



SENADO FEDERAL

## O NOVO NORDESTE: UM SALTO PARA O FUTURO\*

\* É propósito dos Senadores integrantes da Bancada dos Estados do Nordeste no Senado Federal oferecer subsídios e participar das discussões que tenham em vista atender aos seis pontos constantes do documento como que iniciam este diálogo. Nesse sentido, documentos específicos serão apresentados para exame, a partir da decisão presidencial de encaminhar solução e providências para os problemas do Nordeste e sua integração competitiva na economia nacional.

Assim, "O Novo Nordeste: Um Salto Para O Futuro" constitui um primeiro documento, de caráter geral, objetivando o estabelecimento de uma agenda construída a partir dos pontos fundamentais identificados como estratégicos para o desenvolvimento da Região.

Brasília, março de 1996

Junte - 58  
Em. 11.1 12197  
1208 30796 - 1

59



## 1. O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Uma avaliação do desempenho econômico do Nordeste nos últimos 30 anos, evidencia que a região cresceu a uma taxa média satisfatória (5,5% ao ano). Como o crescimento populacional da região foi menor que o do país, houve alguma redução do desequilíbrio regional, em termos de renda per capita.

Esse modesto ganho, todavia, foi claramente insuficiente para alterar o quadro básico das disparidades interregionais de renda no Brasil.

Pior ainda: no período mais recente (nos últimos 6 anos, que vão de 1987 a 1993) a economia regional entrou em declínio, enquanto o Brasil continuava a crescer, ainda que muito lentamente, (-0,5% ao ano para o Nordeste versus +0,5 ao ano para o Brasil).

**E tudo indica que estamos entrando em um novo ciclo perverso de agravamento das disparidades regionais**, a menos que profundas transformações sejam introduzidas nas estratégias, políticas e instrumentos de desenvolvimento regional.

Observa-se, por exemplo, que a principal causa da queda da taxa de crescimento do Nordeste, no período 1987/93, foi a redução dos investimentos públicos e a consequente diminuição dos investimentos privados. Em meados da década de 70, a formação bruta de capital fixo da região chegou a alcançar níveis próximos de 30% do PIB. Em 1991 essa taxa havia caído para pouco mais de 15%. Um aspecto perturbador é o fato de que o investimento privado caiu mais rapidamente ainda que o investimento público na Região.

Outra constatação preocupante é a de que o Nordeste não conseguiu aumentar o grau de abertura de sua economia para o exterior. A estratégia regional de crescimento esteve baseada no acesso a um mercado interno protegido, com o qual a região não mais poderá contar, na medida em que se consolida a estratégia brasileira de liberalização econômica e inserção internacional.

Todos os fatores que caracterizam o novo paradigma de desenvolvimento do Brasil - menor presença do Estado, redução da projeção

Junte-se  
Em. 11/12/97  
RGS 307/96-1  
60



aduaneira, ênfase em novas tecnologias e em recursos humanos qualificados, inserção e competitividade internacional - tudo isso conspира para favorecer as áreas mais desenvolvidas do País, marginalizando ainda mais as regiões periféricas.

Por outro lado, dados da SUDENE revelam que, para o Nordeste crescer a uma taxa de 6,6% ao ano, no período 1995-2000, são necessários investimentos médios anuais da ordem de US\$18 bilhões. Impõe-se, pois, um esforço de profunda reavaliação das políticas, estratégias, prioridades e instrumentos de desenvolvimento regional.

## 2. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS

Em termos de políticas e estratégias, propõe-se dar ênfase às seguintes áreas de atuação do governo:

### I. Descentralização Industrial

Um dos fatores que mais podem contribuir para o aumento das disparidades regionais é a ausência de uma política de descentralização industrial. A tendência natural da indústria é a de concentrar-se nos pólos desenvolvidos, em busca das chamadas economias de aglomeração. Essa orientação privada, todavia, pode não coincidir com os objetivos sociais do governo, pois não leva em conta as "deseconomias externas" do aumento da poluição industrial, da excessiva concentração urbana, do empobrecimento das regiões periféricas, enfim, todos os custos sociais cuja conta é deixada para o governo pagar.

Como parte de uma estratégia de descentralização industrial, existem amplas possibilidades de implantação no Nordeste de pólos agroindustriais e de fruticultura (associados a projetos de irrigação, dentro de novos modelos gerenciais) e de indústrias de calçados, de metalurgia, de papel e celulose, metalmecânicas, químicas, siderúrgicas, de informática (como parte de pólos tecnológicos) e também de alguns setores de alto poder germinativo, como, eventualmente, montadoras de automóveis (inicialmente com sua produção em boa parte voltada para a exportação), além das oportunidades, reconhecidas, nas áreas de mineração e de turismo.

Junto - 36  
EM. 11.12.97  
PAB 307/96 T  
61



É indispensável estender e adotar para a Região os mesmos mecanismos e instrumentos de incentivos utilizados para o Sudeste, com **aliquotas e índices diferenciados**, de modo que o Nordeste possa competir equitativamente pela atração de novos investimentos, mediante estímulos federais, sem a necessidade de que seus estados vejam-se obrigados a oferecer benefícios fiscais ou financeiros em condições não competitivas, uma vez que os estados mais desenvolvidos do país os estão oferecendo no limite máximo, o que cria uma concorrência desleal.

Todos os incentivos dados a nível nacional devem ser regularmente estendidos ao Nordeste, em **condições preferenciais**, com especial ênfase no caso da indústria automotiva e componentes industriais em geral, para configurar uma explícita política nacional de desconcentração econômica e, em particular, industrial.

## 2. Infra-Estrutura

É precária e ainda limitada a situação do Nordeste em termos de infra-estrutura.

Surge contudo uma oportunidade para a superação dessas dificuldades: com a nova política de concessões e privatizações, nacionalmente adotada, a iniciativa privada se orientará para o Centro-Sul, onde existe maior taxa de retorno para suas aplicações. Dessa forma, a União ver-se-á livre da obrigação de realizar os investimentos que vierem a ser assumidos pelos particulares.

Abre-se, assim, a possibilidade, indiscutível, do Governo Federal reformular a matriz territorial do gasto público, orientando suas aplicações diretas para as regiões menos desenvolvidas, especialmente o Nordeste.

