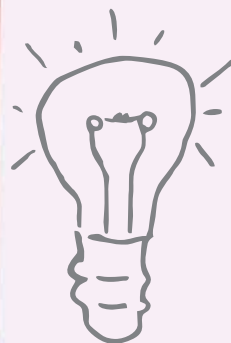


Um plano para o Nordeste



Especialistas debatem diagnósticos e medidas para impulsionar o **desenvolvimento** socioeconômico da região

Solange Monteiro, do Recife

Em 1959, quando um grupo liderado pelo economista Celso Furtado lançou o documento “Uma política para o desenvolvimento econômico do Nordeste”, o quadro que emergia das estatísticas disponíveis era de uma preocupante ampliação das disparidades econômicas entre a região e o então chamado Centro-Sul. Naquele momento, os pesquisadores observavam que a diferença de ritmo de expansão da atividade entre ambos aumentava, e já se aproximava de um para dois. Os cálculos de participação na renda total do país demonstravam uma queda da fatia do Nordeste de 15,5% para 13,4% entre 1948 e 1956. Em 1959, devido às secas que atingiram a região no ano anterior, esperava-se que a renda *per capita* do nordestino caísse para 30% da observada no Centro-Sul; em 1948, esse percentual era de 37,3%, como aponta o documento.

Seca, escassez de terras aráveis, “escassez de divisas, criada pela política de desenvolvimento e os maciços subsídios aos investimentos industriais, decorrentes da política de controle das importações” favorecendo o sul do país, desenhavam o subdesenvolvimento da região, conforme o diagnóstico descrito pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Para virar essa chave, o GTDN defendia um plano de ação com duas vertentes principais: reorganizar a economia agropecuária do semiárido, com vistas a torná-la mais resistente ao impacto das secas; e elevar a produtividade média da força de trabalho concentrada na “faixa úmida”, intensificando investimentos industriais como a siderurgia, que por sua vez estimularia a atração de indústrias mecânicas simples, mas também de indústrias que se apoiassem em uma base favorável de matérias-primas locais com demanda em expansão no sul do país, como de cimento e adubos, e outras tradicionais que se valessem da oferta de mão de obra barata, como a têxtil.



Passadas mais de seis décadas e meia da publicação desse documento, o Nordeste que os números mostram é de luzes e sombras. Por exemplo, a região deixou para trás graves problemas de oferta de energia elétrica, como acontecia no Ceará e Rio Grande do Norte quando o Plano de Ação do GTDN foi lançado. Hoje é exportadora de energia renovável de fontes eólica e solar para o restante do país, e se candidata para vendê-la para o mundo, embarcando amônia produzida a partir de hidrogênio verde. Também é no Nordeste onde a pobreza e a extrema pobreza mais se reduziram na última década, graças à ajuda de programas de transferência de renda, bem como de melhorias na educação e alguma extrapolação de dinamismo econômico para além das fronteiras das capitais. O lado menos solar desse balanço é que a região continua sendo a mais pobre e a mais desigual do país, com uma participação na produção da riqueza brasileira que permanece patinando em torno dos 14% do PIB, para uma população que hoje representa 27% da nacional.

Algo deu errado desde o plano de ação coordenado por Furtado? “O fato é que a desigualdade permanece, mas se manifesta de novas formas – e exige novas respostas”, afirma o economista Flávio Ataliba, coordenador do Centro de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste, criado em 2023 pelo FGV IBRE para estudar o desenvolvimento da região. Em maio, o Centro promoveu um seminário no Recife (PE) reunindo especialistas para debater diagnósticos e medidas para impulsionar o crescimento socioeconômico nordestino. Foi o primeiro evento de uma série chamada Carta Nordeste, que será promovida ao longo do ano, em diferentes formatos, para reunir ideias que servirão de base à elaboração de um documento com propostas a serem encaminhadas, em 2026, a candidatos aos governos dos estados nordestinos, a cargos legislativos e autoridades.

No evento no Recife, Ataliba apresentou dados ilustrativos desse desafio de aceleração do crescimento – parte deles, fruto de levantamentos publicados no boletim de aná-

lise macroeconômica do Nordeste produzido mensalmente pelo FGV IBRE ([link de acesso: https://go.fgv.br/c9LEsb9W6FJ](https://go.fgv.br/c9LEsb9W6FJ)). Nos últimos 12 anos, ressalta Ataliba, observaram-se melhoras não desprezíveis em alguns indicadores, como um aumento de 26,2% na renda domiciliar *per capita* – o maior avanço entre as regiões brasileiras, bem acima da média nacional (de 19,1% entre 2012-2024), assim como o maior nível de redução da pobreza (-16,9% no mesmo período) e de extrema pobreza (-7,7%) do país. Para isso, muito colaboraram os programas sociais, que ampliaram em 5 pontos percentuais (p.p.) sua participação na renda *per capita* no Nordeste nos últimos 12 anos (para 9,4%), frente à alta de 2,3 p.p. na média brasileira (para 2,3%). Já a contribuição da renda do trabalho registrou evoluções assimétricas entre estados, como uma variação que vai de um aumento de 4 p.p. na Bahia à queda de -1,4 p.p. em Alagoas. “Houve melhoras, mas a renda domiciliar *per capita* no Nordeste ainda é 65% da brasileira”, lembra Ataliba.



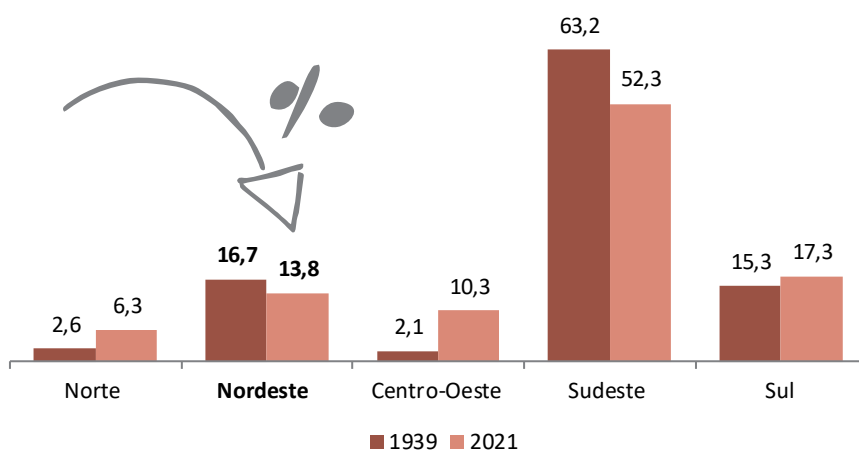
Flávio Ataliba (FGV IBRE)

“O Nordeste concentra 27% da população brasileira e 14% do PIB.

Se a região quer ganhar maior participação na riqueza do país, precisa conquistar ganhos de produtividade em velocidade maior que a nacional”

O economista destaca a heterogeneidade de desempenho entre estados em outros indicadores como o Índice de Gini, que mede desigualdade de renda. Nos últimos 12 anos, essa desigualdade retrocedeu 12% na Bahia, mas aumentou 3,3% no Rio Grande do Norte, por exemplo, enquanto na média da região observou-se uma queda de 8,1%. Olhando o período de 2022 a 2024, o destaque é da Paraíba, que conseguiu uma redução de 11,3% na desigualdade, enquanto na média regional essa queda foi de 2,9%. “Há condições e políticas locais que podem explicar essa diferença, e que precisam ser mais estudadas”, afirma Ataliba, lembrando ainda uma maior concentração da pobreza e extrema pobreza em áreas rurais.

