

DESAFIOS DA INFRA-ESTRUTURA E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA DO NORDESTE¹

PRESIDENTE DE MESA: Dr. Osmundo Rebouças (Banco do Nordeste)

EXPOSITORES:

Geoffrey Hewings (Univ. of Illinois)

Gabriel Azevedo (Banco Mundial)

Hamilton de Moura Ferreira Júnior (Coordenador do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia)

OSMUNDO REBOUÇAS

O Banco do Nordeste completa hoje, exatamente, 49 anos; foi criado por lei em 19 de julho de 1952. É, portanto, com muita satisfação que vamos dar início ao Painel I do Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento, deste ano. Nós temos também aqui o VI Encontro Regional de Economia que há seis anos vem ocorrendo simultaneamente com o Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento, numa parceria entre o Banco e a ANPEC, aqui representada pelo ilustre professor Otaviano Canuto.

Este Painel I tem como tema “Desafios da Infra-estrutura e seus Impactos na Economia do Nordeste”. Para falar sobre este tema, o Banco convidou o professor Geoffrey Hewings, da Universidade de Illinois, o Dr. Gabriel Azevedo, do Banco Mundial, e o professor Hamilton de Moura Ferreira Júnior, que é o coordenador do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia.

Vamos dar início a este painel passando a palavra ao professor Geoffrey Hewings, que tem feito já vários trabalhos sobre economia regional no Brasil, utilizando os instrumentos, equipamentos e o *know-how* da Universidade de Illinois, dos Estados Unidos. Então, temos a satisfação de passar a primeira palavra ao professor Hewings; depois nós vamos ouvir os comentários dos professores Gabriel Azevedo e Hamilton de Moura Ferreira Júnior.

O professor Geoffrey Hewings vai falar em inglês. Ele ainda não está versado na língua portuguesa, mas promete que brevemente vai falar em português. De qualquer modo, ele fala devagar, portanto seu inglês é benevolente com aqueles que não são muito acostumados com o sotaque americano. E existe a tradução simultânea, para aqueles que têm dificuldade de entender o inglês. Então, podemos iniciar ouvindo o professor Geoffrey Hewings.

GEOFFREY HEWINGS

Muito obrigado, Dr. Osmundo. Senhoras e senhores, é um grande prazer estar de volta a Fortaleza, mais uma vez. É sempre um grande prazer estar aqui, curtindo e aproveitando a hospitalidade e o estímulo intelectual de encontrar tantos de vocês, novamente.

O que eu gostaria de fazer na minha conversa de hoje são duas coisas principais: uma, falar sobre infra-estrutura e alguns desafios e reflexões a respeito do que está acontecendo nos Estados Unidos, e a relação disso com alguns trabalhos recentes que nós empreendemos no Nordeste do Brasil; e tentar delinear algumas implicações para futuras pesquisas nessa área.

Não creio que seja necessário gastar muito tempo na introdução, falando sobre o papel da infra-estrutura no desenvolvimento e crescimento da economia. Acho que há uma evidência clara e sustentada de que existe uma forte correlação entre essas duas coisas.

¹ Nota do Editor: Alguns gráficos e tabelas são aqui reproduzidos tais como apresentados durante as

No Nordeste do Brasil é até mais visível que os transportes e os serviços públicos, particularmente na infra-estrutura de energia e água, são os ingredientes-chave para a promoção de qualquer estratégia de desenvolvimento econômico. E, como mencionei, vou tentar refletir sobre experiências dos Estados Unidos e do Nordeste do Brasil.

Se olharmos para o papel da energia, há muita controvérsia na literatura atual sobre experiências na Europa e nos Estados Unidos. Nos últimos dois anos, realmente aumentaram os focos de atenção nos problemas que cercam esse setor da economia. Se olharmos para a teoria que circulou nas duas últimas décadas de estudo, há muita expectativa de que desregular poderia resolver velhos problemas. Particularmente no meu próprio país, práticas conservadoras não são consideradas nem eficientes nem úteis para quaisquer políticas de desenvolvimento energético. A terceira questão colocada aqui é que os altos preços de energia que nós estamos experimentando refletem problemas de ajuste de curto prazo que o mercado pode resolver. Mas, o que não está claro é qual o impacto de tudo isso sobre o desenvolvimento econômico.

Se olharmos a situação dos Estados Unidos, a primeira questão que surge é que, diferente do Brasil, as empresas de energia nos Estados Unidos raramente têm se preocupado com o desenvolvimento econômico. A única exceção seria a TVA (*Tennessee Valley Authority*), formada para fornecer fontes de energia em regiões do sul dos Estados Unidos, com a preocupação de promover desenvolvimento econômico; foi sua principal função. Mas a maior parte das empresas de energia não considerou o desenvolvimento econômico como parte da sua tarefa. Só se interessavam pela localização de mais empresas na sua área de serviços porque, desse modo, a demanda aumentaria e elas fariam lucros maiores.

A segunda questão, que é muito complicada, é que é muito difícil generalizar para os estados, nos Estados Unidos, principalmente porque, numa parte, nós temos regulamentos atuais e isto tem levado a uma teia, uma rede complexa de sistemas de operação que não interagem com muito sucesso.

A terceira questão, no que diz respeito a serviços públicos de energia, é que não houve incentivo para explorar fontes alternativas ou entrar em concorrência. Como nós ouvimos hoje de manhã, as empresas receberam um monopólio natural e, como resultado disso, não houve incentivo à exploração de qualquer coisa diferente daquilo que já vem sendo feito há 30, 40 anos; e em muitos estados as empresas de infra-estrutura energética tiveram a oportunidade de deixar de se preocupar com métodos eficazes de expandir capacidade, porque não importava quanto gastavam com novas instalações; esse custo poderia ser repassado para os consumidores na forma de tarifas mais altas, mais caras. Então, as empresas não tinham nenhum incentivo para pensar sobre eficiência.

A decorrência disso é que os sistemas operavam com muita capacidade ociosa. Em Illinois, a ociosidade em alguns anos chegou a 20%. Agora, este ano, nós adoraríamos ter 20% de energia sobrando, principalmente as pessoas na Califórnia, que se contentariam com apenas mais 2%. Mas no período pré-desregularização, as autoridades tendiam a superestimar a demanda e, com isso, construir mais instalações, antecipando uma demanda que, pelo menos em curto prazo, provavelmente não se efetivaria.

A pressão para a desregularização veio do sucesso de experiências nas áreas de telecomunicações, linhas aéreas e rodovias. Poderíamos passar uma sessão inteira falando sobre o relativo sucesso desses setores, mas uma coisa que tem que ser levada em consideração é que foi feita negociação em nível estadual, estado por estado, e, portanto, é difícil analisar.

Mas, embora a experiência tenha sido variada, existem alguns traços comuns. Em primeiro lugar, os preços não caíram. Na verdade, na maioria dos casos, os preços caíram no curto prazo, mas, agora, já estão aumentando de novo, tendo os preços no mercado superado significativamente o seu preço médio, durante o pico de demanda. Em função disso, houve e continua a existir preocupação com a possibilidade de o sistema fornecer a qualidade de serviço que as empresas e as residências americanas esperavam. Agora, estamos enfrentando

como *black-outs*. Faltas de energia já estão se tornando mais comuns nos Estados Unidos. Outro ponto comum é que a confiabilidade diminuiu; e as pessoas sempre valorizaram bastante a confiabilidade das empresas.

Também está claro que os mercados não têm funcionado de forma eficiente. Nós passamos de um monopólio natural, em alguns casos, para a evidência clara de um oligopólio de energia, um cartel de distribuição em atacado de energia, no oeste dos Estados Unidos; e não esperávamos isso.

O último ponto aqui é que a capacidade de reserva foi levada a quase zero. Depois da desregulamentação, muitas empresas de infra-estrutura aposentaram suas usinas nucleares, porque viram que não poderiam funcionar de forma eficaz, eficiente; e o efeito líquido disso foi reduzir a capacidade instalada. E essa redução de capacidade é que está criando a maior parte dos problemas no País, agora.

Em termos da experiência que o Brasil poderia aprender a partir de tudo isso, uma questão muito clara é que as empresas existentes tinham pouca experiência de operar no mercado. De certa forma, eram como a União Soviética, que de repente teve um mercado e não sabia como competir. Não havia experiência, dentro do quadro funcional das empresas, para planejar este tipo de transição. Elas enfrentaram problemas de capacidade e não tinham flexibilidade. Por exemplo, em Chicago, a empresa teve que enfrentar o fato de que 50% ou 60% dos seus clientes maiores queriam instalar equipamentos de co-geração e a perda de 70% dos seus maiores clientes resultaria no fechamento de uma segunda usina nuclear. Então, houve problemas de perda de clientes que estavam cansados de enfrentar preços altos e viram que conseguiriam negociar tarifas melhores com co-geração. Isto tem se tornado cada vez mais atrativo e cada vez mais fábricas estão instalando sua própria capacidade.