Como estamos em época de escassez de recursos públicos, sugere-se que sejam direcionados para a Região programas negociados pelo governo federal com o BID e o Banco Mundial, recorrendo-se, supletivamente, ao regime de concessões, sempre e quando viável.

**Uma programação que mobilize US\$1,5 bilhão/ano das agências multilaterais de crédito, com a respectiva contrapartida, beneficiará o Nordeste com a contratação de US\$15 bilhões em 5 anos.** Tais



investimentos devem ser concentrados em saneamento, irrigação, transportes e energia.

### 3. Promoção de Investimentos e de Exportações

O fator crítico para a aceleração do desenvolvimento regional é a recuperação da capacidade de investimento da região, com a mobilização de recursos governamentais e privados, de fontes internas e externas. Um trabalho sistemático e ordenado de pesquisa e identificação de oportunidades, de organização de um banco de dados sobre a região, de estudos de mercado e de elaboração de programas e projetos, de concepção e estruturação de "pacotes financeiros" e de divulgação dessas informações seria executado pelos órgãos de desenvolvimento regional, em articulação com Estados e Municípios, visando ampliar os investimentos na região.

O trabalho de promoção, todavia, não se esgota na mobilização dos recursos. Ele se desdobra na orientação dos investimentos em função de algumas prioridades bem definidas:

- a) reestruturação produtiva da base industrial do Nordeste, numa perspectiva de modernização e integração competitiva nos mercados mundiais
- b) ampliação e consolidação dessa base *pari passu* com a criação de competitividade sistêmica e a preservação de vantagens comparativas dinâmicas.
- c) identificação e neutralização de fatores que limitam o acesso dos produtos do Nordeste aos mercados internacionais, particularmente em termos de tecnologia, "marketing" e gestão.
- d) fortalecimento do empresariado local e aproveitamento das potencialidades endógenas de desenvolvimento.

Para execução de uma política dessa natureza, considera-se indispensável a montagem de uma corporação financeira de investimentos, com capacidade de aglutinar capitais nacionais, públicos e privados, e com isso alavancar recursos externos para transformação dos "trunfos" da economia regional em riquezas efetivas.

Junte - 90  
Em. 11/12/97  
PDS 367/96 - T



Por via de consequência, promover a atualização e revisão dos instrumentos de planejamento e ação atualmente utilizados na política de desenvolvimento regional, os quais mostram sinais evidentes de obsolescência e inadequação ao enfrentamento dos grandes desafios regionais.

#### **4. Geração de Emprego e Renda, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza.**

Os programas sociais do governo não podem se restringir a uma dimensão assistencial, mas devem ser integrados numa ação sistemática para capacitar os pequenos e humildes assim como os pobres e indigentes a superarem a sua condição de excluídos, habilitando-os para o trabalho produtivo e o exercício responsável da cidadania.

Referidos programas precisam ter a escala adequada para atender ao volume populacional da Região: cerca de 45 milhões de habitantes.

#### **5. Suporte Financeiro ao Desenvolvimento da Região**

É indispensável a elevação dos níveis de aplicação financeira pelas instituições de crédito do Governo Federal, de modo a atender ao programa proposto no tocante a infra-estrutura e ao setor produtivo. Do mesmo modo, é preciso mobilizar recursos externos, para investimento de risco, mediante mecanismos diversos, inclusive conversão de dívida, a fim de propiciar o crescimento acelerado da economia nordestina, em ritmo superior ao da economia nacional.

### **3. PRIORIDADES**

No que diz respeito a **programas setoriais**, as seguintes prioridades deveriam ser obedecidas:

**1. Educação e Capacitação de Recursos Humanos**, compreendendo uma ampla mobilização da sociedade, através da parceria do governo com a empresa privada e as comunidades locais, para a execução de um intenso programa de educação básica e a formação profissional, utilizando processos formais e não convencionais de ensino (educação à distância).

*Junho - 90  
Em. 11/12/97  
RQDS 387/96 I  
64*



2. **Desenvolvimento Científico e Tecnológico**, a partir da regionalização dos programas de ciência e tecnologia do MCT e da criação de um programa especial para o Nordeste, enfatizando as áreas de tecnologia industrial, recursos hídricos, "dry farming", formação profissional (bolsas de estudos) e pólos e incubadoras tecnológicas.

O governo federal deveria executar também um programa especial voltado para a criação e o apoio a **núcleos de excelência** nas universidades regionais, voltados para áreas de interesse do desenvolvimento regional.

3. **Infra-Estrutura**, visando dotar a região dos fatores sistêmicos indispensáveis à atração dos investimentos privados e assegurar sua competitividade. São considerados segmentos estratégicos:

a) Saneamento

- **Abastecimento de Água** (elevação do índice de atendimento no Nordeste de 78,2% em 1991, para 93,5% no ano 2000, equivalente ao nível de atendimento do Sudeste em 1991).

- **Esgotamento Sanitário** (elevação do índice de atendimento no Nordeste de 13,2% em 1991, para 49% no ano 2000, equivalente à média nacional em 1991. Observe-se que o índice de atendimento no Sudeste já era de 70,4% naquele ano).

b) Irrigação

- **Irrigação Pública** (ampliação de 50.000 ha/ano de irrigação pública no Nordeste, recorrendo-se ao sistema de concessões sempre e quando possível, tanto para a implantação quanto para a operação).

- **Irrigação Privada** (financiamento de 100.000 ha/ano de irrigação privada, através do BNDES, BB, BNB e FNE).

c) Transportes

- **Rodovias** (restauração e conservação da rede rodoviária; complementação e ampliação das ligações rodoviárias de importância estratégica e econômica);

- Implantação da **Hidrovia do São Francisco**, bem como da **Hidrovia do Parnaíba**;

- **Ferrovias** (recuperação e conservação da via permanente; implantação da Transnordestina - trecho Petrolina-Salgueiro (PE)-Missão Velha (CE); extensão da Ferrovia Norte-Sul até Estreito e Balsas (MA); implantação da variante do Paraguaçu (BA);

- Modernização da infra-estrutura e da administração dos Portos.



d) Energia

- Complementação da UHE de Xingó; transmissão de energia e subestações; priorizar, mediante concessões, o aproveitamento dos potenciais de geração;
- Definição de políticas de incentivo à geração local de energia, com a utilização de fontes alternativas (biomassa, solar e eólica) e gás natural, estimulando a aquisição de equipamentos necessários e, para o gás, assegurando preços competitivos com outros energéticos, inclusive a nível internacional.