Participação regional no PIB brasileiro, em %



Fonte: FGV IBRE com dados do Ipeadata.

Outro Nordeste

“Furtado acertou em tratar o Nordeste como projeto nacional, mas subsidiar indústrias não deu certo, como também não dará certo no futuro. Agora é preciso subsidiar trabalhadores”, defendeu Alexandre Rands, presidente da Datamétrica, pesquisador associado do Centro de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste do IBRE, destacando no evento a educação como essencial para a virada de chave da economia nordestina, em prol da produtividade. No seminário, Rands ilustrou a importância do foco no capital humano citando estudos de sua autoria, publicados no livro *Raízes das desigualdades regionais do Brasil* (Alta Cult, 2019), em que demonstra que as diferenças de capital humano entre as regiões respondem pela maior parte das desigualdades entre o Nordeste e as demais regiões brasileiras. A partir de diversas simulações, Rands reconhece que capital humano, esforço produtivo e preço dos custos de vida são os principais determinantes de desigualdades regionais, mas que o primeiro, resultado da somatória de escolaridade, capacitação e experiência laboral, de longe, é o elemento mais relevante.

Tânia Bacelar, sócia da consultoria Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento, ex-secretária de Fazenda de Pernambuco (1988 a 1990), destaca que parte das mudanças registradas nas

seis últimas décadas na região já reflete o valor estratégico do investimento em capital humano, bem como do impacto de políticas sociais bem-sucedidas em tornar a população do semiárido mais resiliente a períodos de seca, possibilitando a interiorização do desenvolvimento. Ela destaca, por exemplo, a importância da ampliação da oferta de ensino superior fora das capitais – o que a faz lembrar de sua experiência como bolsista na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), então comandada por Furtado, quando ainda estudava economia. “Atuávamos buscando mitigar essa ausência, promovendo bolsas a estudantes de outras cidades para frequentar as universidades nas capitais”, descreve. “Hoje comprovamos que com a ida de rede de instituições de ensino superior para o interior dinamiza-se a economia, mexendo na base produtiva local”, afirmou no seminário, citando exemplos como Crato (CE) e Caruaru (PE).

André Magalhães, pesquisador do Centro de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste, professor titular da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), destaca políticas como o Programa Cisternas, que desde o início dos anos 2000 busca prover acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, e benefícios sociais como o BPC e o Bolsa Família, contribuíram para outro desafio não trivial, de apoiar a população em períodos de seca no semiárido, evitando migrações. “Hoje, a relação entre seca e migração em massa já não existe”, afirmou.

Com população mais escolarizada em cidades médias e maior retenção da população no semiárido, o desafio persistente é o de garantir estruturas produtivas geradoras de riqueza que

rompam a pobreza intergeracional, e que passam, defende Magalhães, do fortalecimento da agricultura familiar ao desenvolvimento urbano e industrial regionalizado. “No primeiro caso, é preciso pensar na convivência com o semiárido, valorizando cadeias produtivas locais, visando à sua ordenação com demandas de mercado e o incentivo à agropecuária de baixo carbono”, cita. No segundo, o economista aponta a necessidade de incentivar empresas a se instalarem em cidades médias do interior “com olhar tecnológico, integrado com universidades e institutos federais”. Para tanto, defende o fortalecimento



Alexandre Rands
(FGV IBRE – Datamétrica)

“Subsidiar indústria não deu resultado, nem dará nunca.

Está na hora de subsidiar os trabalhadores, garantindo uma educação de melhor qualidade para a população”

do papel do Banco do Nordeste, bem como da Sudene no planejamento integrado, apesar de reconhecer a atual restrição financeira da autarquia. “Há políticas que podem ajudar. Precisamos executar, avaliar e manter o que comprovadamente dá resultado positivo”, concluiu.

Adriano Sarquis, pesquisador do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) do Banco do Nordeste, reforça a importância dessa agenda de interiorização da atividade produtiva, em especial diante da conjunção de duas estatísticas preocupantes: o envelhecimento da população nordestina, e uma ainda alta concentração da atividade regional em poucas cidades. “Ainda que a estrutura etária da população nordestina seja similar à brasileira, a taxa geométrica de crescimento da população no Nordeste – com dados do Censo Demográfico do IBGE de 2022 – é a mais baixa entre as regiões, de 0,24, enquanto a brasileira é de 0,52”, ilustra.

Sobre a concentração espacial das atividades produtivas, Sarquis ilustra que, em geral, menos de 10% dos municípios representam mais de

60% do PIB dos estados nordestinos. Na Paraíba, por exemplo, dos 223 municípios, 12 representam 67% da atividade econômica estadual; na Bahia, 18 dos 417 municípios concentram 59% do PIB. A manutenção desse quadro, alerta o economista, alimenta duas dinâmicas que denotam uma evolução pouco virtuosa de crescimento: uma população mais dependente de transferências de renda como o Bolsa Família, e a tendência de estruturas públicas inchadas, na busca de compensar parcialmente a baixa oferta laboral no setor privado. Levantamento feito por pesquisadores do Centro de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste aponta que, historicamente, os municípios da região são os que destinam a maior parcela de seu orçamento a despesas de pessoal. Em contrapartida, são os que registram o menor percentual médio do orçamento para investimentos públicos: menos de 8% em 2023, enquanto nas demais regiões esse valor supera 10%. “A rigidez orçamentária excessiva afeta negativamente a gestão orçamentária, impedindo que o governo varie o nível ou a composição dos gastos em resposta às mudan-

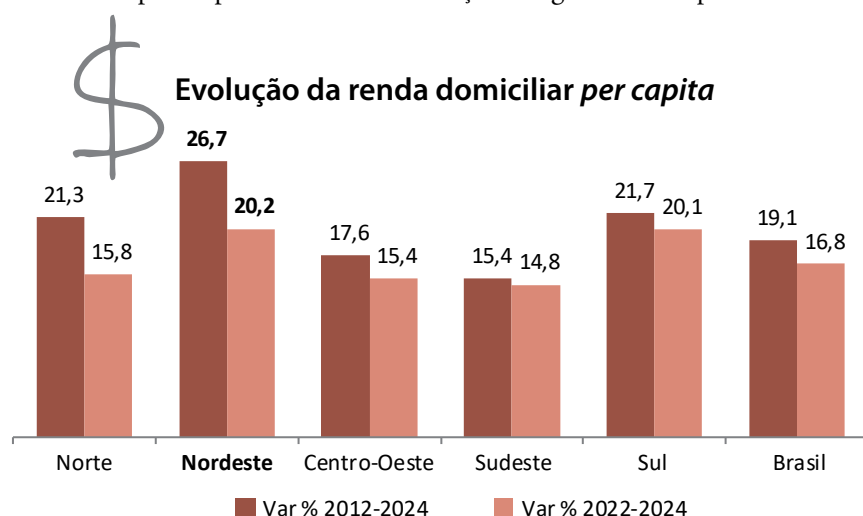


Adriano Sarquis
(Etene – Banco do Nordeste)

“O problema regional é mais amplo, de natureza social e institucional. Nossa competitividade passa por capital humano, infraestrutura, mas também pela qualidade de nossas instituições”

ças nas prioridades ou necessidades, como é o caso de emergências climáticas como secas, que frequentemente afetam a região”, destacaram os pesquisadores em artigo ([link: https://go.fgv.br/TXn5schJI20](https://go.fgv.br/TXn5schJI20)).