É interessante notar que, com os preços altos, existe uma tendência à conservação da natureza. As empresas estão notando que têm que aumentar a produtividade da sua base existente e descobriram que ganham muito dinheiro através da cobrança de conexões. Você paga lá 15 dólares por mês, independentemente do seu consumo de energia. Então, se a empresa consegue dividir mil quilowatt/hora por mais consumidores, ela ganha mais 15 dólares por consumidor sem ter que comprar mais energia. Então, após resistir durante trinta anos as tentativas de conservação, as empresas aprenderam a lição e decidiram que querem seguir esse caminho.

A segunda parte é que as empresas agora conseguem negociar capacidade com os grandes usuários; elas podem negociar tarifas e conseguem operar de modo mais eficaz, mas não têm experiência em negociar. Isso tem sido um dos problemas.

Há duas questões que eu queria abordar, em termos dessas tarifas mais altas. A primeira diz respeito ao impacto potencial sobre gastos dos consumidores; e a segunda, ao impacto na economia regional. Em termos de gastos de consumo, é um fenômeno interessante. Se eu pegasse 50 reais deste bolso e colocasse no outro bolso, nada mudaria em termos de minha renda ou de meus gastos. Mas, se eu fosse pegar aquela cédula de 50 e gastar em gasolina ou energia, ou em comida, ou entretenimento, ou roupa, será que essas opções também iriam resultar num impacto zero sobre a economia? É isso o que nós queríamos medir no caso de Chicago. Será que importava se o preço de energia houvesse aumentado? É claro que a resposta depende do efeito multiplicador.

Na maior parte das economias regionais que não são fornecedoras de energia ou petróleo, a maior parte daqueles 50 reais, que são gastos com gasolina, combustível, vai vazar para outra parte do país ou para países do Oriente Médio, para pagar energia. Pouco vai ficar na região circulando para gerar impacto adicional na economia; enquanto que, para comida, entretenimento, ou as outras coisas com as quais gastamos nosso dinheiro, uma porcentagem muito maior vai circular dentro da região, gerando impacto econômico adicional.

Então, no estudo de caso de Chicago, usamos o pressuposto de que cada casa gastaria US\$ 11.26 centavos a mais, por semana, em função do aumento de preço da gasolina, e isso levou a US\$ 1.2 bilhão a mais de receita anual da indústria do petróleo. É muito pouco por

US\$ 1.2 bilhão de gasto de consumo de energia para a não-energia. E até esta quantidade trivial de transferência levou a uma perda de produção próxima a US\$ 1 bilhão, perda de renda de US\$ 0.5 bilhão, e perda de empregos da ordem de 19 mil na economia. Então, estamos descobrindo que preços de energia em nível regional fazem uma diferença enorme no bem-estar econômico da região onde isso ocorre.

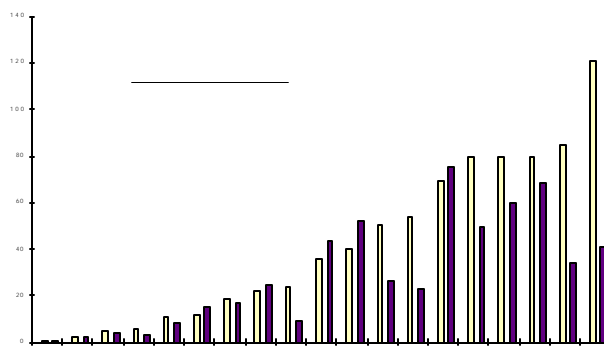
É claro que se tivéssemos feito esse estudo de caso no Texas, a resposta não teria sido negativa; a resposta teria sido positiva, e é por isso que o nosso presidente não se importa com a conservação da natureza, porque ele tem um interesse em ver cada vez mais dinheiro indo para o Texas.

Ao avaliar o impacto sobre produção, precisamos distinguir novamente entre consumo direto de energia por setor (a quantidade usada para produzir um bem ou serviço nesse setor) e o consumo indireto de energia (a energia usada para a produção de componentes). Acontece que, para alguns setores, o consumo de energia indireto é maior do que o consumo direto de energia. Então, na medida em que objetivamos esses programas de conservação de energia, nós precisamos levar isso em conta e não avaliar apenas os usuários finais, mas ver toda a cadeia e capturar uma grande porcentagem daquele impacto.

Ao observar o consumo direto e indireto de energia por setor na economia de Chicago, vemos, pelo GRÁFICO 1, que, em alguns setores, o consumo indireto era maior que o consumo direto; em quatro ou cinco setores, era maior do que ou igual ao consumo de energia direto. Então, é o consumo embutido, a energia embutida nos componentes. Por exemplo, num automóvel, é o consumo de energia embutido no vidro, na estrutura dos pneus, no motor, além da energia direta que é consumida para juntar aqueles componentes na montagem final. Neste caso, nós olhamos a demanda do sistema de energia para o setor de fabricação, setor primário; e, para cada setor, nós dividimos a quantidade de energia usada por outros setores e por outros setores de não-produção. E uma porcentagem maior dos efeitos indiretos ocorreu nos setores que não eram de fabricação (GRÁFICO 2).

GRÁFICO 1

CONSUMO DIRETO E INDIRETO DE ELETRICIDADE SETORES DE MANUFATURA EM CHICAGO

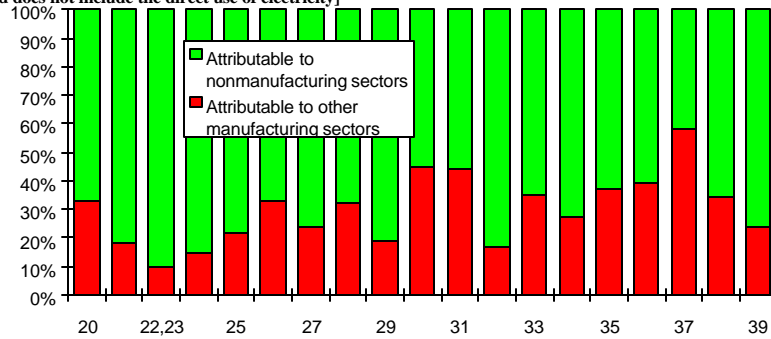


FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

GRÁFICO 2

System-Wide Demand for Electricity by Each Manufacturing Sector, Chicago

[Note: The Table shows indirect electricity consumption generated by each manufacturing sector and does not include the direct use of electricity]



FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

Um setor que a gente geralmente pensa que não tem um impacto maior é o setor de serviços, mas muitas atividades de serviços também consomem muita energia. Então, ao falarmos sobre problemas de conservação de energia, nós precisamos nos concentrar em função do consumo direto e do consumo indireto, para avaliar os impactos de qualquer programa.

Há cerca de 20 anos, as empresas de energia julgavam programas de conservação uma perda de tempo. Eu lembro que o assunto foi encaminhado para a Comissão de Comércio em Illinois e as empresas eram contra. Elas diziam que desenvolvimento econômico não fazia parte da descrição do seu trabalho e argumentavam, ainda, que qualquer programa de conservação de energia iria custar à economia em termos de eficiência. A pesquisa que foi realizada pelos meus colegas na Universidade de Illinois mostra exatamente o contrário: que os programas de conservação de energia criam muitos empregos localmente na economia regional, na instalação de componentes, porque serviços de colocação de vidro refletor, instalação de sistemas mais eficientes, tudo isso resulta na utilização de mão-de-obra local, na criação de empregos no local.

O efeito líquido, o retorno sobre esse investimento em programas de conservação pode ser alcançado em cinco a sete anos, e há pouca evidência de que haja conflitos com a eficiência, na maioria dos casos. Em muitos casos, melhora a eficiência dos produtores, possibilitando a redução de preços dos seus produtos; enquanto para os consumidores o benefício é que eles têm mais renda líquida para gastar em itens não vinculados à energia.

Agora, eu queria me afastar um pouco de questões de energia e olhar o papel de outra parte da infra-estrutura, que é incrivelmente importante para o Nordeste, que é a infra-estrutura de transporte. Nos últimos anos, nós temos nos envolvido com a análise de pólos no Nordeste do Brasil; nós identificamos os pólos e tentamos estabelecer vínculos com o resto do Brasil. Ultimamente, temos também procurado fazer uma comparação entre a estrutura econômica dessa parte da região com o resto do Brasil e com uma parte dos Estados Unidos.

Quando analisamos os fluxos de bens e serviços entre estados, dentro do Nordeste, vemos que, em contraste com o Centro-Oeste dos Estados Unidos, onde 40% dos bens que saem de qualquer estado do Centro-Oeste vão para outro estado no Centro-Oeste, o relacionamento dominante de oferta e demanda no Nordeste do Brasil não é de vizinhos; existe muito pouca interação dentro da região nordestina (TABELAS 1 e 2).

Ao resumir isso em termos de conexões interregionais, descobrimos que, com exceção do setor de agricultura, a economia do resto do Brasil é muito pouco dependente do que acontece no Nordeste; já a economia do Nordeste apresenta forte dependência em relação ao que acontece em qualquer setor no resto do Brasil, em termos de fontes de insumos e fontes de mercados.