4. **Turismo e Serviços Modernos**, equacionando os problemas de natureza financeira que estão emperrando a execução do PRODETUR (com a União assumindo a contrapartida do programa negociado pelos Estados e já contratado com o BID), dedicando-se à promoção e marketing da Região e estimulando a qualidade no receptivo, bem como explorando as potencialidades de geração de emprego e renda dos segmentos mais modernos do setor serviços (ex: prestação de serviços na área de informática e "software").

5. **Recursos Hídricos**, dando prioridade ao atendimento das necessidades básicas da população e à criação de condições de segurança hídrica nas áreas afetadas por secas periódicas (eliminando-se a indesejável tradição dos "carros pipa"). Isso implica a estruturação de um sistema otimizado de captação, armazenamento e distribuição de água, para diferentes fins, e o seu gerenciamento integrado e racional (considerando, portanto, tanto aspectos de oferta como de demanda), o planejamento e a integração de bacias hidrográficas, o desenvolvimento tecnológico e a preservação ambiental, além da busca permanente de economia e eficiência na utilização dos escassos recursos hídricos da região.

6. **Pólos Agroindustriais**, especialmente os associados a projetos de irrigação, visando maximizar os benefícios dos investimentos feitos nos programas do DNOCS e da CODEVASF. Estudo realizado pelo ETENE (BNB) já tem identificados 14 polos agroindustriais com base na irrigação em toda a Região.

Junte-se  
Em. 111 12/1997  
RGS. 369/96-1  
68



Do ponto de vista dos programas sub-regionais ou espaciais (inclusive enfatizando as ligações entre regiões) a estratégia de desenvolvimento do Nordeste deve contemplar, prioritariamente:

- o aproveitamento das potencialidades do **Cerrado Setentrional**, incorporando vasta área de fronteira de expansão agrícola que inclui parcela significativa do Nordeste Ocidental e já contribui expressivamente para a produção nacional de grãos.

- a ampliação e aceleração dos programa de desenvolvimento do **Vale do São Francisco** e implementação de programa análogo para o **Vale do Parnaíba**.

- a reorganização e diversificação da economia da **Zona da Mata**, com a modernização da agroindústria sucroalcooleira e a recuperação da economia cacaueira.

- a implementação de programa de desenvolvimento sustentável para o **Semi-Árido**, com base na estratégia do **Projeto Áridas**.

#### **4. CONCLUSÕES**

O que se pretende é dar um salto qualitativo na formulação e implementação de uma nova estratégia de desenvolvimento do Nordeste, rompendo com o passado e projetando uma nova visão de futuro para a região.

Essa estratégia enfatizaria um ataque concentrado às raízes do subdesenvolvimento regional e a criação de condições para o crescimento autosustentado do Nordeste, de forma convergente e integrada com os objetivos do projeto nacional de desenvolvimento.

Nesse contexto, o Nordeste não reivindica subsídios ou privilégios, mas exige igualdade de oportunidades em termos de acesso a fatores que foram a base de crescimento das regiões hoje mais desenvolvidas do País. Quer ter condições de disputar capitais, competir nos mercados internacionais, fortalecer seu empresariado e participar dos foros nacionais onde são decididos os destinos da região. E, sobretudo, quer reverter o quadro negativo que - por ignorância, preconceito ou evidente má fé - permeia a visão do que tem sido a política regional de desenvolvimento.

**Junte-se**

*Em. 11/12/97  
PDS 367/96*



UMA ESTRATEGIA DE  
DESENVOLVIMENTO COMPETITIVO

GOVERNOS DOS ESTADOS DO NORDESTE  
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)  
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)  
BANCADA DO NORDESTE NO SENADO FEDERAL  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)  
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)  
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO)  
SECRETARIA DE POLÍTICA REGIONAL (SEPRE)  
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT)  
BANCO DO NORDESTE  
BANCO MUNDIAL

Junto - 30

Em: 11/12/97  
Nº 307/96

## I. Introdução

A globalização é uma referência constante nas discussões sobre as transformações econômicas que têm ocorrido nos últimos anos e envolve diversos aspectos, desde a concorrência em escala planetária, possibilitada pelo avanço tecnológico nas comunicações e nos transportes, à abertura das economias nacionais e a unificação dos mercados financeiros em nível mundial.

Um dos principais efeitos desse fenômeno diz respeito à alocação espacial dos investimentos e criação de ambientes produtivos propícios à aquisição e manutenção de níveis elevados de competitividade.

A competitividade resulta de fatores mutáveis que operam no âmbito da firma (instalações, organização, etc.), do setor (grau de concentração requerido pela tecnologia vigente, economias e escopo, padrões de concorrência, etc.) e da economia (estabilidade, existência de externalidades, etc.). Neste sentido, a busca de competitividade é uma tarefa incessante, envolvendo uma contínua adaptação a um ambiente mutável, de modo que bons indicadores de desempenho em um determinado momento não são a garantia de sua obtenção nos períodos subsequentes.

O progresso nas comunicações e na tecnologia de processamento de informações possibilitou uma nova lógica de organização e administração dos processos de produção. O desenho das estratégias produtivas passou a incorporar, freqüentemente, a relocalização física das unidades produtivas - determinada não mais apenas em função do custo relativo de fatores - e a definição das linhas de produção através de uma constante interação com os clientes.

Esses fenômenos vinculam-se diretamente aos chamados novos fatores locacionais. Neste quadro, pode-se afirmar, o elemento vital para um bom desempenho econômico de qualquer região é a existência de externalidades - infra-estrutura, força de trabalho qualificada, base produtiva relativamente complexa, universidades, centros de pesquisa, ambiente empresarial adequado, serviços terciários e quaternários, etc. Na verdade, esses fatores criam um ambiente favorável à atração de capitais, que se beneficiam da possibilidade de aproveitamento de sinergias resultantes da concentração de vantagens competitivas não tradicionais.