“São contratações que muitas vezes envolvem indicações políticas em detrimento de uma seleção por qualificação. Isso compromete a formação de uma massa crítica para pensar políticas locais de desenvolvimento”, diz Sarquis. O economista cearense aponta que esse quadro reflete outro ponto sensível para a agenda de crescimento do país: o de problemas de institucionalidade, que afetam o ambiente de negócios e a competitividade para a atração de investimentos produtivos.



Fonte: FGV IBRE com dados PNAD-C, IBGE.

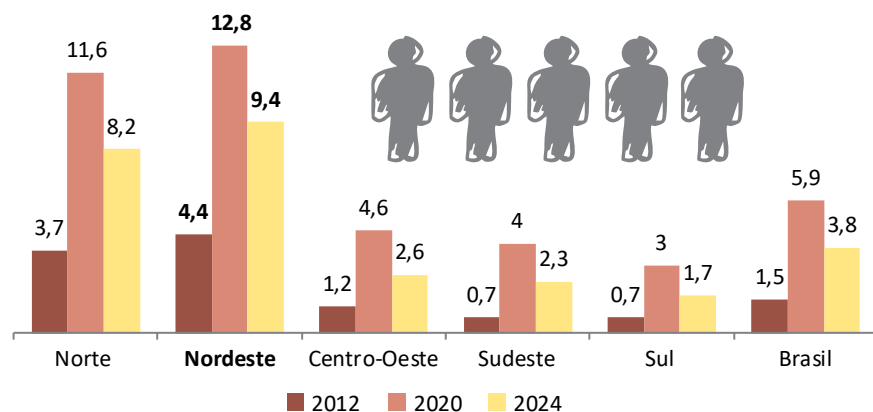
“É preciso compromisso com o desenvolvimento dos prefeitos e o acompanhamento do orçamento público. Veja o caso das emendas parlamentares. Quem acompanha os R\$ 50 bilhões que vão para os estados brasileiros?”, citou, levantando preocupação com a forma do avanço da descentralização fiscal no Brasil – tema da Carta do IBRE desta edição (ver pág. 6). “Não

podemos cobrar só do capital humano, ou do econômico, quando parte de nosso problema ainda é institucional”, diz, também defendendo a valorização do papel da Sudene como planejador, com equipe técnica capacitada, por exemplo, para apoiar na articulação de parceria público-privadas (PPPs).

Cássio Besarria, pesquisador do Centro de Estudos do FGV IBRE,

professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), presidente da Anpec, também chama a atenção para o aprimoramento da gestão fiscal dos municípios da região, “em especial aqueles em que o desafio de superação da pobreza é maior”, afirmou. Para esse fortalecimento, Besarria defende “investir na capacitação dos gestores públicos e na modernização da administração municipal”, bem como em métodos de ampliar a transparência na aplicação dos recursos públicos e controle de gastos, “com a implementação de sistemas de acompanhamento e avaliação de despesas”.

Participação (%) dos programas sociais na renda domiciliar *per capita*



Fonte: FGV IBRE com dados PNAD-C, IBGE.

Apesar de avanços, região ainda é a mais pobre e desigual

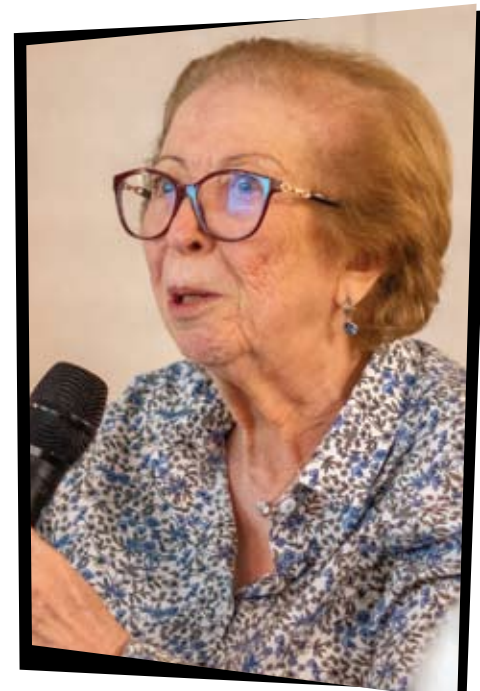
Proporção (% total população brasileira) em situação de pobreza e extrema pobreza

	Pobreza		Extrema pobreza	
	2012	2024	2012	2024
Norte	52,6	37,3	11,7	4,8
Nordeste	56,6	39,6	14,3	6,6
Centro-Oeste	26,4	15,7	2,4	1,6
Sudeste	23,8	15,6	3,1	2,4
Sul	19,7	11,5	2,2	1,5
Brasil	34,9	23,4	6,7	3,6

Linha de pobreza do Banco Mundial = aprox. R\$ 690/mês.

Linha de extrema pobreza Banco Mundial = aprox. R\$ 218/mês.

Fonte: FGV IBRE com dados PNAD-C, IBGE.



Tania Bacelar (Ceplan)

“Temos que promover um novo padrão de desenvolvimento econômico em bases regenerativas, que considere a crise ambiental, porque o mundo está dizendo que, como estamos, não dá mais”

Infraestrutura:

déficits antigos e novas demandas

Diante o desafio de crescer acima da média para reduzir as diferenças relativas entre o Nordeste e as demais regiões, Besarria também apontou a necessidade de conciliar uma agenda de mitigação de déficits antigos com a que mira ao futuro, para colocar a região apta a atender às demandas que se consolidam globalmente, como da digitalização da economia e a transição energética.

Jorge Jatobá, sócio da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento, ilustra esse cenário destacando que, ao mesmo tempo em que disputa investimentos para abrigar grandes *data centers*, graças à sua competitividade na geração de energia limpa diante de uma atividade eletrointensiva, e a capacidade de pensar as estruturas produtivas da era digital, com polos de serviços de tecnologia da informação como o Porto Digital no Recife, a região também convive com a falta de universalização do acesso à internet – cuja cobertura era de 85% no Censo de 2022. Jatobá também cita os importantes déficits de acesso à água e de cobertura de saneamento básico a se cobrir – “o Ministério das Cidades estima em R\$ 274 bilhões a universalização

do saneamento na região”, ressalta Jatobá –, bem como a agenda relacionada ao planejamento urbano em cidades médias.