Apresentamos isso sob a forma de gráficos, comparando visualmente o que acontece, nos anos de 1985 e 1995, em termos de dependência dos setores entre o Nordeste e o resto do Brasil (GRÁFICO 3). Nos quadros, as colunas que parecem estalactites penduradas representam a dependência de setores do Nordeste ao resto do Brasil. O total de cada coluna é 100%; então, vemos que em alguns setores até 30% dos insumos vêm do resto do Brasil. Já nos quadros sobre a dependência do resto do Brasil em relação ao Nordeste, podemos ver, novamente, que pouquíssimos setores são dependentes do que acontece aqui. Quando olhamos 1995 em contraste com 1985, o que vemos é que a dependência do Nordeste em relação ao resto do Brasil, ao invés de diminuir, tem aumentado ao longo dos anos; enquanto a dependência do resto do Brasil em relação ao Nordeste tem diminuído.

Resumindo numa tabela, podemos ver que o Nordeste, no geral, faz cerca de 8% das suas vendas para o resto do Brasil, mas compra 18% dos seus insumos do resto do Brasil. Então, nós temos uma relação assimétrica entre esta região e o resto do país (TABELA 3).

Ao tentarmos olhar os *rankings* dos setores em termos das estruturas de suas interrelações, se tivéssemos uma correspondência perfeita entre a estrutura do Nordeste e a estrutura do resto do Brasil, as linhas ligando os setores seriam horizontais; e, como podemos ver, não são. Então, nós temos um *ranking* inteiramente diferente de estruturas de setores

O que nós temos tentado fazer aqui é avaliar o grau em que uma estratégia baseada em pólos melhoraria as interações econômicas que acontecessem nesta região. O que nós temos aqui é uma representação estilizada das interações que ocorrem entre os setores dentro da economia nordestina. O que nós temos agora é uma paisagem plana, economicamente falando, com pouca interação. É uma representação gráfica, claro; vou mostrar daqui a pouco o real.

O que nós queremos é mudar dessa situação mostrada no gráfico, referente a 1990, para a outra, projetada para 2007. Não necessariamente neste formato; mas a idéia é aprofundar e fortalecer as interações que ocorrem entre os setores; para isso, precisamos saber por que as interações não ocorrem e qual o papel da infra-estrutura em ajudar a promover essas interações.

À medida que comparamos a estrutura do Nordeste com o resto do Brasil, para 1985, se colocarmos as interações em ordem hierárquica, da maior para a menor, nós temos, para a região, uma paisagem plana bem diferente do que ocorre no resto do Brasil (GRÁFICO 5).

E na medida em que passamos para os próximos *slides*, referentes a 1995, em que temos a mesma seqüência, para ambas as partes do País, podemos ver que no Nordeste tem havido uma evolução, com alguns aumentos da profundidade e da força das interações entre os segmentos, mas não tanto quanto o ocorrido no resto do Brasil (GRÁFICO 6).

TABELA 1

TABELA 02

FLUXOS DE SAÍDA DE CADA ESTADO DO NORDESTE

EM %

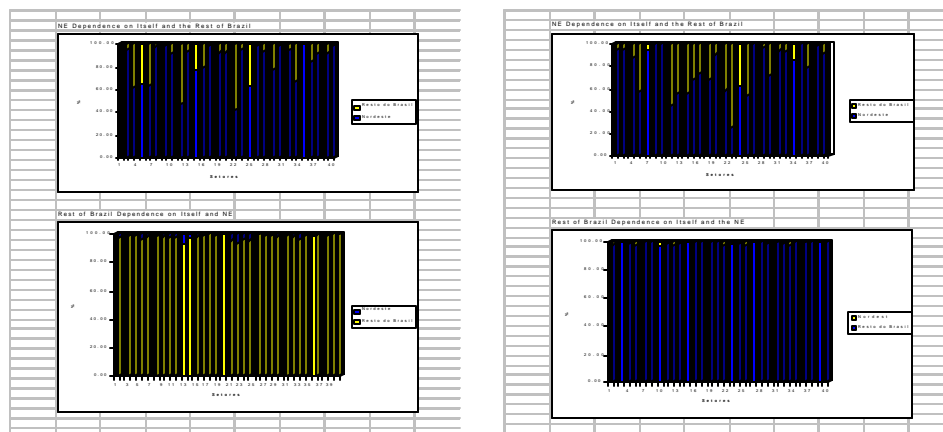
O/D	Bahia	Alagoas	Sergipe	Pernambuco	Paraíba	Rio G Norte	Piauí	Ceará	Maranhão	Rest of Brazil	Total
Bahia	55.54%	0.00%	0.23%	3.24%	0.00%	0.13%	0.00%	1.93%	0.00%	38.93%	100.00%
Alagoas	0.00%	67.04%	2.38%	28.30%	0.00%	0.43%	0.00%	0.97%	0.23%	0.66%	100.00%
Sergipe	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Pernambuco	0.20%	0.00%	0.00%	61.02%	2.83%	2.22%	0.22%	3.31%	16.36%	13.86%	100.00%
Paraíba	0.00%	0.00%	0.00%	2.27%	97.61%	0.00%	0.00%	0.12%	0.00%	0.00%	100.00%
Rio G Norte	0.03%	0.00%	0.00%	0.06%	2.19%	92.80%	0.00%	0.06%	0.00%	4.86%	100.00%
Piauí	19.22%	0.00%	0.00%	19.22%	0.00%	0.00%	0.00%	61.57%	0.00%	0.00%	100.00%
Ceará	0.32%	0.00%	0.00%	0.14%	0.00%	3.34%	13.97%	54.10%	3.65%	24.49%	100.00%
Maranhão	0.39%	0.00%	0.00%	16.90%	0.00%	0.00%	0.00%	1.61%	80.52%	0.57%	100.00%
Resto do Brasil	0.58%	0.10%	0.07%	0.74%	0.13%	0.18%	0.19%	0.60%	0.37%	97.05%	100.00%
Total	1.63%	0.70%	0.09%	2.14%	0.33%	2.91%	0.25%	0.98%	2.22%	88.75%	100.00%

FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

GRÁFICO 3

1985

1995



FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

TABELA 3

ANÁLISE DE CONJUNTO (GRUPO)

a) Tipologia Preliminar dos Setores para o Nordeste do Brasil

Classification Types				
<i>LQ > 1</i>	<i>LQ > 1</i>	<i>LQ > 1</i>		
<i>DTR > 1</i>	<i>DTR > 1</i>	<i>DTR < 1</i>		
<i>ITR > 1</i>	<i>ITR < 1</i>	<i>ITR > 1</i>		
Chemicals	Mining	Agriculture	Steel	Other Metals Prods.
Petroleum refining	Processed Vegetabl.	Nonferrous metals	Plastics	Veg. Oil Mills
Textiles		Sugar		Other food Prods.

b) Dependências Agregadas Nacionais e Internacionais

	Northeast Brazil	Rest of Brazil
<u>Sales to</u>		
Northeast Brazil		2.0%
Rest of Brazil	8.6%	
International	4.5%	7.7%
<u>Purchases from</u>		
Northeast Brazil		3.6%
Rest of Brazil	18.0%	
International	1.6%	7.7%

FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

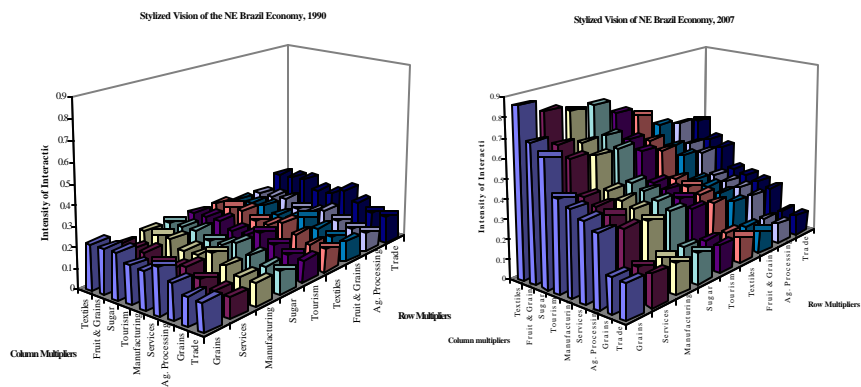
TABELA 4
CLASSIFICAÇÃO DE SETORES NA ESTRUTURA
DE RELAÇÕES

		NE Brazil		Mapping	Center-South	
		Backward	Rank	from NE	Rank	Backward
		Link		CS		Link
S24	Meat Packing Plants	2.435	1		10	1.157
S5	Nonferrous Metals	1.408	2		19	1.036
S27	Vegetable Oil Mills	1.252	3		6	1.284
S4	Steel	1.242	4		1	1.415
S19	Textiles	1.230	5		15	1.086
S15	Petroleum Refining	1.167	6		33	0.789
S28	Other Food Products	1.166	7		7	1.225
S26	Sugar	1.146	8		2	1.381
S22	Coffee	1.130	9		3	1.368
S21	Footwear	1.108	10		16	1.085
S16	Other Chemicals	1.093	11		27	0.915
S18	Plastics	1.088	12		23	0.946
S3	Nonmetallic Minerals	1.079	13		12	1.120
S13	Rubber	1.075	14		20	1.015
S12	Paper Products and Printing	1.046	15		22	0.989
S25	Dairy Products	1.039	16		5	1.290
S8	Electrical Equipment	1.019	17		9	1.174
S23	Processed Vegetables	1.018	18		11	1.141
S7	Machinery	1.014	19		13	1.110
S17	Pharmaceuticals and Veterinary	1.011	20		24	0.944
S14	Chemicals	0.988	21		17	1.076
S30	Electric, Gas, and Sanitary Services	0.967	22		25	0.941
S20	Clothing	0.936	23		14	1.094
S37	Business Services	0.931	24		38	0.625
S11	Wood Products and Furniture	0.906	25		18	1.069
S34	Communication	0.903	26		36	0.656
S10	Transportation Equipment	0.869	27		4	1.291
S36	Personal services	0.853	28		26	0.941
S31	Construction	0.853	29		21	0.992
S33	Transportation	0.844	30		30	0.889
S6	Other Metal Products	0.837	31		8	1.192
S1	Agriculture	0.806	32		29	0.912
S39	Public Administration	0.792	33		34	0.774
S32	Trade	0.744	34		32	0.799
S38	Real Estate	0.730	35		37	0.636
S35	Financial Institutions	0.687	36		40	0.605
S2	Mining	0.678	37		31	0.850
S40	Community Services	0.659	38		39	0.608
S29	Other Manufacturing	0.644	39		35	0.668
S9	Electronic Equipment	0.627	40		28	0.913

FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
 Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

GRÁFICO 4

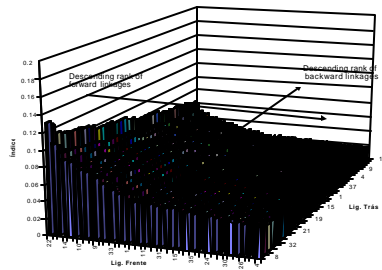
VISÃO DA ECONOMIA DO NORDESTE DO BRASIL (1990 e 2007)



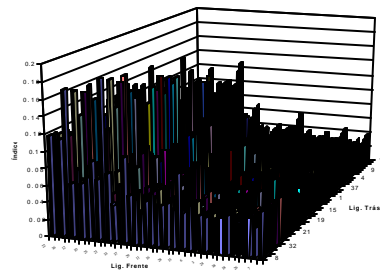
FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

GRÁFICO 5

PANORAMAS ECONÔMICOS DO NORDESTE E RESTO DO BRASIL - 1985



NE

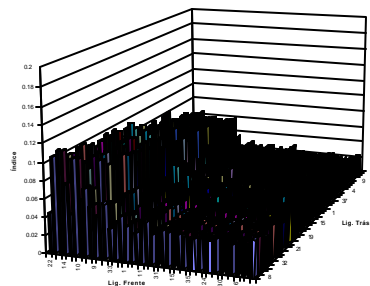


Resto do Brasil com
hierquia do Nordeste

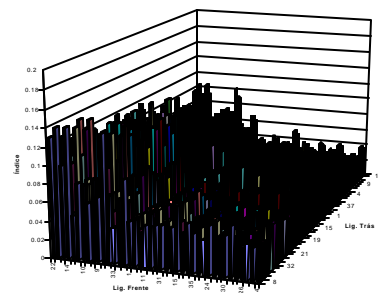
FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

GRÁFICO 6

PANORAMAS ECONÔMICOS DO NORDESTE E RESTO DO BRASIL, 1995



Nordeste 1995 usando
hierarquia de 1985



Resto do Brasil em 1995 usando
hierarquia do Nordeste em 1985

FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

E então, quando tentamos identificar os *clusters* ou pólos, uma coisa que fica muito aparente é que, em termos de vínculos retroativos, pouquíssimos desses setores, que identificamos como pólos – eletrônica, grãos, fruticultura e turismo – tinham vínculos retroativos fortes dentro da economia do Nordeste. Então, é difícil identificar, neste estágio, pelo menos, um pólo definido que pudesse ser reivindicado como aquilo que objetivávamos (TABELA 5).

A questão agora é saber por que há diferenças entre o Nordeste e o resto do Brasil. E, para ajudarmos a entender essa questão, fizemos uma análise comparativa entre o Nordeste do Brasil e o Centro-Oeste dos Estados Unidos. Por que escolhemos essas duas regiões? Parcialmente, porque ambas têm a mesma percentagem de produto bruto: 15% do PIB do Brasil vêm do Nordeste e 16% do PIB dos Estados Unidos vêm do Centro-Oeste. Então, achamos que seria interessante e que daria um “*insight*” em termos das diferenças (GRÁFICO 7).

A pergunta é: quais seriam as expectativas? Analisando num gráfico, se colocarmos num eixo o volume de comércio e, num outro, a porcentagem do que chamaríamos comércio interindustrial, nós esperamos que, à medida que o desenvolvimento cresça, o grau de comércio interindustrial deixe de ser dominante (em termos de comércio de metais fabricados para a siderúrgica, para móveis) e a economia passe a ser dominada por comércio intra-industrial. Em segundo lugar, nós poderíamos fazer a hipótese de que, à medida que a economia evolui, a interação entre os estados constituintes aumenta. Então, ao avaliarmos o Centro-Oeste dos Estados Unidos e o Nordeste do Brasil, é exatamente o que encontramos. Níveis mais elevados de desenvolvimento implicam volumes maiores de comércio, com a porcentagem menor de comércio interindustrial. O volume de comércio no Centro-Oeste dos Estados Unidos seria maior do que o do Brasil, e haveria uma concentração intra-industrial, enquanto que, no Nordeste do Brasil, a concentração seria interindustrial. E outra expectativa é que o grau de interação entre os estados do Centro-Oeste dos Estados Unidos seria maior do que o grau de interação entre os estados do Nordeste.

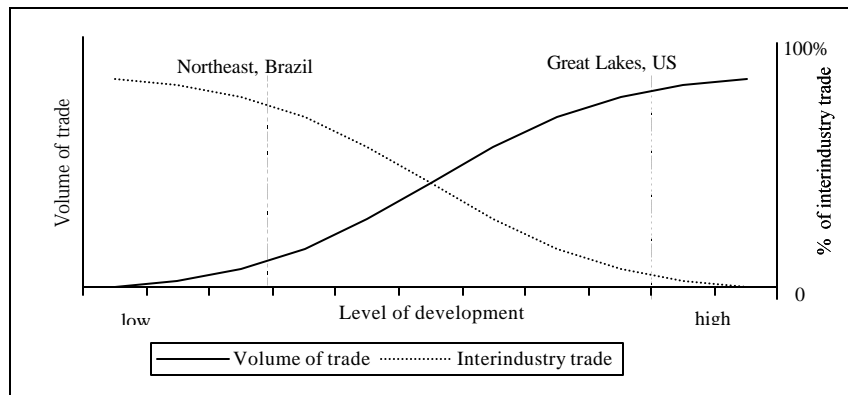
TABELA 5
GRUPOS DO NE

Sector	Electronics	Shoes	Grain Processing	Other Food Products	Tourism	Frequency
1 Coffee						1
2 Sugar Cane						
3 Rice						
4 Soy Bean						2
5 Cotton						2
6 Corn						2
7 Fishing						
8 Poultry						
9 Cattle						2
10 Other Agric. Products						3
11 Metal Mining						
12 Oil Extraction						
13 Non Metal Mining						
14 Metallurgy						1
15 Mechanical						
16 Electrical Machinery						1
17 Electronics						1
18 Transport Equipment						
19 Wood/Paper/Printing						1
20 Alcohol						
21 Petroleum Refining						1
22 Chemicals						1
23 Pharmaceuticals						
24 Plastics						2
25 Textiles						
26 Apparel						
27 Shoes						1
28 Sugar						1
29 Vegetal Oil						1
30 Meat Processing						3
31 Grain Processing						2
32 Other Food Products						2
33 Other Industrial Products						1
34 Energy/Water/Sewerage						1
35 Civil Construction						
36 Trade						5
37 Transportation						1
38 Communication						1
39 Tourism						
40 Other Services						5

FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

GRÁFICO 7

PARALELO ENTRE NORDESTE DO BRASIL E OESTE DOS ESTADOS UNIDOS



FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

Uma vasta gama de fatores afeta o que está acontecendo no Nordeste. Por que não há tanta interação? Eu acho que é muito claro que o sistema de transporte interno da região não possibilita a troca que nós encontramos nos Estados Unidos, onde há uma intensidade maior de rodovias, de ferrovias, um sistema importante de aquedutos que, muitas vezes, é ignorado, e temos também boas conexões de linhas aéreas. O segundo componente é a forte dependência que a economia desta região tem do Sudeste, que tem acentuado esse problema. A maior parte das suas interações ocorre no sentido norte-sul, e não no sentido leste-oeste. O Centro-Oeste dos Estados Unidos, por outro lado, tem conseguido capturar, através de economias de aglomeração, de rede, de economias de escala, atividades suficientes para que os fluxos entre os estados de Wisconsin, Illinois, Indiana, Ohio e Michigan resultem em significativo nível de comércio interno, em volume que se aproxima ao do Nafta como um todo. Então, a interação regional, do tipo que falamos, no Centro-Oeste nos Estados Unidos é dramática.