A medida que determinadas regiões encontram nichos de competitividade em que possam especializar-se, uma estratégia natural é a criação de mecanismos capazes de propiciar uma progressiva agregação de valor à produção regional - ou seja, criar externalidades adaptáveis ao perfil produtivo que se deseja desenvolver - podendo incluir e até mesmo privilegiar, a depender do setor e do grau de evolução dos empreendimentos, os chamados fatores locacionais tradicionais. Pode-se, assim, ao longo do tempo, migrar de atividades de menores conteúdos tecnológicos e exigências competitivas para atividades mais modernas, adensando progressivamente o tecido econômico regional.

O desenvolvimento regional no mundo contemporâneo requer, portanto, uma nova abordagem. Trata-se de, considerando a base produtiva e as externalidades vigentes na região, identificar nichos de especialização e procurar adaptar o ambiente econômico ao pleno desenvolvimento desses nichos, num contexto que deve envolver fortes relações de parceria entre os setores público e privado.

Foi exatamente a partir das características desse novo paradigma de desenvolvimento regional, e em decorrência da imperiosa necessidade do Nordeste participar dinamicamente do ciclo de crescimento sustentado que se vislumbra para o Brasil, que segmentos representativos da sociedade nacional, particularmente do estamento local, elaboraram uma estratégia de desenvolvimento competitivo para o Nordeste, a qual se convencionou denominar de *Iniciativa pelo Nordeste*.

## 2. Antecedentes da *Iniciativa pelo Nordeste*

No seminário internacional "A Reforma do Estado e o Desenvolvimento do Nordeste na Economia Globalizada", realizado em Salvador, em 17 e 18 outubro do ano passado, com a participação do vice-presidente da República, do ministro da Fazenda, dos governadores do Nordeste, de senadores e deputados federais, do vice-presidente do Banco Mundial, de autoridades federais e de empresários, elaborou-se o documento de conclusão do cláusula, intitulado "Novo Século, Novo Nordeste", a partir do qual se estabeleceram as bases para uma nova estratégia de desenvolvimento da região.

Naquele texto, afirma-se que o Nordeste rejeita todas as formas de clientelismo e assistencialismo e proponhe-se um novo discurso, segundo o qual uma política de desenvolvimento para a região, consentânea com os tempos modernos, deve, de um lado, promover o progresso social e a erradicação da pobreza e, de outro lado, conduzir à inserção competitiva do Nordeste na economia internacional. "A transformação da sociedade nordestina, no sentido da modernidade, diz o documento, dependerá fundamentalmente do que estiver acontecendo com sua base econômica. E só há um caminho que leva ao sucesso, neste campo: a competitividade".

Ao encontro de Salvador sucederam-se outros importantes, como os de Fortaleza (out/96) e Recife (jan/97), para dar prosseguimento, então, à formulação de uma estratégia de desenvolvimento competitivo da economia nordestina, inclusive pela atração de investimentos externos. Desses encontros, com a participação de representantes dos governos federal e estadual, da esfera privada e de organismos internacionais de cooperação e de financiamento, resultou a montagem de um novo projeto de desenvolvimento regional, denominado *Iniciativa pelo Nordeste* que, pelas suas características, é considerado um desdobramento operacional do Projeto Aridas.

A *Iniciativa* vem sendo empreendida, portanto, desde outubro de 1996, sob os auspícios dos governos estaduais da região, através de suas Secretarias de Planejamento; da Comissão de Políticas para o Desenvolvimento do Nordeste, do Senado Federal; do Banco Mundial (BIRD); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); da Secretaria de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento

Junte - 90

Em. 11.1.97  
108 367/96-1

e Orçamento (SEPREMPO); do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); do Banco do Nordeste (BNB); do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e da esfera privada. Novas adesões institucionais têm sido incorporadas a estratégia, como são os casos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT).

Esta estratégia constitui um exemplo claro das novas formas de atuação compartilhada do setor público e das entidades privadas no desenvolvimento regional. Sua plataforma de ação repousa na identificação, integração e desenvolvimento de atividades potencialmente competitivas a nível local, nacional ou internacional, e baseia-se na moderna concepção de Clusters (vide item 3, abaixo). O BIRD tem acompanhado a aplicação exitosa dessa metodologia em mais de vinte localidades no mundo inteiro, tanto em países industrializados, como em países em desenvolvimento. A experiência bem-sucedida que vem sendo realizada no Estado de Chihuahua, no México, por exemplo, constitui-se em uma referência importante de implementação desse método.

Um levantamento preliminar levado a efeito no âmbito da *Iniciativa* identificou, no Nordeste, 14 atividades com características promissoras de desenvolvimento competitivo. Destas atividades, as de grãos, fruticultura e turismo, por seu estágio de elevado potencial de competitividade internacional e por consultarem o interesse simultâneo do maior número de estados do Nordeste, foram escolhidas para ser objeto de ação imediata nesta primeira etapa de implantação da estratégia, ficando as demais para consideração posterior.

Para levar a cabo a implementação do Projeto, foram definidas as instâncias organizacionais, deliberativa e executiva, da *Iniciativa* (vide arranjo institucional abaixo), bem como o suporte financeiro para o seu desenvolvimento. Um dos desdobramentos imediatos foi a deflagração de concorrência internacional para contratação de consultorias especializadas para análise dos Clusters de grãos, fruticultura e turismo.

### 3. A Metodologia dos Clusters

Numa definição intuitiva, um Cluster significa "um grupo de coisas ou atividades semelhantes que se desenvolvem em conjunto". O conceito, portanto, tem uma conotação de junção, união, agregação, integração. Em termos econômicos, os Clusters podem ser entendidos, de forma sintética, como "aglomerados de atividades econômicas afins" ou "núcleos integrados de competitividade".

Do ponto de vista de uma concepção mais abrangente, um Cluster Econômico refere-se a "um agrupamento de empresas líderes, que comercializam produtos e/ou serviços competitivos em mercados estratégicos<sup>1</sup>, e que são abastecidas por uma rede de fornecedores de insumos e serviços. Empresas e fornecedores, por

<sup>1</sup> Produtos e serviços competitivos são aqueles que têm maiores possibilidades de concorrer e permanecerem em mercados estratégicos, gerando maior ingresso de divisas para um dado país.

Junho - 96  
Em: 11/12/97  
RGS 36796 1  
21

sua vez, são apoiados por instituições que oferecem recursos humanos capacitados, recursos financeiros, tecnologia e infraestrutura física".