Na infraestrutura logística, chave para a integração produtiva, o economista citou avanços no segmento portuário, como em Suape (PE), Pecém (CE) e Itaqui (MA), mas ressalta a importância do avanço da navegação de cabotagem. “Também é preciso atenção às intermodalidades, como a conexão entre rodovias e portos – lembrando que continuamos com grandes problemas na malha rodoviária, com 28% ainda avaliados em estado ruim ou péssimo – e especialmente a conexão ferrovias e portos”, afirma. Sobre o modal ferroviário, Jatobá defende especial atenção sobre o planejamento das rotas de integração sul-americana, para que a região não fique limitada ao comércio via Atlântico “no século do Pacífico”, cita, destacando os investimentos chineses relacionados à Rota da Seda, como o complexo portuário de Chancay em Lima, Peru, liderado pela estatal chinesa Cosco Shipping Company, inaugurado em 2024.

Tania Bacelar, por sua vez, destacou a importância de a região consolidar propostas que considerem a crise ambiental que não só se concentrem nas vantagens competitivas para expansão da matriz elétrica renovável, mas promovam outros padrões de relação sociedade-natureza. “Temos que buscar um desenvolvimento econômico em bases regenerativas – já existe uma proposta assim em Pernambuco –, que considere a crise ambiental, porque o mundo está dizendo que, como estamos, não dá mais.”



André Magalhães
(FGV IBRE – UFPE)

“Em políticas públicas, todas as vezes que se tem regras claras, o resultado é muito melhor. Também é importante tornar a avaliação um hábito, para alterar ou eliminar o que não dá certo.”



Desigualdade - Índice de Gini

(quanto menor o valor, menos desigual)

	2012	2024
Norte	0,543	0,489
Nordeste	0,546	0,502
Centro-Oeste	0,532	0,487
Sudeste	0,516	0,491
Sul	0,477	0,460

Fonte: FGV IBRE com dados PNAD-C, IBGE.

Estado:

quanto e como?

Tal como as muitas convergências quanto à agenda necessária para romper o atraso no desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, no seminário do FGV IBRE também ficaram claras as diferenças entre visões ortodoxas e heterodoxas quanto à medida ideal da participação do Estado no impulsionamento produtivo da região.

Sérgio Gabrielli, consultor do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Bio-combustíveis Zé Eduardo Dutra (Ineep), ex-presidente da Petrobras (2005-2012), defendeu no evento que, diante da emergência global do papel do Estado em agendas estratégicas como da tecnologia da informação, da inteligência artificial e da transição energética, o Brasil também deve ir ao resgate de um planejamento estratégico nacional que, para Gabrielli, diluiu-se em políticas setoriais. “Vimos, por três décadas, o papel do Estado considerado como algo ineficiente por natureza”, afirmou.

Mais do que política de desenvolvimento regional, entretanto, Gabrielli e Jatobá defenderam que a prioridade, no momento, é a de ter sucesso em regionalizar políticas nacionais. “Recentemente, o

governo fez um aceno nesse sentido”, destaca Gabrielli, referindo-se à chamada pública do Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação lançada no final de maio para fomentar projetos inovadores no Nordeste, no âmbito da Nova Indústria Brasil (NIB). A chamada prevê um orçamento de R\$ 10 bilhões voltados a iniciativas em energias renováveis, bioeconomia focada em fármacos, descarbonização focada em hidrogênio verde, *data centers* verdes e o setor automotivo. O objetivo, de acordo ao MCTI, é “estruturar arranjos produtivos locais de alto impacto, fortalecendo a base industrial nordestina”.

É uma iniciativa para equilibrar os pratos de uma balança que, na avaliação de Gabrielli, hoje pende contra o Nordeste. Ele ilustra com as políticas e medidas relacionadas à transição energética, campo em que o Nordeste apresenta alta competitividade. “Temos aprovado importantes novas leis para alocar recursos para energia: o Plano Nacional do Hidrogênio, o Plano de Transição Ecológica, o mercado de carbono regulado, o combustível do futuro, a Nova Indústria Brasil. São políticas que estimulam atividades econômicas importantes para o Brasil, como a indústria automobilística, o agronegócio... Mas qual discussão regional temos sobre isso? Quase nada”, afirma. Como estão postas hoje, diz Gabrielli, tais políticas “têm implícitas um potencial de ampliar a desigualdade regional”.

Como exemplo Gabrielli afirma que tanto o Plano de Transição Ecológica quanto a Lei do Combustível do Futuro e a NIB tratam “predominantemente de bioeconomia lastrea-

da na expansão da cana, do milho e da soja, cuja produção se concentra no Centro-Oeste e em São Paulo”, descreve. “Se tivéssemos uma política baseada na rota inorgânica da utilização das energias renováveis, densificando a cadeia do hidrogênio verde, nós claramente beneficiaríamos o Nordeste e resolveríamos um problema que temos de alocação de recursos nesse momento.”

Tanto Gabrielli quanto Jatobá lembram que a região já conta com uma geração de energia renovável que supera sua demanda, e que chega a ser “desligada” do sistema, como



Cássio Besarria
(FGV IBRE – UFPB)

“Houve uma mudança estrutural no Nordeste em relação a dinâmicas do passado. Migrações que comprometem a fixação de capital humano de fato influenciam a capacidade produtiva de uma região”

já aconteceu este ano, por questões de segurança do sistema integrado nacional, devido ao caráter intermitente da geração eólica e solar. “Isso gera prejuízo e desestímulo ao investimento no setor”, afirma Jatobá, defendendo que a melhor forma de equacionar esse potencial é atraindo indústrias que precisam descarbonizar sua produção para operar no Nordeste – tendência batizada de *powershoring*. “Hoje vemos na região projetos para exportação desse hidrogênio verde, transformado em amônia, mas isso é essencialmente a reprodução do modelo primário exportador – no caso, de sol, água e vento – com uma capa de modernidade”, afirma Gabrielli.

Entre os economistas de matiz ortodoxo, entretanto, a ideia da reedi-

ção de políticas industriais é tomada com cautela. Para estes, o papel do Estado não deveria ultrapassar a linha da boa regulação e do apoio a áreas com alta externalidade positiva, como o caso da educação e o saneamento básico, mencionados pelos especialistas.

Para Samuel Pessoa, do FGV IBRE, o sucesso de políticas industriais observado em países como a Coreia do Sul dependeu de um leque de fatores que não estão presentes no Brasil. Entre as características citadas por Pessoa estão uma alta taxa de poupança, excelente desempenho da educação fundamental e ampla oferta de trabalho. “Ou seja, é difícil saber se países asiáticos ficaram ricos por causa das políticas de desenvolvimento setorial, ou eles ficaram



Sérgio Gabrielli (Ineep)

“Em 2024, foram aprovadas importantes novas leis que vão alocar recursos para o setor de energia do Brasil, que podem aprofundar a desigualdade regional. Qual é a discussão que temos sobre isso? Quase nada”