Perguntamos, então: por que isso não está ocorrendo, não necessariamente neste volume, mas, pelo menos, no mesmo grau, no Nordeste do Brasil? Assim, o que tentamos fazer foi avaliar a interação entre os estados do Nordeste, e usamos as dinâmicas relativas não-lineares para analisar e capturar um coeficiente que tentamos considerar como elasticidade. E esse coeficiente nos diz como a participação de um estado do Nordeste no produto da região muda à medida que a participação de outro estado aumenta ou diminui.

$$\ln Y_{st+1} - \ln Y_{1t+1} = \ln A_s + \sum_{k=1}^s a_{sk} \ln Y_{kt}$$

$$s = 2, \dots, S; t = 1, \dots, T$$

Por exemplo, se o Ceará aumentar sua participação no PIB da região, será que o índice de Pernambuco aumenta ou diminui? O da Bahia, será que aumenta ou diminui? O do Piauí, aumenta ou diminui? E nós queríamos descobrir como os estados podem se mover em conjunto e se há um grau de interação de um estado (GRÁFICO 8). No gráfico, sinais positivos revelam relações complementares entre os estados, enquanto sinais negativos indicam relações competitivas entre os estados.

No estudo do Centro-Oeste dos Estados Unidos, descobrimos que esses coeficientes eram significativos, indicando que havia forte interação. Aqui no Nordeste, como mostram os quadros, o que nós descobrimos foi uma sequência qualitativa de regressão, sinais positivos ou negativos para os estados. No quadro, demos um ordenamento qualitativo, e tentamos localizar os estados de acordo com sua relação positiva ou negativa. Então, de um lado da matriz, com sinal positivo, estão os que chamamos de estados complementares; e do outro lado, basicamente com sinais negativos, estão os mais competitivos.

O que encontramos foi muito interessante: Paraíba acaba sendo o estado com o mais alto grau de complementaridade entre os estados do Nordeste. Seis dos nove coeficientes desse estado eram positivos, significando que, quando outros estados aumentam a sua participação, Paraíba também aumenta. Enquanto isso, Alagoas, por outro lado, sofreu o inverso: quando os outros estados aumentavam sua participação no PIB regional, Alagoas perdia sua participação. Em resumo, pouquíssimos coeficientes eram significativos, em contraste com análise semelhante feita no Centro-Oeste dos Estados Unidos.

Como estou no Ceará, seria politicamente correto mencionar algo positivo sobre o estado, e a observação é que o Ceará tem a influência mais forte sobre os outros estados. Embora a Bahia tenha a maior participação no PIB da região, da ordem de 30%, é um estado que não tem influência tão forte sobre os outros estados da região. A Bahia é muito mais conectada com o Sudeste do Brasil, tem uma orientação maior para essa região.

GRÁFICO 8

(a) Qualitative Relationships

	BA	SE	AL	PE	PB	RN	CE	PI	MA	+	-
BA	-	-	+	+	+	-	+	-	-	4	5
SE	-	+	+	+	-	-	+	-	-	4	5
AL	-	-	+	+	-	-	+	-	-	3	6
PE	-	-	+	+	+	-	+	-	-	4	5
PB	+	-	+	+	+	-	+	-	+	6	3
RN	+	-	+	-	-	-	+	-	+	4	5
CE	+	-	+	+	-	-	+	-	-	4	5
MA	-	-	+	-	-	+	-	+	+	4	5

(b) Qualitative ordering

	AL	CE	PE	MA	BA	PB	SE	RN	PI	
PB	+	+	+	+	+	+	-	-	-	Complementarity Competition
BA	+	+	+	-	-	+	-	-	-	
SE	+	+	+	-	-	-	+	-	-	
PE	+	+	+	-	-	+	-	-	-	
RN	+	+	-	+	+	-	-	-	-	
CE	+	+	+	-	+	-	-	-	-	
MA	+	-	-	+	-	-	-	+	+	
AL	+	+	+	-	-	-	-	-	-	
Complementarity ← → Competition										

FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL)–
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago.

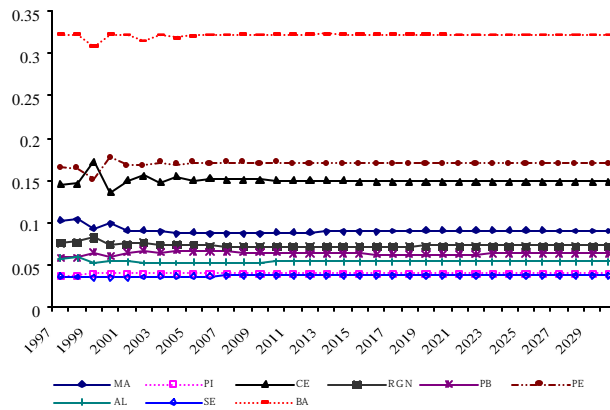
Tentamos, então, fazer algumas previsões dessas participações, para ver se provavelmente elas mudariam nos próximos 30 ou 40 anos. E até o aniversário de 75 anos, em 2027, acreditamos que as participações não serão muito diferentes de como são hoje. Houve mudanças no final do século XX, em termos de alocação estrutural das atividades, dentro da região. Alguns estados mudaram a sua posição, mas as mudanças não foram muito dramáticas (GRÁFICO 9).

Uma conclusão a que chegamos, na nossa análise, é que um dos principais problemas do Nordeste é o sistema ineficiente de transportes. Em termos de transportes modais, ou seja, rodovias, ferrovias, aquavias, há uma concentração muito pronunciada no transporte rodoviário, tanto no Nordeste, onde o uso de ferrovia é praticamente zero, quanto no Brasil como um todo, em que as ferrovias representam 0,1% de todo o comércio interestadual.

A condição precária de muitas rodovias no Nordeste aumenta o custo de produção e torna a região menos competitiva e menos atrativa para as firmas organizarem suas atividades, de modo a tirar proveito das interações entre os estados do Nordeste. Não há dúvida de que melhorar as condições das rodovias aumentaria o fluxo de comércio na região. Poderíamos ver o que aconteceu na Europa, quando a dependência de transporte aumentou sensivelmente nos últimos 30 anos, e o que temos agora é integração muito maior de mercados de países individuais; e, certamente, o que aconteceu nos Estados Unidos aponta para este forte papel do transporte em tornar as atividades mais eficientes. Trocando as formas de comércio, as empresas podem se especializar em empresas individuais e trocar bens de modo muito mais eficiente do que tentar produzir tudo numa unidade.

GRÁFICO 9

PREVISÕES DE COTAS (PARTES) DO GDP DO NORDESTE DO BRASIL POR ESTADO



FONTE: Laboratório de Aplicações em Economia Regional (REAL) –
Universidade de Illinois/The Federal Reserve Bank of Chicago

Outra questão aqui é procurar fontes alternativas de transportar o bem. Existe uma mentalidade nos Estados Unidos – e eu ouvi o mesmo tipo de coisa no Brasil – de que os meios de transporte estão em concorrência uns com os outros: você vai por rodovia, ou ferrovia, ou via aérea, ou água. Poucas pessoas pensam em termos de transporte intermodal; e eu acho que no Brasil, com seu enorme sistema de aquavias, existem muitas oportunidades.

Nós fizemos um estudo para a empresa Vale do Rio Doce, no Maranhão, onde nós constatamos que, no portão da fazenda, o preço da soja é a metade do preço de mercado; mas, ao chegar em São Luís, capital, era já o dobro, porque os custos de transporte eram muito altos e ineficientes. Mas, fazendo uso de uma combinação de transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário, eles reduziram os custos de transporte, de modo que em São Luís, agora, o custo de entrega está abaixo do mercado mundial, e isso tornou a soja mais competitiva. O Brasil tem uma enorme oportunidade de se tornar o principal exportador de soja, mas o problema principal é a logística. As questões de logística no Nordeste são provavelmente as mais severas de qualquer parte do País. Esse é um pequeno exemplo do papel da infra-estrutura de transportes, de sua capacidade de tornar a região mais competitiva; mas eu acho que ele pode ser generalizado para outros setores.

Resumindo, para concluir, políticas de desenvolvimento regional, obviamente, têm que ter uma perspectiva integrada. Em muitos casos, nós temos nos interessado demais em atrair firmas e atividades econômicas sem levar em consideração a correlação que existe entre o funcionamento dessas atividades e a infra-estrutura. E não são apenas investimentos na estrutura física, mas, também, investimento na parte de capital humano, que é importante.

Os sistemas de transporte, energia e água parecem ser as principais necessidades para investimento na infra-estrutura. Nós estamos começando um projeto que esperamos que possa esclarecer um pouco essa questão da infra-estrutura, mas as necessidades são muito maiores que a capacidade dos governos regionais ou federal de fornecer os recursos necessários. Então, a questão não é se podemos identificar onde estão os desafios; mas, se podemos identificar as fontes de recursos.

E, para concluir, precisamos prestar atenção em investimentos que sejam sustentáveis. Isso é verdade, principalmente, para a conservação. Acho que a crise de energia do Brasil, no desenvolvimento atual, deve servir para despertar a consciência de que expandir oferta não é a resposta, e que é preciso prestar atenção ao lado da demanda, à gestão de demanda, tentando fazer com que esses sistemas de infra-estrutura se tornem sustentáveis. Muito obrigado.

