA ÁGUA, COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO** - Raimundo Oliveira de Sousa, Francisco Suetônio Mota
- 2.6. ÁGUA SUBTERRÂNEA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO** - Waldir Duarte Costa
- 2.7. ESTUDO SOBRE PROPOSTAS DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO** - Paulo José Poggi da Silva Pereira

GT III - DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

- 3.1. EDUCAÇÃO** - Jacobo Waiselfiss
- 3.2. SAÚDE** - Adauto Castelo Filho, Antônio Carlile H. Lavor, Carlos Alberto P. Nedel, Ennio Svitone, Maria Elizabeth Barros
- 3.3. DEMOGRAFIA** - George Martine, Laura R. Wong
- 3.4. POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL** - Leonardo Guimarães Neto
- 3.5. EMPREGO** - João Policarpo Rodrigues Lima

GT IV - ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL

- 4.1. GLOBALIZAÇÃO DO ESPAÇO NORDESTINO (IBGE)** - Manuel Lamartin Montes, Helge Henriette Sokolonski, Antonio Lúcio Bentes da Fonseca, Enéas Gois da Fonseca, Eugênio Antonio de Lima, Loriza Azevedo, Regina Coeli Ribeiro da Costa, Vânia Márcia Almeida Vera Lúcia de Souza Ramos
- 4.2. ORGANIZAÇÃO E ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO** - Speridião Faissol
- 4.3. AGRICULTURA IRRIGADA** - Hermino Ramos de Sousa
- 4.4. AGRICULTURA DE SEQUEIRO, PECUÁRIAE PESCA INTERIOR** - Caetano Ernesto Pereira de Araújo, Mauro Márcio Oliveira
- 4.5. ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E INDÚSTRIA** - Maurício Romão, Girley Brasileiro
- 4.6. A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO NORDESTE FRENTE A UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO** - José Garcia Gasques
- 4.7. SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS (Sudene)** - Osvaldo Ari Abib

GT V - ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

- 5.1. DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO** - Paulo Haddad
- 5.2. MACROECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: OS ANOS 1960-1994 E OS CENÁRIOS PARA AS PRÓXIMAS DÉCADAS** - Gustavo Maia Gomes, José Raimundo Oliveirta Vergolino
- 5.3. ENERGIA** - Francisco das Chagas Pereira, Alencar Soares de Freitas
- 5.4. TRANSPORTES** - Erickson Luiz Dias Pereira
- 5.5. FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO** - Clonilo Sindeaux, Walter Queiroz, Éverton Chaves Correia e Cinthya Diógenes(colaboradora)
- 5.6. SEGURANÇA ALIMENTAR** - Antônio Cláudio Ferreira Lima e Alfredo Lopes Filho
- 5.7. CIÊNCIA E TECNOLOGIA** - Lynaldo Cavalcante, Ivonilso Correia, Ivan Rocha Neto, Almir Silveira Menelau, José Francisco de Araújo, Márcio Roberto Duarte Watts
- 5.8. SANEAMENTO BÁSICO (Ipea)** - Paulo Pitanga do Amparo, Evandro Nascimento, Ysnard Machado Ennes

GT VI - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO

- 6.1. AVALIAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE GOVERNO** - Paulo Pereira Gusmão
- 6.2. AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE MUNICIPALIZAÇÃO** - Paulo Pereira Gusmão
- 6.3. AVALIAÇÃO DE PROJETOS COMUNITÁRIOS** - Margarida Maria Matos
- 6.4. AVALIAÇÃO DAS INICIATIVAS NÃO GOVERNAMENTAIS** - Margarida Maria Matos
- 6.5. AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL** - José Otamar de Carvalho
- 6.6. CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** - Ester Aguiar de Sousa
- 6.7. METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** - Reynaldo R. Ferreira
- 6.8. BASES REFERENCIAIS PARA UM MODELO DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE** - Aécio Gomes de Matos
- 6.9. PROJETO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL** - Sérgio C. Buarque, Lucila Bezerra e a colaboração especial de Carlos Jara e Cláudio Marinho

GT VII - INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE

- 7.1. CENÁRIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** - Sérgio Cavalcanti Buarque e Eduardo Bezerra Neto
- 7.2. DELFOS POLÍTICO** - Sérgio Cavalcanti Buarque, Ester Maria Aguiar de Sousa, Iracema Rodriguez, Rosa Figueredo, Jürgen Schmandt, Sean McKaughan, Eduardo Bezerra Neto.
- 7.3. PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA** - Horácio Martins de Carvalho