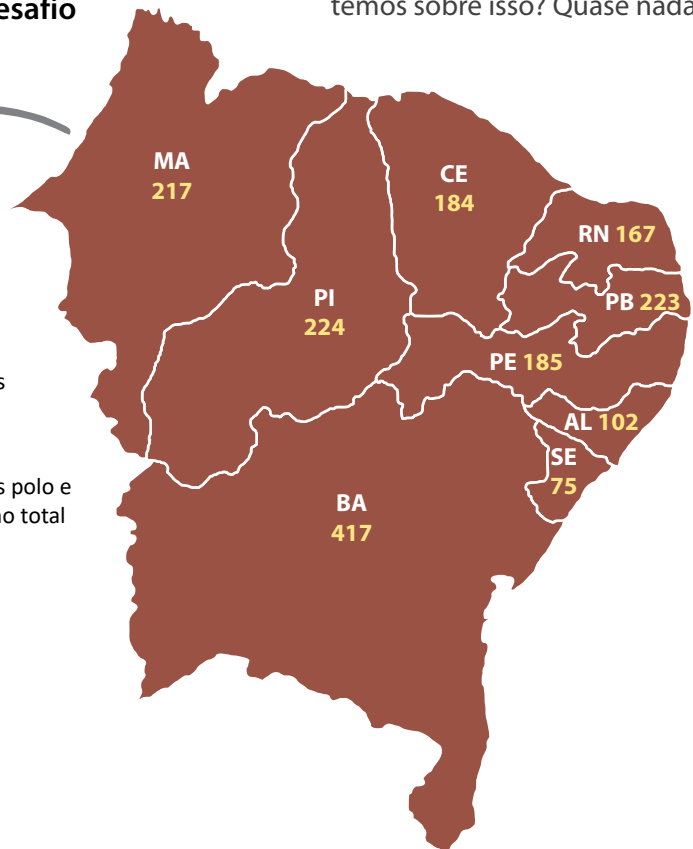
Interiorização do desenvolvimento ainda é desafio

Padrão espacial das atividades produtivas

MA	14 = 60%
PI	13 = 63%
CE	11 = 66%
RN	16 = 69%
PB	12 = 67%
PE	15 = 71%
AL	17 = 70%
SE	16 = 78%
BA	18 = 59%

 Número de municípios por estado

 Número de municípios polo e quanto representam no total do PIB do estado



Fonte: IBGE, elaborado por Adriano Sarquis.

ricos porque eles trabalham muito, estudam muito, poupam muito”, afirmou, citando ainda um contexto de baixa taxa de juros, que reduz o custo de políticas de subsídio.

Em sua análise, Pessoa revisitou texto de sua autoria apresentado em 2001 em encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec) em Salvador (BA) (*link*: <https://go.fgv.br/f4dQDhTyNGL>), que acendeu o debate por defender que a desigualdade regional não era um problema.

“Nos 25 anos desde a publicação desse *paper*, aprendemos que o

grosso da desigualdade de renda *per capita* é desigualdade de produtividade do trabalhador. Nesse sentido, as elites brasileiras dos últimos 50, 60 anos erraram muito, porque o enfoque que gerou todo o processo de substituição de importação e toda a política de industrialização tinha como diagnóstico básico que o subdesenvolvimento era relacional, que é o que dá por trás do modelo centro-periferia”, diz.

Desde então, afirma Pessoa, o avanço na geração de dados e capacidades de avaliação de políticas mostrou que 50% da desigualdade de produtividade do trabalho entre países, por exemplo, está relacionada às habilidades cognitivas e emocionais do trabalhador e seu capital humano. Para outros 50%, descreve, há uma pequena contribuição do capital físico, relacionado à infraestrutura – “que a mobilidade do capital não corrige sem bons marcos regulatórios” – e o grosso está relacionado ao entorno. E de que se trata esse entorno? De questões que afetam a alocação dos fatores de produção. “Essa literatura mostra, por exemplo, que nos EUA a dispersão da produtividade entre empresas do mesmo segmento é baixa, pois as que são menos produtivas acabam morrendo”, descreve. “No Brasil, por sua vez, a dispersão é gigante. Apesar de as melhores empresas brasileiras serem tão boas quanto as americanas, nossas instituições acabam impedindo um processo saudável em que o capital e o trabalho migrem de empresas menos produtivas para as mais produtivas.” Um exemplo dessa tendência, cita Pessoa, seria a ampla extensão das vantagens tributárias dos regi-



Samuel Pessoa
(FGV IBRE – BG Pactual)

“Uma das vantagens de o Brasil ser um país geograficamente grande é a diversidade para acomodar diferentes vantagens comparativas de cada região, podendo gerar um desenvolvimento econômico melhor”



Jorge Jatobá (Ceplan)

“O desafio do excesso de produção de energia renovável no Nordeste é agregar dinâmicas produtivas que usem essa energia dentro da região, para não virarmos exportadores de uma nova *commodity*”

mes simplificados de abertura de empresas, criando uma proteção à competição que não estimula esses negócios a serem mais produtivos. O economista cita uma das referências nessa literatura, o mexicano Santiago Levy, que ilustra como nos últimos 30 anos “países latino-americanos estruturou políticas públicas e seus sistemas tributários de forma a gerar um forte gravame sobre a eficiência produtiva (*leia entrevista de Levy à Conjuntura Econômica* <https://go.fgv.br/HwPR4AlPnpz>)”.

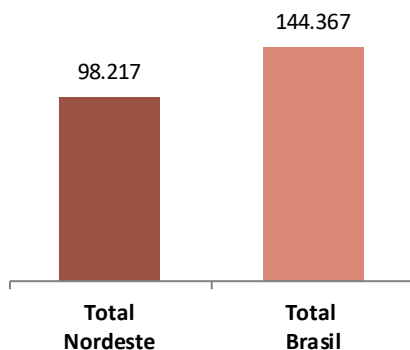
“No Brasil, não temos essa capacidade de rápida reação para corrigir políticas que não apresentam o resultado esperado”, reforça Pessoa.

“Vemos a árdua luta do ministro Fernando Haddad para acabar com o Perse – programa de apoio ao setor de eventos que já na época da pandemia levantava questões, mas hoje certamente não faz sentido. O mesmo pode-se dizer da política de desoneração da folha, que começou em 2012, reúne diversas avaliações apontando que não apresentou os resultados esperados, e ainda levará um tempo para acabar”, ilustra, resumindo que, somando fatores

Diferencial competitivo

Expansão da geração elétrica renovável no Nordeste, fonte eólica e solar (em MW)

	Nordeste	Brasil
2025	3.860	4.573
2026	4.658	8.003
2027	1.996	6.431
2028	63	1.752
2029	1.481	3.891
2030	73.176	100.371
2031	10.782	14.481
2032	444	444
Sem previsão	1.756	4.418



Fonte: IBGE, elaborado por Adriano Sarquis.

como a baixa taxa de poupança do Brasil, e sua economia política, “temos que ser pouco ambiciosos” quanto a políticas de desenvolvimento produtivo. “A chance de dar errado é imensa, e com a taxa de juros que temos, o resultado pode ser preocupante”, diz.

Rogério Sobreira, economista-chefe do Banco do Nordeste, defende que, ao avaliar o papel do Estado para o desenvolvimento produtivo, é preciso separar o que são efeitos negativos gerados por políticas mal executadas. “Quando tratamos do papel do Estado, muitas vezes somos influenciados por sucessões de erros do passado, e confundimos com erros de implementação de uma política”, diz. “Até onde minha vista alcança, não consigo identificar uma estratégia de desenvolvimento – seja bem ou mal-sucedida – sem a ação do Estado em seu desenho.”