OSMUNDO REBOUÇAS

Obrigado ao professor Hewings. Certamente ele abordou aspectos que têm muito a ver com a atual crise energética, e podemos interpretar depois as conclusões dele, ligando ao que está acontecendo aqui, principalmente quanto à dependência assimétrica: o Nordeste depende muito do Sudeste e o Sudeste depende pouco do Nordeste. Vamos passar a palavra agora ao Dr. Gabriel Azevedo, do Banco Mundial, que tem algumas conclusões até coincidentes com as do professor Hewings, porém focadas mais no lado da irrigação.

GABRIEL AZEVEDO

Obrigado, Dr. Osmundo. Boa-tarde a todos. Antes de começar, eu queria explicar que não sou economista, sou engenheiro. Dessa forma, aceitei, relutantemente, o convite do evento e do Mavignier falar num fórum de economia.

Eu fiquei muito feliz com a palestra do professor Hewings, porque ele confirmou algumas das coisas que eu pensava em falar; e não só confirmou, como, evidentemente, ele as apresentou de uma forma muito mais clara, muito mais lógica. Mas, sobre a minha motivação de participar dessa reunião, quando fui convidado, ela foi derivada basicamente do dilema com o qual nós, que trabalhamos com o desenvolvimento, nos deparamos no dia-a-dia, que é um dilema associado à dificuldade dos desafios que enfrentamos – e o professor Hewings colocou muito bem no final das suas conclusões –, desafios esses relativos à sustentabilidade, a definir ou buscar os recursos para financiar as múltiplas e diversas demandas que

exemplo, que é uma coisa tão ativa e tão presente no trabalho que temos aqui no Ceará, na área de recursos hídricos, por exemplo. Então, isso foi a minha motivação.

Nós todos, no Banco, no dia-a-dia do nosso trabalho, temos que lidar com esses desafios; e há o conflito, muitas vezes derivado da falta de comunicação entre nós mesmos, entre os diferentes setores, entre as diferentes pessoas com as quais trabalhamos, decorrente, basicamente, de vertentes profissionais diferentes, de experiências diferentes e de linguagens, vocabulários diferentes, no que fazemos.

Eu, como engenheiro de irrigação e recursos hídricos, comecei minha carreira no Banco numa época em que, basicamente, a atividade principal dos nossos projetos era dirigida à expansão do suprimento. Como falou o professor Hewings, eram projetos basicamente *supply-driven*; nós não nos preocupávamos com demanda, a preocupação era aumentar o suprimento. Hoje em dia, isso mudou diametralmente. Hoje, a maior ênfase dos nossos projetos está justamente na gestão da demanda, na parte de *demand management*.

E a adaptação, ao longo de poucos anos, desses diferentes focos das mesmas coisas que fazemos exigiu que todos nós, dentro do Banco, buscássemos melhorar a comunicação com outros setores da instituição, buscássemos trabalhar de uma forma mais catalítica, de uma forma mais holística, buscando tirar o melhor de nossas atividades de financiamento, de nossas atividades de pesquisa, de nossas atividades de assistência técnica; e, com isso, fazer com que a interação e o sinergismo entre todas essas atividades aumentassem um pouco o nosso poder de fogo. Ou seja, pudéssemos alcançar mais resultados dentro do que já fazíamos antes.

Eu quis fazer essa preleção, mas o pouco que eu vou falar deriva justamente de uma tentativa, na qual me envolvi, de entender mais um pouco as diferenças, principalmente em relação aos aspectos de pobreza e infra-estrutura, entre o que ocorreu, por exemplo, nos países emergentes do Sudeste Asiático e o que ocorreu na América Latina. Então, qual foi a motivação que me trouxe aqui? Bom, a minha motivação foi falar de infra-estrutura e pobreza. Por que eu comecei a olhar isso, no meu trabalho? Porque eu precisava resgatar esse tema. Nos últimos anos, o Banco e os setores de desenvolvimento mundial estavam atribuindo uma ênfase muito grande a outros aspectos das nossas atividades – disciplina fiscal, programas sociais etc. – e havia uma redução muito grande da nossa atuação em infra-estrutura. Então, nós tivemos necessidade de resgatar as correlações, a interrelação entre infra-estrutura e pobreza.

E quando nós fizemos isso, nós notamos que – também o professor Hewings concluiu isso – existe ampla evidência, no mundo todo, de que o crescimento econômico é fundamental para reduzir a pobreza. Mas também existem evidências, principalmente em regiões tão complexas e de disparidades tão acentuadas como o Nordeste, de que crescimento sozinho não é suficiente; e, por exemplo, no caso do Brasil – de novo tomando emprestado da apresentação do professor Hewings –, quando se vê o que ele mostrou, a diferença no fluxo de interdependência, fica claro, por exemplo, que vai ser muito difícil o Nordeste crescer rapidamente se o País não crescer; e, por outro lado, se o País crescer, não significa necessariamente que o Nordeste pode crescer no mesmo ritmo.

Essas são conclusões que levam a que nós, que focamos, no Banco, a nossa atuação, principalmente no Nordeste, nos preocupemos, então, em complementar os aspectos do crescimento, que eu estou chamando de *multiple exit paths*. Não pensei antes em traduzir, mas a tradução que eu daria seria “rotas de saídas locais”, ou atividades em nível micro que oferecessem rotas de saída, principalmente para a pobreza; e que, aliadas ao crescimento, fariam com que nós pudéssemos trabalhar no sentido de reduzir disparidades e os *gaps* de uma forma mais rápida. E, nessa busca, eu estava me concentrando principalmente nos aspectos relativos à infra-estrutura. Quando eu me preparei para vir, não quis trazer exemplos numéricos (posso mandá-los depois), mas existe ampla evidência de que reabilitação e implantação de infra-estrutura, principalmente na área de transporte (transporte está disparado à frente, no estudo que fizemos), mas também nas áreas de água, saneamento, irrigação, telecomunicações e energia, configuram-se como um componente essencial para o crescimento e também um componente preponderante para viabilizar essas saídas, esses

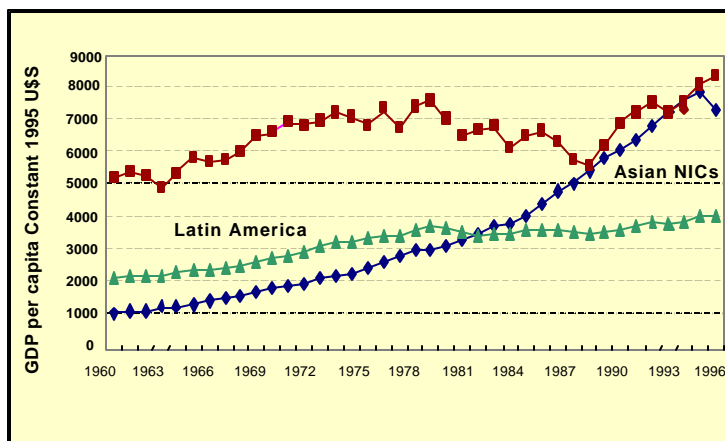
E por que se apresentam assim? Porque, como a economia local é uma economia que ainda tem uma composição agrícola muito grande, e a distribuição da pobreza no Nordeste, ao contrário de muitas regiões no mundo, é ainda bastante rural e dispersa, as alternativas que se oferecem para a saída dessa situação passam muito pela agricultura. Não só a intensificação da agricultura de subsistência dessas populações, mas também as atividades ligadas à agricultura comercial e, por conseguinte, à criação de emprego – ou o que a gente chama *non-fabril employment*, que seriam empregos na cadeia produtiva conseqüente da atividade agrícola comercial. E foi assim que eu ordenei o que estou tentando fazer. Isso é um estudo que ainda está em andamento; na parte de irrigação, por exemplo, nós vamos agora começar um diálogo justamente com o Banco do Nordeste, tentando buscar melhores quantificadores para isso.

E, finalmente, do ponto de vista não-econômico ou não-quantitativo ou mais qualitativo, é importante salientar aquele último aspecto. O Banco, nos últimos dois anos, fez um enorme estudo que foi divulgado no mundo todo. A divulgação pelo Brasil passou exatamente por esta sala e esta mesa. Um dos nossos diretores, Michael Walton, apresentou esse estudo naquele pedestal, uns seis meses atrás. Foi um estudo chamado *Voices of the poor*, que fala justamente de um trabalho objetivo que foi feito, de quantificação da pobreza mundial, mas também de um trabalho de entrevista com milhares de pobres no mundo todo. E o que nós ouvimos sobre a pobreza, a maneira como ela se expressa na voz dessas pessoas, não foram só aspectos relativos à falta de renda, mas aspectos relativos à humilhação, à exclusão social; aspectos que não tinham nada a ver com economia em si, mas que eram muito mais relativos a como eles se percebiam excluídos do mundo, sem alternativas. E no topo da lista de prioridades mostrada por eles, pobres de todo o mundo, apresentam-se os seguintes serviços: água, saneamento, energia e transporte. Foi o que nós ouvimos do pobre; e isso também, mais uma vez, está ligado com infra-estrutura. Então, isso também faz parte do que nós queríamos fazer.

O meu trabalho começou por essa comparação que foi feita entre a América Latina e o Sudeste Asiático, analisando o que aconteceu, por exemplo, com o produto interno bruto *per capita* na América Latina e em alguns países do Sudeste Asiático, os emergentes (aqui eu agrego a Tailândia, a Coreia e mais alguns países). Resumindo esses dados num gráfico de renda, podemos ver que, a partir da década de 80, houve ali um ponto de inflexão no qual a inclinação da curva da América Latina tornou-se quase constante, enquanto a inclinação da curva dos países do Sudeste Asiático acentuou-se tremendamente (GRÁFICO 1).