A diversidade de enfoques teóricos que trata da formação de Clusters tem em comum a noção de que "a competitividade da empresa é potencializada pela competitividade do conjunto de empresas e atividades que conformam o complexo ou Cluster ao qual pertencem. Essa maior competitividade deriva de importantes externalidades, economias de aglomeração, "spillovers" tecnológicos e inovações que surgem da forte interação entre as empresas e atividades que conformam o Cluster. A informação flui sem estorvo, novas oportunidades são percebidas antes e as inovações se difundem rapidamente ao longo da rede. Há forte concorrência em preço, qualidade e variedade. Esta dá lugar a novos negócios ("spin offs"), fortalece a rivalidade entre empresas e contribui para a manutenção da diversidade. Daí o fato de Cluster ser um conceito muito mais rico e relevante do que o simples setor ao qual a empresa pertence".

Neste contexto, a aplicação da metodologia dos Clusters consiste na identificação desses agrupamentos, elaboração diagnóstica de suas atividades e interações, preparação e implementação de um plano estratégico de ação para seu desenvolvimento sistêmico. A metodologia pressupõe a análise de todos os segmentos e processos que interagem nas cadeias produtivas (aquisição e fornecimento de insumos, produção, industrialização, comercialização, mercado, mão-de-obra, serviços, infra-estrutura, etc.), e que integram e viabilizam competitivamente uma determinada atividade econômica.

Essa abordagem enfatiza a análise de desempenho comparativo de um dado Cluster potencial com um outro semelhante, de elevado grau de competitividade, localizado em outras regiões ou países. O objetivo maior é, num primeiro momento, o de identificar obstáculos que impedem melhor performance competitiva do Cluster objeto de análise e, num segundo momento, o de pôr em prática, mediante responsabilidades compartilhadas entre as esferas pública e privada, ações concretas visando a aumentar a produtividade do agrupamento, através da eliminação dos gargalos diagnosticados, e do estreitamento dos eços de ligação e cooperação entre as firmas e atividades relacionadas.

A utilização dessa metodologia no Nordeste brasileiro visa a identificação e promoção de atividades competitivas na região, buscando fazê-la participar da economia globalizada. O documento de Salvador, já mencionado, deixa claro que neste mundo (de acirrada competição) existe espaço para a política regional, mas esta terá que ser, cada vez mais rigidamente seletiva: "Políticas de fomento, seja por meio de incentivos fiscais, seja por outros instrumentos, que não se guiem por esta diretriz de competitividade, de estimular a consolidação das nossas vantagens competitivas dinâmicas, onde elas existam, ou possam ser criadas, devem ser rejeitadas. Merecerão apoio - e, neste caso, intenso apoio - os setores capazes de se tornarem internacional e interregionalmente competitivos".

A nova metodologia difere bastante das formas convencionais de promoção de investimento e de tratamento da questão regional. Longe de adotar fundamentos do modelo anterior, orientado para dentro, com forte intervenção no

Junto - s0  
Em, 11/12/97  
DOS 30/994 8  
59,

mercado interno e um Estado protagonico, a estratégia se baseia, ao invés, na perspectiva de desenvolvimento voltado para os mercados externos estratégicos, com alocação de recursos determinada basicamente pelas forças de mercado e onde a empresa privada é o agente principal. O quadro abaixo sintetiza alguns contrastes entre as duas metodologias:

Fatores	Metodologia Convencional	Metodologia dos Clusters
• Agente	- governo.	- sociedade, iniciativa privada, governo.
• Motivação	- aproveitamento de recursos e fatores disponíveis.	- aproveitamento de oportunidades de mercado.
• Fatores Locacionais	- vantagens comparativas tradicionais (dotação de recursos naturais e mão-de-obra abundante)	- vantagens competitivas dinâmicas (serviços terciários e quaternários, recursos humanos qualificados, ambiente de pesquisa, infraestrutura, etc.).
• Competitividade	- localizada, baseada em custos de produção	- sistêmica, baseada em custos de transação e gestão e utilização de fatores com inovação tecnológica.
• Abordagem Industrial	- vertical ou setorial	- estratégica (promoção de atividades competitivas baseadas em Clusters).
• Unidade de Análise	- a firma individual	- conglomerados de atividades econômicas afins (Clusters)
• Mercados	- internos (substituição de importações), reserva de mercado.	- estratégicos externos.
• Abrangência	- um projeto.	- cadeia produtiva e atividades interligadas (Cluster).
• Objetivo	- avaliar a viabilidade de projeto novo ou de ampliação, do ponto de vista técnico, de disponibilidade de fatores e de mercado.	- avaliar pontos fortes e fracos de toda a cadeia produtiva e atividades interligadas (Cluster), com vistas a otimizar o ambiente de negócios.
• Elaboração	- órgãos oficiais de promoção de investimentos e/ou consultorias.	- criação coletiva (governo, empresários, consultorias).
• Credibilidade	- baixa.	- alta.

#### 4. Planejamento para o Desenvolvimento dos Clusters

A metodologia dos **Clusters**, em que se baseará o esforço para elevar a competitividade das atividades econômicas do Nordeste (efetivas e potenciais) e para atrair investimentos externos, compreende um intenso processo de planejamento participativo (coordenação, organização, mobilização e articulação) e de negociações entre os diversos agentes que influem no desenvolvimento econômico: governo federal, governos estaduais e locais, empresários, instituições de financiamento, entre outros.

Nesse contexto, muito mais importante do que desvendar a acepção rigorosa do termo **Cluster** - de difícil tradução literal para a língua portuguesa - é compreendê-lo no sentido da mensagem emblemática que transmite: **união de esforços** entre governos, empresários, agentes financeiros e outros segmentos representativos da sociedade, com o intuito de promover o desenvolvimento regional.