Para Sobreira, ao desenhar sua estratégia, a região poderia observar e aprender com as lições Centro-Oeste. “Isso não significa replicar o modelo de aumento da participação da agropecuária, mas orientar-se por três pontos: entender suas vantagens comparativas; analisar o contexto internacional e identificar uma demanda convergente esses diferenciais; e valer-se de tecnologia para ampliar seus efeitos positivos”, enumera. Sobreira reforça que, para ampliar a participação no PIB brasileiro exigirá que o Nordeste busque demanda complementar fora das fronteiras nacionais. “Sabemos que a questão tecnológica não é fácil, está no centro da luta travada entre China e EUA, um MMA de grandes proporções, mas o fato é que o peso da tecnologia será cada



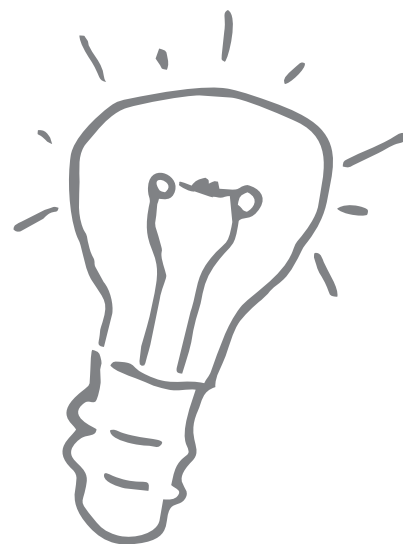
Rogério Sobreira
(Banco do Nordeste)

“O que o Nordeste pode aprender com o Centro-Oeste? Essa região evoluiu focada em uma demanda internacional, pela exploração de suas vantagens comparativas, impulsionadas por melhorias tecnológicas”

vez maior”, afirma, sem desprezar a agenda do que chama de “políticas táticas” – entre as quais inclui as de educação e infraestrutura. “Também é preciso sempre lembrar que a busca por uma mudança na posição relativa no PIB brasileiro não é um fim em si mesmo. O fim é combater pobreza, combater a desigualdade de renda, o que passa pelo desenvolvimento na região”, conclui. ▣

Reveja o Seminário Carta Nordeste – Recife e acesse as apresentações dos palestrantes: <https://portalibre.fgv.br/eventos-1>.

Políticas nacionais, efeito local



No seminário promovido no Recife, Marcos Mendes, pesquisador associado do Insper, alertou para a baixa efetividade das políticas industriais no Brasil nos últimos 70 anos, que custaram cerca de 1% do PIB ao ano, mas apresentaram pouco resultado no agregado. “Se mantivermos o ritmo de avanço observado até hoje, o Nordeste levará 200 anos para alcançar o PIB *per capita* do Sul/Sudeste”, ilustra.

Em sua apresentação, entretanto, Mendes concentrou a análise em políticas públicas não relacionadas ao desenvolvimento regional, mas que, avalia, “não apenas são ruins para o país como um todo, gerando baixo crescimento, como prejudicam especialmente o Nordeste”.

Entre as políticas que, se reformadas, Mendes identifica efeitos positivos para o Nordeste está o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que tem por objetivo fechar o hiato entre a necessidade de despesa e capacidade de arrecadação dos municípios, cujas transferências anuais equivalem a 1,5% do PIB ao ano. Mendes destaca que os critérios de distribuição do FPM, privilegiando pequenos municípios, “sem qualquer correlação, por

exemplo, entre receita *per capita* de FPM e Índice de Desenvolvimento Humano municipal”, cita. Esse desenho, afirma o pesquisador, prejudica o Nordeste e o Norte, onde prevalecem municípios de tamanho médio, “enquanto na Região Sul houve um processo de multiplicação de municípios”. “O maior perdedor é o perfil de municípios das regiões metropolitanas do Nordeste, que tem maior demanda por urbanização e serviços públicos”, descreve. “Os municípios que ganham mais FPM também recebem mais das outras transferências federais. Uma reforma melhoraria fortemente a locação de recursos, favorecendo principalmente as cidades médias do Nordeste”, reforça.

Outra frente abordada por Mendes é a da assistência social. Ele cita o grupo formado por abono salarial, seguro desemprego, BPC e Bolsa Família, que em 2024 somou R\$ 360 bilhões, em que o pesquisador defende mudanças para melhorar a focalização de algumas políticas. Como exemplo, Mendes citou estudo do Banco Mundial de 2017 que aponta que somente 12% do valor desembolsado para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) iam para os 20% mais



Marcos Mendes (Insper)

“Há várias políticas públicas não relacionadas ao desenvolvimento regional que geram baixo crescimento e desigualdade social. Reformá-las teria impacto positivo para o Nordeste”

pobres da população, “enquanto os 20% mais ricos representavam 19% da incidência do BPC”. Reformular programas para ampliar sua focalização, diz Mendes, também beneficiaria o Nordeste ao liberar mais recursos para programas que de fato alcancem a população mais pobre. “Considerando que, dos 40% mais pobres da população brasileira, 38% estão no Nordeste, fica claro esse potencial.”

No campo das políticas voltadas ao setor produtivo, Mendes destacou que os gastos tributários – renúncias de receitas de impostos, que em 2024 alcançaram 4,9% do PIB no nível federal, como mostra estudo do Centro de Política Fiscal e Orçamento Público do FGV IBRE tratado na carta do IBRE de abril (*link*: <https://go.fgv.br/Lh8blwCISg4>) – pouco atendem ao Nordeste, e sua redução

poderia colaborar indiretamente, via equilíbrio fiscal. “Quando pesquisamos a distribuição espacial desses benefícios, vemos que apenas 13% ficam com o Nordeste, que representa 27% da população brasileira. Já o Sudeste recebe 51% dos benefícios, e concentra 42% da população. Reduzindo esses gastos tributários – que em geral não passam por avaliação de eficácia – reduz-se a carga geral e acaba-se com esse viés contrário ao Norte e Nordeste”, afirma.

Mendes também destacou os benefícios que uma maior abertura comercial do Brasil poderia trazer para a região. “Hoje o mundo todo reclama das tarifas do presidente americano Donald Trump, mas fazemos algo parecido há 70 anos”, diz. “Em termos regionais, isso significou proteção para empresas do Sul e Sudeste, transformando o Norte e o Nordeste em consumidores de produtos de baixa qualidade e caros”, afirmou, destacando que Celso Furtado já identificava, no final dos anos 1950, esse efeito daninho para a região.

Do lado meio cheio do copo, Mendes colocou a reforma sobre a tributação do consumo, que substituiu cinco impostos por um IVA dual – o CBS e o IBS. “Essa reforma resolveu o problema da guerra fiscal com o ICMS, e resolverá o problema de distorção dos preços relativos”, diz. Ele lembra que a principal característica da reforma é que a tributação se dará no destino e não mais na origem da produção. “Como os estados do Norte e Nordeste são mais consumidores do que produtores, a participação deles aumentará”, destaca, indicando estimativas de que essa arrecadação passaria de 16,5% para quase 20%. (S.M.)