GRÁFICO 1

RENDA *PER CAPITA* EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS
E EM PAÍSES ASIÁTICOS



FONTE: Banco Mundial

Uma das conseqüências disso é que, com relação ao percentual da população que vive em pobreza, o que ocorreu na América Latina, desde a década de 80 até agora, é que houve basicamente uma estagnação. Nós saímos de um patamar da ordem de 35% da população da América Latina vivendo em pobreza, em 1986, e dez anos depois estávamos no mesmo patamar. Se tivéssemos crescido, em nível regional, do mesmo modo como cresceram aqueles países aos quais eu me referi antes, no Sudeste Asiático, nós calculamos que aquele índice de pobreza de 35% poderia ter sido reduzido para menos de 20%; ou seja, crescimento econômico realmente teria tido um impacto fundamental na região da América Latina (GRÁFICO 2).

Nós notamos também que existe uma correlação muito forte entre infra-estrutura e renda, o que pode ser verificado no próximo gráfico, em que reunimos dados de seis setores principais: telecomunicação, energia, estradas, ferrovias, água e saneamento; e podemos ver que essa correlação foi muito mais acentuada no Sudeste Asiático do que na América Latina (GRÁFICO 3).

Existem algumas razões para explicar por que isto foi muito mais acentuado na Ásia do que na América Latina. O professor Hewings falou do *ripple effect*, que é uma das conseqüências disso (para onde vai o que é gerado, e de onde vêm os produtos). E há também os efeitos distributivos. Lá, a pirâmide era muito mais bem estruturada do que aqui; então, nós saímos, na América Latina, na década de 80, de uma situação em que as disparidades entre os mais pobres e os mais ricos eram muito maiores do que na Ásia, e essa é uma das razões por que a correlação lá é tão mais acentuada do que a correlação aqui.

GRÁFICO 2

CRESCIMENTO E REDUÇÃO DA POBREZA

Pobreza nos Países Latino-Americanos:
o que aconteceu X o que era possível

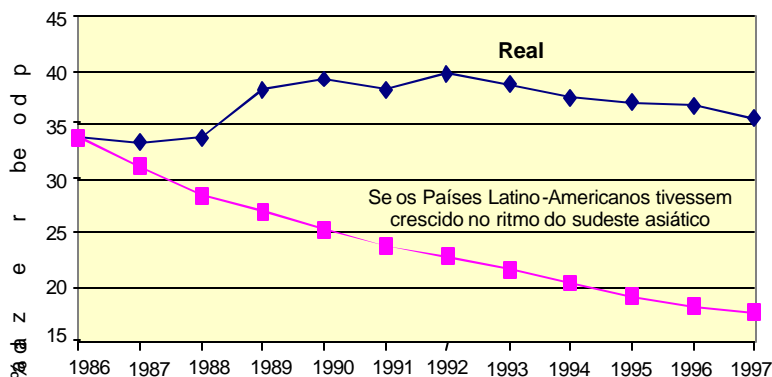
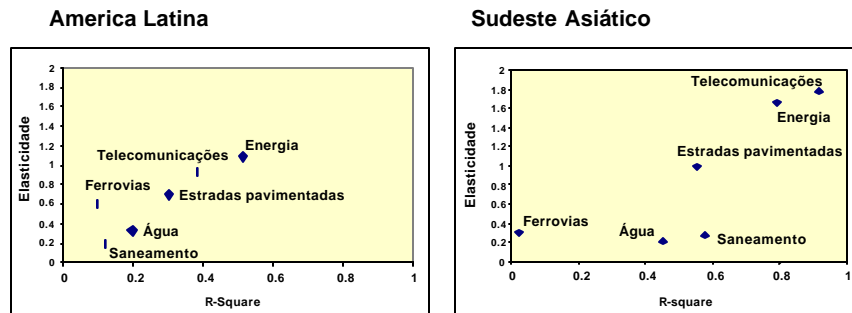


GRÁFICO 3

ASSOCIAÇÃO ENTRE INFRA-ESTRUTURA E RENDA NO
SUDESTE ASIÁTICO E NA AMÉRICA LATINA



FONTE: Banco Mundial

Dentre as razões que estamos notando para o subinvestimento em infra-estrutura naqueles setores, na região da América Latina, uma é o foco estratégico, nos últimos anos, no estabelecimento de disciplina fiscal. Por favor, não me entendam mal; não significa que isso não seja absolutamente necessário, ou que alguém no Banco discorde de que disciplina fiscal deva ter sido o foco. Mas o fato é que, quando se saiu de uma situação em que não havia disciplina fiscal para uma situação em que há disciplina fiscal, houve uma redução do investimento em infra-estrutura. Isto é um fato; não significa que seja um fato negativo, mas é um fato.

Outra razão são os elevados custos dos programas sociais. Não é que os programas sociais na América Latina sejam mais caros do que em outro lugar; mas é porque nós tínhamos mais pobres, mais necessidade e mais disparidade; ou seja, os programas sociais aqui levam (e têm que levar) um pedaço maior do bolo. E uma terceira razão é serviço da dívida.

Esses três fatores se mostraram preponderantes, no que nós vimos como as razões do subinvestimento; e isso de novo se correlaciona com uma das conclusões do professor Hewings, de que o desafio não está em definir as demandas, mas em encontrar os meios para dar resposta a essas demandas.

E com relação à infra-estrutura da América Latina, que também se reproduz muito no caso do Brasil, que foi onde nós olhamos muito, quais alguns dos problemas que nós identificamos para a subutilização, ou má utilização, ou não-utilização da infra-estrutura, ou da subinfra-estrutura? Uma das razões é muito interessante: projetos ambiciosos. O que se consegue quantificar de projetos iniciados durante a década de 80, na região, que, por serem extremamente ambiciosos, não foram concluídos ou operam de forma indesejada é um fator muito preponderante.

Outro: reformas institucionais malplanejadas. O que é isso, fundamentalmente, na região? Na América Latina, em quase todos os países onde houve uma mudança na economia, houve, por exemplo, um processo acentuado de descentralização. Não é que a descentralização seja uma coisa má, é bom descentralizar; mas, foi um projeto malplanejado de descentralização, no sentido de transferência de responsabilidades de governos centrais para governos regionais, ou sub-regionais, ou estaduais, e essa transferência, que aconteceu de forma rápida e malplanejada, em muitos casos passou a responsabilidade e não passou os meios; ou passou a responsabilidade pela operação e manutenção de infra-estrutura com manutenção deferida, com necessidade de reabilitação. Então, isso criou um problema.

E um outro problema foi falta de ênfase em manutenção e operação adequada da infra-estrutura existente. Basicamente, na América Latina – e o Nordeste é um caso clássico –, infra-estrutura funciona bem menos do que a sua vida de projeto; e funciona mal. Funciona mal por uma série de razões: uma, pelo processo político. O processo político é tal que parece haver uma ênfase muito maior em fazer um novo do que em manter o que existe. Isso também é derivado de aspectos culturais. Nas entrevistas para este estudo que se fez de pobreza, nota-se que a população em si sempre pede uma rua nova, uma adutora nova, e não que se conserve a que tem; ou seja, existe uma percepção de que consertar é impossível, ou que, se consertar o que se tem, não funciona. Outra razão é uma redução orçamentária mais acentuada naquelas atividades relativas a custeio, em que se inserem os aspectos de manutenção e reabilitação, do que nas atividades relativas a investimento, a fazer novo.

E alguns dos desafios com os quais nós estamos nos deparando, no que fazemos hoje em dia aqui no Nordeste, é justamente no planejamento; na reabilitação, operação, manutenção e otimização do uso do que já existe; nas elevadas demandas por investimentos (ou seja, o subfinanciamento é um dos desafios); e na busca por meios para financiar o que se deve fazer. Um desses meios, sem dúvida, é o desenvolvimento de parcerias. Nós somos um dos parceiros, mais os governos, a sociedade em geral; mas uma das parcerias mais acentuadas tem sido com o setor privado. E, de novo, mostra-se que a parceria com o setor privado, embora extremamente necessária e positiva, ainda fica aquém das demandas e tem sido muito concentrada em dois setores: telecomunicação e energia. Ou seja, as parcerias com o setor privado, na América Latina como um todo, e no Brasil em particular, no que se refere

a transporte, água, saneamento e irrigação, ainda são muito incipientes e mínimas frente às demandas (GRÁFICO 4).