O processo de planejamento envolve basicamente cinco fases, com a participação de todos os setores interessados:

- a) estratégias de comunicação e aglutinação, onde se identificam os participantes e se explicam os fundamentos do processo;
- b) identificação dos **Clusters** a serem trabalhados;
- c) análise dos componentes de cada **Cluster** e das relações interindustriais e comerciais entre eles;
- d) elaboração de Plano de Ação para o desenvolvimento dos **Clusters**.
- e) implementação e acompanhamento do Plano de Ação, através das câmaras setoriais

Cabe mencionar que o Plano de Ação não se traduz apenas em um documento, mas sobretudo num conjunto de compromissos entre os diversos participantes do processo, para a sua realização e para o alcance das metas acordadas. O Plano deve envolver medidas de responsabilidade do governo, nos três níveis (inclusive, se for o caso, mudanças regulatórias e melhorias na infra-estrutura), dos empresários (metas de aumento de eficiência, novos investimentos privados, parcerias com o governo na provisão de infra-estrutura), das entidades de classe, das instituições de financiamento e assim por diante.

#### 5. O Arranjo Institucional

A idéia que inspira a *Iniciativa pelo Nordeste* concebe o processo de planejamento de baixo para cima que, no entanto, requer um arranjo de coordenação bem definido. O desenvolvimento de suas ações decorrerá basicamente de um esforço conjunto e articulado dos estados e da esfera privada, com o apoio do governo federal e de instituições multilaterais de cooperação e financiamento e terá como objetivo o planejamento, a coordenação e a implementação da estratégia, sem prejuízo de ações de caráter individual de cada estado ou setor.

Junte-se  
Em: 11-1-12-1-97  
DOS 387/96-1  
74

O arranjo institucional para a operacionalização da estratégia baseia-se em moderna concepção administrativa, sem amarras burocráticas ou rigidez organizacional, o que lhe confere flexibilidade para levar a cabo suas atribuições. Tal arranjo contém somente as seguintes instâncias<sup>2</sup>:

#### No âmbito federal e regional:

- Um **Comitê Deliberativo**, composto por secretários de Estado dos governos estaduais do Nordeste, dirigentes de ministérios e de instituições federais envolvidas (SEPRE, IPEA, BNDES, BNB), representantes do IICA, da FAO e do BIRD, representantes da Comissão de Políticas para o Desenvolvimento do Nordeste, no Senado Federal e empresários. O Comitê reúne-se sem periodicidade predeterminada e tem a função básica de estabelecer as diretrizes gerais para o desenvolvimento da *Iniciativa* e acompanhar as atividades do Grupo Executivo.
- Um **Grupo Executivo**, composto de um coordenador geral, técnicos qualificados e uma secretaria de apoio. Esta equipe funciona, conforme as necessidades dos serviços, em Brasília, nas dependências do IPEA, e no Recife, na sede da representação regional do BNDES, e tem a responsabilidade de operacionalizar a implantação do Projeto. O coordenador geral do Grupo se subordina diretamente ao **Comitê Deliberativo**.
- **Câmaras regionais setoriais**, compostas pelos representantes dos diversos segmentos participantes de cada **Cluster** e lideradas pelo setor privado. Formadas concomitantemente às câmaras estaduais, elas serão o núcleo de desenvolvimento do Projeto, propiciando a articulação entre empresários de todos os segmentos de cada **Cluster** e tomadores de decisão dos diversos órgãos de apoio (representantes do Governo, instituições de financiamento, centros de pesquisa, etc.). Nessas câmaras serão acompanhados os trabalhos da consultoria e definidas ações concretas a serem implementadas pelos diversos segmentos envolvidos.

#### No âmbito dos Estados

- Equipes estaduais de coordenação e implementação, a critério dos estados. Tais equipes têm o papel relevante, entre outros, de acompanhar o desenvolvimento do Projeto em cada estado, principalmente mobilizando segmentos representativos da sociedade local, viabilizando apoios e parcerias com os setores privados, e de orientar os consultores para as demandas específicas dos **Clusters** nos seus estados.

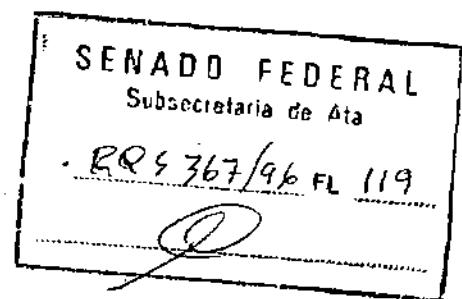
Câmaras estaduais setoriais, com o mesmo caráter das câmaras regionais.

<sup>2</sup> Com exceção do Grupo Executivo, que funcionará em caráter permanente, as demais instâncias serão açãoadas apenas a determinados intervalos, tendo seus custos cobertos pelas partes envolvidas, dispensando qualquer ato governamental de criação de novas entidades.

**Endereço:**

A Coordenação do Grupo Executivo funciona no seguinte endereço:

BNDES - Representação Regional Nordeste - RENOR  
Rua Antônio Lumack do Monte, 96 - 6º andar  
Edif. Empresarial Center II - Boa Viagem  
51020-350 - Recife - PE  
Fone: (081) 465.7222 Fax: (081) 465.7861



Junte-se  
Em: 11/12/97  
R 008 367/96 T

76



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE RESOLUÇÃO

### Nº 161, DE 1997

Modifica o Regimento Interno do Senado Federal, transformando a Comissão de Serviços de Infra-Estrutura em Comissão de Assuntos Regionais, Infra-Estrutura e Meio Ambiente.

O Senado Federal resolve:

**Art. 1º - O artigo 72 do Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar com a seguinte redação:**

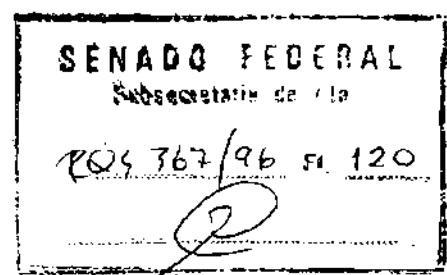
*"Art. 72. As comissões permanentes, além da Comissão Diretora, são as seguintes:*

.....

..