Reforma de benefícios menos focalizados pode beneficiar o Nordeste

Distribuição regional do número de beneficiários dos programas sociais (%)

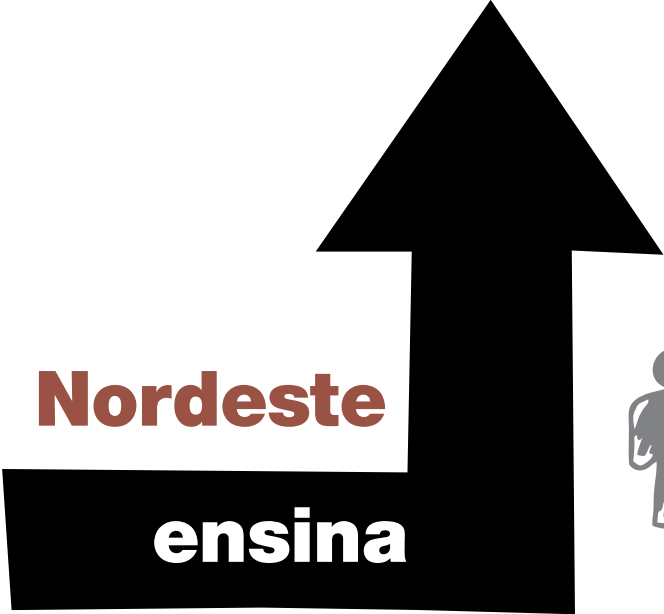
	Seguro-desemprego	Abono Salarial	BPC Idoso	BPC Deficiente Físico	Bolsa Família
Norte	5	6	9	10	13
Nordeste	19	22	31	40	51
Centro-Oeste	11	8	9	8	5
Sudeste	17	17	10	11	6
Sul	49	47	41	31	26

Notas:
1. Beneficiário ativos no período de 1/1/19 a 12/12/19.
2. Total de trabalhadores com direito a abono salarial em julho de 2019.
3. Beneficiários ativos em dezembro de 2018.
4. Número de famílias atendidas em outubro de 2019.
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, Caged, IBGE, Previdência Social, elaborado por Marcos Mendes.

Redução de gastos tributários atingiria menos o Nordeste (de acordo a estimativas do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 - PLN 22/2019)

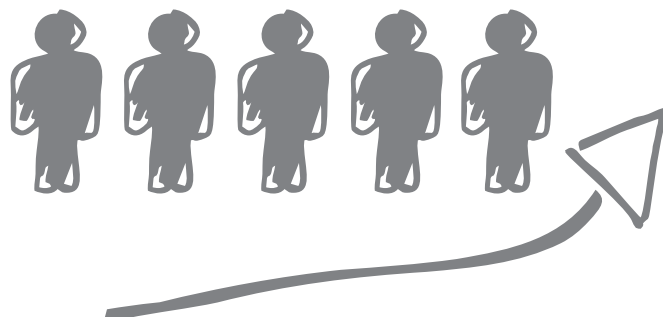
	Zona Franca de Manaus (ZFM)	Norte sem ZFM	NE	CO	SE	S
Participação % no total dos benefícios tributários	8	4	13	9	51	15
Participação % no PIB do país	1	4	15	10	54	17

Fonte: Receita Federal do Brasil, elaborado por Marcos Mendes; PIB da ZFM é o referente ao estado do AM.



Nordeste

ensina



Se a educação é um dos principais desafios para a região ampliar seu potencial de crescimento, a boa notícia é que vários estados e municípios já têm a lição de casa feita, com políticas de referência no ensino público. Mozart Ramos, catedrático da USP de Ribeirão Preto, secretário estadual da Educação em Pernambuco de 2003 a 2007, destacou no seminário do FGV IBRE exemplos que conjugam melhoria de gestão com eficiência de gastos e podem ser farol nessa transformação almejada para crianças e jovens do Nordeste. “Vários municípios cearenses, por exemplo, não estão entre os que mais investem por estudante, e mesmo assim conseguem resultados acima da média”, cita. Um dos elementos impulsionadores desses resultados foi a liderança da gestão estadual, cita Ramos, promovendo um programa de apoio aos municípios do qual constaram estratégias de avaliação externa, bem como apoios e incentivos técnicos e financeiros. O resultado, em dez anos, foi um salto na classificação do estado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os anos iniciais do ensino fundamental, da 16ª posição em 2007 para a 7ª em 2017.

“O caso cearense é um exemplo de estratégia que ultrapassou os tempos de governo. Isso é fundamental, posto que um dos grandes problemas da educação são as discontinuidades das políticas públicas, mesmo aquelas que dão resultados muito positivos”, afirma Ramos. “Para se ter uma ideia, praticamente 100% dos municípios cearenses conseguiram bater a meta do Ideb nos anos iniciais de ensino fundamental; em São Paulo, estado mais rico do país, somente 66% dos municípios o fizeram”, comparou, citando dados de 2019.

O mesmo princípio se deu em Pernambuco, destaque no ensino médio em tempo integral. “Houve um empoderamento estimulado pelo governo do estado para que esse processo acontecesse”, diz, lembrando também, nesse caso, da importância do apoio do setor privado. O resultado foi um salto da 21ª colocação no Ideb em 2007 para a 1ª em 2015. “São exemplos de que o Nordeste pode aprender com o Nordeste, formando lideranças, trabalhando com dados e evidências”, diz Ramos.

O modelo de tempo integral de ensino médio pernambucano começou a ser implementado quando Ramos era



Mozart Ramos
(USP Ribeirão Preto)

“Em educação, o Nordeste pode aprender com o Nordeste. O Ceará instituiu uma estrutura extremamente sólida, com base na colaboração entre estado e municípios, que ultrapassou tempos de governo”

secretário de Educação. Ele recorda o desafio de conquistar a aprovação dos alunos à ampliação do tempo em sala de aula. “Numa escola chata, é castigo para o aluno. É preciso buscar uma escola prazerosa, em que o aluno, como sujeito, se sinta protagonista do seu futuro”, diz. No caso de Pernambuco, a prova dos nove foi o salto da 21ª para a 1ª posição no Ideb em 10 anos. “Isso também ficou muito claro quando a gente compara a diferença entre rede privada e rede estadual, que era em 2007 de 2,6 pontos, e nos resultados mais recentes está abaixo de 1 ponto”, compara. Esse esforço também se refletiu em uma queda na taxa de abandono no ensino médio, de 24% em 2007 para menos de 1%, nos dados mais recentes do Inep. “A meta que o governo federal busca alcançar com o programa Pé de Meia, Pernambuco resolveu com uma escola que realmente deu sentido ao jovem.”

Para escalar essas conquistas mantendo a qualidade, o especialis-

ta defende o uso de dados e evidências na formulação e avaliação de políticas. “A gente ainda tem uma cultura do achismo”, afirma. Além disso Ramos defendeu a valorização do processo de lideranças escolares. “Depois da qualidade do professor, é a liderança eficaz que mais faz impacto na aprendizagem.”