*6 - Comissão de Assuntos Regionais, Infra-Estrutura e Meio Ambiente - CAR"*

**Art. 2º - O artigo 104 do Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar com a seguinte redação:**



*"Art. 104. À Comissão de Assuntos Regionais, Infra-Estrutura e Meio Ambiente compete opinar sobre matérias pertinentes a:*

*I - promoção do desenvolvimento regional e redução dos desequilíbrios inter-regionais, economia regional, planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico;*

*II - desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos;*

*III - proteção ao meio ambiente, controle de poluição, conservação da natureza, defesa do solo, flora e fauna, programas de assentamento populacional;*

*IV - transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, energia, recursos geológicos, recursos hídricos e serviços de telecomunicações;*

*V - divisão político-administrativa e ordenamento territorial;*

*VI - defesa civil e situações de calamidade pública*

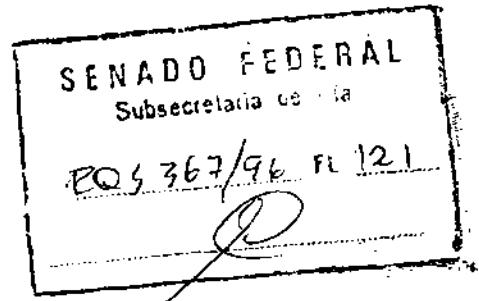
*VII - outros assuntos correlatos*

**Art. 3º - Do Regimento Interno do Senado Federal**  
fixa excluído o inciso III do artigo 100.

**Art. 4º - O art. 77 do Regimento Interno do Senado Federal** passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 77. A Comissão diretora é constituída dos titulares da Mesa, tendo as demais comissões permanentes o seguinte número de membros:*

*f) Comissão de Assuntos Regionais, Infra-Estrutura e Meio Ambiente, 23*



**Art. 5º - O art. 107 do Regimento Interno do Senado Federal passa a ter a seguinte redação:**

*"Art. 107. As reuniões das comissões permanentes realizar-se-ão:*

*.....  
2 - Comissão de Assuntos Regionais, Infra-Estrutura e Meio Ambiente: às terças-feiras, dez horas"*

**Art. 6º - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.**

**Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário**

## **JUSTIFICAÇÃO**

A Comissão de Serviços de Infra-Estrutura tem como atribuições específicas temas da mais alta relevância para o País. Está em sua esfera de competência opinar, entre outras questões, sobre todo tipo de obra pública, sobre transportes, sobre serviços de telecomunicações, sobre o aproveitamento de recursos minerais.

Entretanto, a Comissão vem sendo chamada a examinar um número de proposições quantitativamente inferior ao registrado por outras comissões permanentes. Esse fato se deve a que, embora sua competência se estenda sobre áreas de enorme importância para o País, essa abrangência, em termos de volume de atividade legislativa, revela-se menor que várias das demais. Em consequência, observa-se que frequentemente se torna desnecessário proceder às reuniões programadas para a comissão, por se encontrar a pauta em dia, esgotada.

Levantamento a que procedeu o senador Waldeck Ornelas e foi por ele mencionado em pronunciamento feito da tribuna no dia 11 de setembro deste ano, mostra que desde sua criação, em 1989, a Comissão de Serviços de Infra-Estrutura examinou apenas 58

SENADO FEDERAL  
Subsecretaria de Ata

PQS 367/96 FL 122

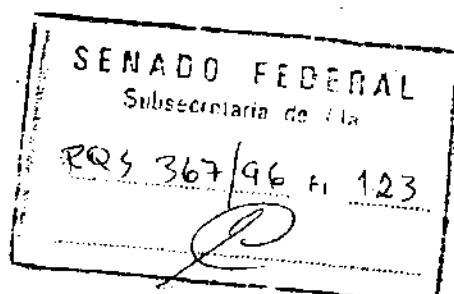
4  
projetos, com média de análise de 6,4 projetos por ano. Outras comissões, neste mesmo período, mostram-se sobrecarregadas.

Essa circunstância, por si só, recomendaria uma reavaliação do trabalho da Comissão de Serviços de Infra-Estrutura. Há no Senado, entretanto, também a preocupação com o tratamento a ser dado a outras áreas, de inegável relevância. Neste sentido, o senador Coutinho Jorge apresentou a 19 de março do corrente ano projeto de resolução que visa criar, no âmbito do Senado Federal, a Comissão de Assuntos Regionais, Urbanos e de Meio Ambiente. Essa proposição recebeu o nº 37, de 1997. Aponta uma lacuna e chama a atenção para a necessidade de nos dedicarmos mais a questões que devem constituir um dos grandes temas do debate nacional.

Representando a Federação, deve o Senado preocupar-se com o combate aos desequilíbrios regionais e, em consequência, com a busca de um desenvolvimento integrado. É, a propósito, o que vem ocorrendo, inclusive com a criação de comissões especiais que hoje trabalham com afinco na definição e proposição de políticas públicas voltadas para essa finalidade. No momento, funcionam na Casa a Comissão de Políticas para o Desenvolvimento do Nordeste, a Comissão de Estudos para o Desenvolvimento do Corredor Centro-Leste e a Comissão da Amazônia; encerrou há pouco seus trabalhos a Comissão Especial para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco. Suas contribuições têm adquirido extrema relevância.

Os esforços do Estado brasileiro para combater os desequilíbrios regionais deram excelentes resultados, ainda que aquém do desejável, tão acentuados se mostram até hoje os desniveis entre as regiões mais ricas e mais pobres do País. Por outro lado, é inegável que, mais recentemente, esses esforços se atenuaram. Isso ocorreu justamente no momento em que o processo de globalização, em rápido avanço, ameaça agravar o processo de aprofundamento dos desniveis de natureza regional, concentrando investimentos nas regiões de infra-estrutura mais desenvolvida, uma vez que se busca antes de tudo a obtenção de ganhos de produtividade. Se a implantação de políticas de desenvolvimento integrado vem constituindo sempre um objetivo do legislador, esse objetivo torna-se cada vez mais imperioso.

Assiste razão ao senador Coutinho Jorge, também, na sua preocupação com o desenvolvimento urbano, intimamente ligado à



questão dos desequilibrios regionais, e com a proteção do meio ambiente. As fortes migrações estimuladas pela existência desses desequilibrios aliaram-se ao crescimento populacional para conduzir à superlotação das áreas metropolitanas e à criação de bolsões de miséria nessas áreas. Esse mesmo processo torna mais agudos os problemas ligados ao meio ambiente, tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas. Todos esses temas são, de resto, objeto de grande atenção no plano internacional.

Fixar essas matérias como competência específica de uma comissão permanente do Senado Federal certamente proporcionará, como propõe o senador Coutinho Jorge, maior eficiência em seu trato. Constituirá, de resto, um incentivo adicional para que se acentue a atividade legislativa a esse respeito.