Aprender com os pares

Guilherme Irffi, pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará (UFC),

aponta que uma estratégia já comprovada para disseminar boas práticas pela região é a troca de experiências entre escolas. No Ceará, diz, esse método aconteceu amparado por incentivos e premiações. Para não se criar ilhas de excelência, a escola que se saía bem tinha que apadrinhar outra de pior desempenho e mostrar os caminhos, com uma parcela das trans-

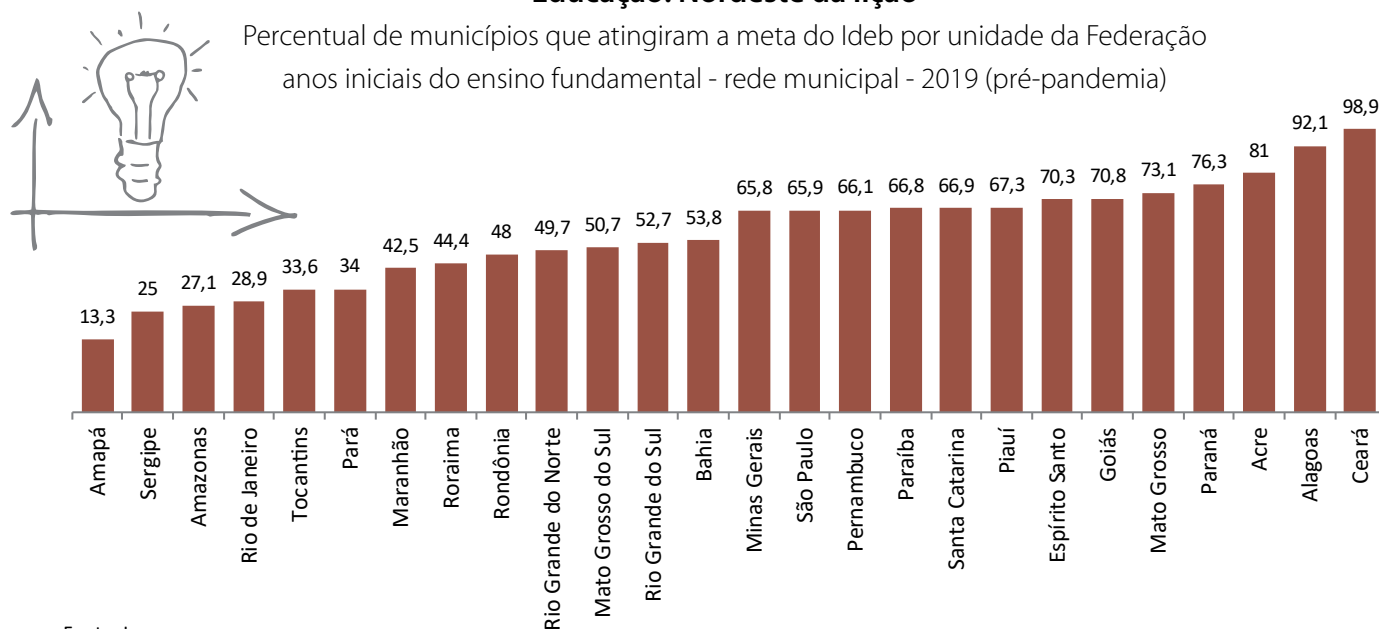


Guilherme Irffi (CAEN/UFC)

“Se a gente quiser colher melhores retornos daqui a 2050, o melhor é focar em políticas para a primeira infância”

Educação: Nordeste dá lição

Percentual de municípios que atingiram a meta do Ideb por unidade da Federação anos iniciais do ensino fundamental - rede municipal - 2019 (pré-pandemia)



Fonte: Inep.

ferências condicionada também ao desempenho dessa apadrinhada.

Um desafio nesse caminho do uso de dados e evidências para comprovar a eficácia de uma política, diz Irffi, é o fato de a educação não evoluir isolada de outras políticas públicas que também podem influenciar o desempenho dos alunos. “Nem sempre a área que induz determinada política é a que colhe todos os resultados”, afirma, apontando a importância de compreender esses efeitos para refinar avaliações. Alguns exemplos desse reflexo são políticas como a de cisternas e de expansão da cobertura de saneamento, que estão fora do escopo do MEC, mas contribuem indiretamente para o desempenho escolar, ao evitar o adoecimento das crianças.

Em sua exposição, o pesquisador da UFC reforçou a importância de

se privilegiar programas voltados à primeira infância. Tanto Irffi quanto André Magalhães destacaram evidências registradas na literatura de que esse investimento tende a promover maiores retornos, e de mais longo prazo – seja para o bem-estar desse aluno quando adulto, seja no aumento potencial de arrecadação de impostos do estado que conta com trabalhadores mais qualificados, tendendo a ser mais produtivos, ter maiores rendimentos e maior capacidade de consumo. “Se a gente quiser, de fato, colher melhores retornos daqui a 2050, é melhor focar em políticas para esse grupo”, reforça, destacando como positivo o componente do Bolsa Família dedicado a esse grupo. “O Criança Feliz envolve visitação. Então, as famílias recebem a transferência de renda, mas também um conjunto de informações”, descreve,

destacando a existência de políticas específicas também nos níveis estadual e municipal.

Irffi ainda destacou a importância da aprovação dos parâmetros nacionais de qualidade e equidade da educação infantil. “Agora temos uma bússola para apontar que educação infantil não é necessariamente um lugar de deixar as crianças, mas é um lugar de estar as crianças para que elas aprendam. Como? Pelo caminho das brincadeiras”, diz. Ele cita estudo realizado nos Estados Unidos que ilustra que a recuperação do “sonho americano” nos EUA passa por investimentos na primeira infância, onde se privilegia políticas de educação infantil com qualidade e equipamentos públicos como praças, parques e unidades básicas de saúde, adequados para seu desenvolvimento. “Há evidências que em alguns estados americanos, principalmente os de população majoritariamente preta, essa educação avançou mais do que onde há maioria branca.” No Brasil Irffi afirma que “já existem iniciativas semelhantes em capitais como Recife, Fortaleza, João Pessoa e Santa Catarina. Por exemplo, reformas de praça para instalação de pisos táteis. “Não se trata de um capricho, mas um eixo motor do desenvolvimento infantil”, ressalta. Uma das dificuldades de se avançar no monitoramento dessas iniciativas, diz, é a falta de georreferenciamento dos equipamentos instalados, comprometendo a qualidade dos dados. “Mas sou otimista. Há uma série de iniciativas acontecendo no Nordeste. Às vezes não avançamos na velocidade que é preciso, mas há avanços em várias frentes”, conclui. (S.M.)

Percentuais de alunos com aprendizado adequado para o 5º ano do ensino fundamental

SAEB 2019 e PIB *per capita* 2019 (pré-pandemia); municípios nordestinos selecionados entre os de referência em educação nos anos iniciais do ensino fundamental - rede municipal - 2019 (pré-pandemia)



	% aprendizado adequado em língua portuguesa	% aprendizado adequado em matemática	PIB <i>per capita</i> (R\$)
Sobral (CE)	93	94	21.919
Coruripe (AL)	93	94	24.677
Teresina (PI)	83	79	9.053
Licínio de Almeida (BA)	84	77	9.396
Panelas (PE)	78	86	7.348
Pombal (PB)	71	71	12.688
Porto Franco (MA)	61	53	21.680

Fonte: Saeb.