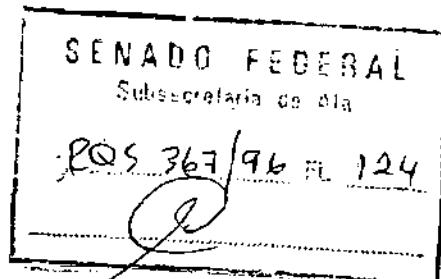
Entretanto, estão corretas as preocupações levantadas pelo senador Waldeck Ornelas, no pronunciamento feito a 11 de setembro. Destacou particularmente o senador Ornelas três pontos a se levar em conta.

Primeiro, cada um dos senadores já é membro titular de duas comissões permanentes e suplente de duas outras. É freqüente que as comissões se reúnam simultaneamente, assim como é comum que seus trabalhos coincidam com outras atividades parlamentares. Prejudicam-se assim a freqüência e, mais importante, a participação.

Segundo, a criação de uma nova comissão implicaria a disponibilização de recursos para seu funcionamento, inclusive o remanejamento de pessoal. Haveria um acréscimo de despesas, ainda que pouco significativo diante das vantagens que certamente a modificação traria para o País.

Terceiro, o descompasso a que já nos referimos entre o volume de atividades desempenhada pela atual Comissão de Serviços de Infra-Estrutura e as demais.

Nessas condições torna-se conveniente uma revisão das atribuições da atual Comissão de Infra-Estrutura. Reconhecendo a extrema relevância e pertinência da proposta do senador Coutinho Jorge, em particular por conferir relevância aos temas regionais que devem constituir prioridade na Casa que representa a Federação, as competências que se confeririam à nova comissão permanente por ele

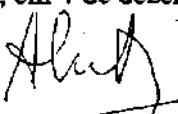


proposta passariam à Comissão de Infra-Estrutura, que seria modificada de modo a atender a essas exigências que surgem.

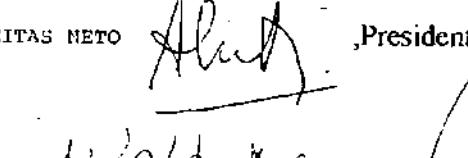
Estaríamos assim atendendo à pertinente proposta do eminente senador, ao mesmo tempo em que evitariam a sobreposição de funções para os membros desta Casa e conferiríamos também um novo peso à Comissão de Serviços de Infra-Estrutura, que passaria a Comissão de Assuntos Regionais, Infra-Estrutura e Meio Ambiente.

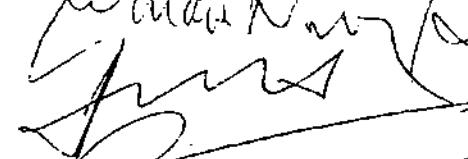
Sala de Comissões, em 4 de dezembro de 1997

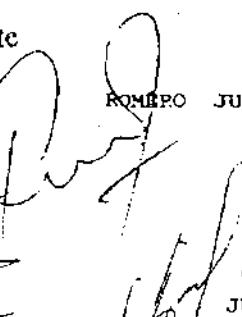
FREITAS NETO

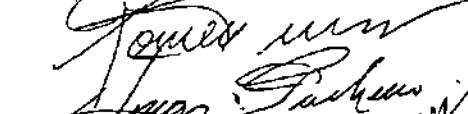
 Presidente

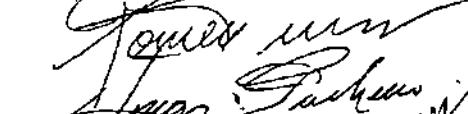
 ROMERO JUCÁ

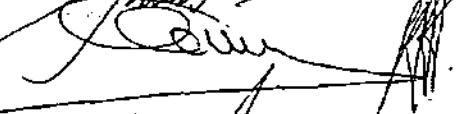
 WALDECK ORNELAS

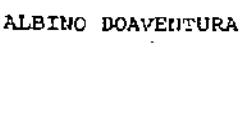
 JOSÉ ALVES

 HÉLIO BICUDO  
HÉLIO BICUDO  
JUNIOR.

 ROMEU TUMA

 JONAS PINHEIRO

 ELCIO ALVARES

 ALBINO BOAVENTURA

 JOSÉ AGRIPINO

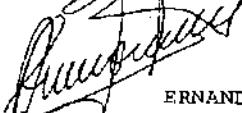
 REGINA ASSUMPÇÃO

 OTONIEL MACHADO

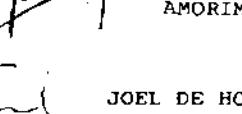
 EMÍLIA FERNANDES

 JOSÉ EDUARDO DUTRA

 HUGO NAPOLEÃO

 ERNANDES AMORIM

 COUTINHO JORGE

 JOEL DE HOLLANDA

Publicado no DSF, de 5-12-97

Secretaria Especial de Edição e Publicações do Senado Federal - Brasília - DF

SENADO FEDERAL  
Subsecretaria de Ediç

PQS 369/96FL 125



**SECRETARIA-GERAL DA MESA**  
**SUBSECRETARIA DE COMISSÕES**  
Serviço de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito

Ofício nº 004/97

Brasília, 10 de dezembro de 1997.

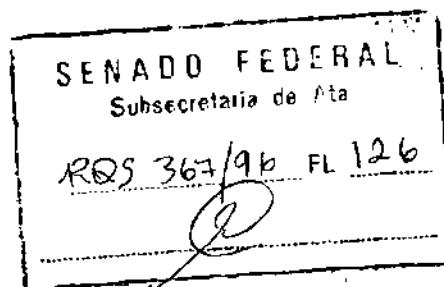
Senhor Presidente

Na qualidade de Presidente da Comissão Especial Temporária, criada através do Requerimento nº 367, de 1996-SF, destinada a “ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE”, tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para comunicar o encerramento das atividades desta Comissão que, nesta data, aprovou seu Relatório Final, apresentado oralmente pelo Nobre Senador Waldeck Omelas.

Aproveito a oportunidade para apresentar a V.Exa. protestos de estima e apreço.

Senador Beni Veras  
Presidente

Excelentíssimo Senhor  
Senador Antônio Carlos Magalhães  
DD Presidente do Senado Federal  
NESTA



Junta - 90  
Em, 11/12/97  
RQS 367/96 T