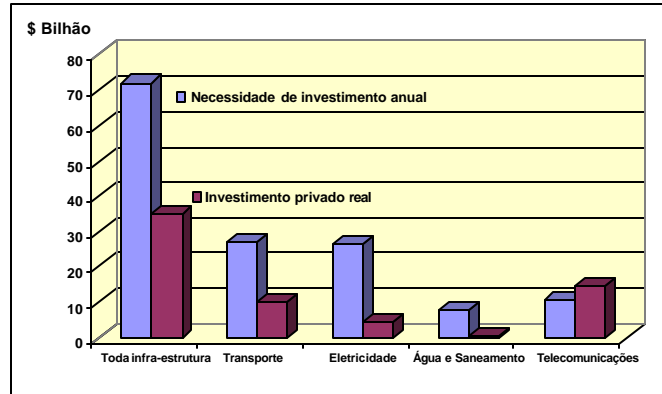
Com relação ao Banco, embora eu tenha falado muito em demandas crescentes, o nosso percentual de financiamento em infra-estrutura tem-se reduzido continuamente. Os investimentos do Banco, de 94 a 2000, pelo nosso ano fiscal, apresentaram uma redução da parcela dos recursos destinados a projetos de infra-estrutura. Uma parte dessa redução era de esperar, porque, na medida em que existe um crescimento da participação, por exemplo, privada, em setores clássicos da nossa atividade, como energia e telecomunicações, para os quais não mais emprestamos porque não existe necessidade, era de esperar uma redução. Mas essa redução tão acentuada não pode ser explicada só por isso (GRÁFICO 5).

O último gráfico indica que, se a economia da América Latina conseguir manter um patamar de crescimento da ordem de 6%, vai haver uma redução muito mais acentuada na distância entre a renda média do pobre e a linha de pobreza; se a economia continuar a crescer no mesmo ritmo em que está, que é o ritmo apresentado de 1986 a 1996, essa redução não será tão grande. É verdade que 6% é um objetivo ambicioso, mas não é um objetivo não-atingível, impossível, para essa região (GRÁFICO 6).

Esses são apenas alguns desafios. Diferentemente do professor Hewings, eu não tenho respostas; o que eu tenho são dúvidas e estímulos, e a esperança de que, em participando de eventos como esse, eu possa alcançar algumas respostas ou aclarar um pouco mais algumas das respostas.

GRÁFICO 4

FINANCIAMENTO PRIVADO PARA INFRA-ESTRUTURA PAÍSES LATINO-AMERICANOS



NOTA: As necessidades de investimento são de Fay (2000) ajustados para incluir reabilitação e para telecomunicação, linhas móveis. Os investimentos privados reais são de PPIAF. Toda a infra-estrutura inclui gás, portos e aeroportos para financiamento privado, mas não para a necessidade total que conseqüentemente parece estar em torno de algo acima de \$ 2 bilhões.

GRÁFICO 5

PORTFÓLIO DE INFRA-ESTRUTURA DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

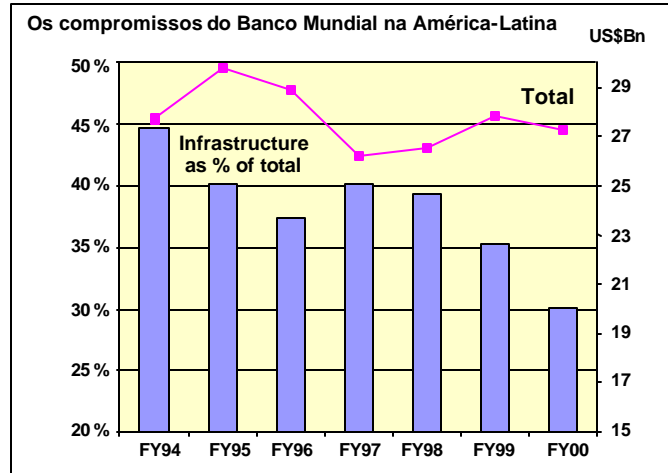
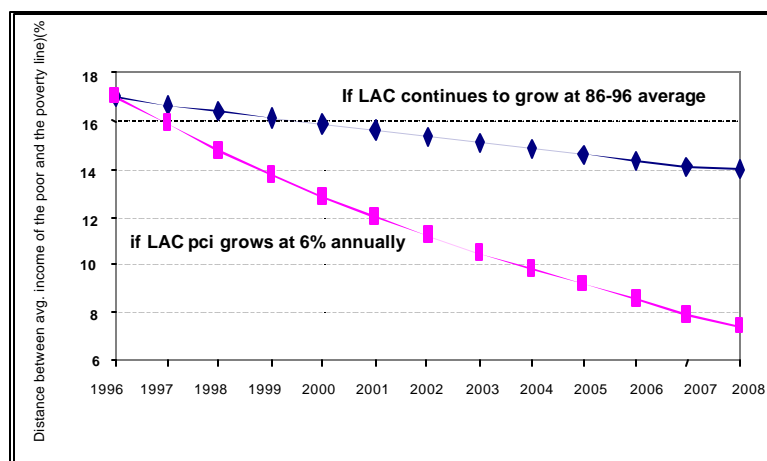


GRÁFICO 6

RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO E REDUÇÃO DA POBREZA



FONTE: Banco Mundial

E as conclusões que trago, não sobre o assunto infra-estrutura, mas sobre o que é que nós, o Banco, estamos fazendo aqui no Nordeste, é que nós estamos enfrentando desafios na busca contínua de uma melhor mescla/equilíbrio sobre intervenções paliativas e curativas. O que eu chamo paliativo não é necessariamente negativo, paliativo no sentido *band-aid*; eu dei um exemplo lá fora: a cesta básica. Hoje em dia, na seca, a cesta básica é paliativo? É. Mas é necessário? É. E uma vez que a seca ocorreu, uma vez que o problema se instala, é necessário ter situações ou respostas emergenciais. Mas, qual é o balanço que se deve buscar entre o que se chama de *safety net* e crescimento? Ou seja, entre atividades de curto prazo e atividades mais estruturantes, de longo prazo? Como é que você distribui a sua atividade, os seus recursos, entre um e outro? Atingir esse balanço, o equilíbrio perfeito, não é uma tarefa fácil e é um dos dilemas com os quais nos deparamos.

Também é patente que há uma maior integração e que a prosperidade regional dependerá da implementação de infra-estrutura. O professor Hewings falou de transporte. Eu não quis divulgar números, porque nós estamos numa fase muito inicial desse estudo, mas a correlação mais alta que nós encontramos entre infra-estrutura e pobreza, dentre os diversos setores de infra-estrutura, foi sem dúvida nos transportes.

Eu estava falando sobre isso com o Dr. Osmundo, e o que ele disse deixou o meu coração em paz, porque eu fiquei surpreso com o grau de resposta que nós encontramos, isso em todos os estados do Nordeste que olhamos; e, sem dúvida, depois do que ele disse, eu fico mais tranqüilo no sentido de que, realmente, o que nós estamos vendo deve ter algum sentido; ou seja, existe uma correlação enorme com o setor de transporte, e esta parece ser uma das áreas de grande importância. Densidade de malha e transporte multimodal e intermodal, como ele falou, seriam muito importantes. E, não com a mesma intensidade, mas com correlações bastante interessantes também; os aspectos de infra-estrutura relativos a água e saneamento, no caso do Nordeste, se traduzem de enorme importância para a redução da pobreza e para o crescimento regional.

Bom, o que eu tinha para dizer era apenas isso, eu espero que durante a discussão eu possa apresentar um pouco mais de resposta aos senhores sobre tudo isso.

OSMUNDO REBOUÇAS

Agradecendo ao Gabriel Azevedo, vamos passar a palavra ao professor da Universidade Federal da Bahia, Hamilton de Moura Ferreira Júnior.

HAMILTON JÚNIOR

Boa-tarde a todos. Quero agradecer o convite do Banco, na pessoa do Dr. Osmundo e do Éverton. A mim foi solicitado que fizesse apenas uma pontuação dos trabalhos apresentados, das palestras efetivadas, de maneira a possibilitar ou estimular um debate mais amplo e mais profícuo com os colegas da platéia; e me solicitaram também que fizesse uma espécie de amarração com os temas que têm sido colocados neste encontro regional. De maneira que, embora seja muita responsabilidade, e o convite tenha sido muito recente, vou tentar cumprir a tarefa a mim incumbida.

O primeiro ponto é o seguinte: hoje pela manhã, nós assistimos a um debate, a uma discussão entre o Dr. Castelar, do BNDES, e o professor Luciano Coutinho. Naquele debate, extremamente inteligente e bem discutido, o Dr. Castelar fez uma apresentação dos motivos pelos quais, no Brasil, havia se deslanchado um processo de privatização, de desregulamentação das atividades econômicas e regulação de algumas atividades. Isto é, aquelas atividades que haviam sido até então objeto de competência do estado, de maneira a oferecer o serviço, prover a infra-estrutura de serviço e a regulamentação, era feita no interior de uma mesma hierarquia, no interior de um Ministério Público, ou de uma autarquia especializada. De maneira que, com o passar do tempo, esse modo de regulação das atividades enfrentou dificuldades de ordem técnica, dificuldades de ordem financeira, de tal modo que o processo de regulação foi o caminho que levou para prover e expandir os diversos serviços como energia e, em particular, telecomunicações.

O professor Luciano apresentou uma avaliação deste processo, complementando a

certo descuido na regulamentação de certas atividades, de tal maneira que os resultados foram apenas satisfatórios, quando não muito ineficientes, ou, no caso específico de transportes, ainda não há sequer uma regulação específica, de maneira que o setor está imerso numa falha regulatória por ausência da regulação específica que diminua os riscos associados aos empreendimentos. E, como apresentado pelo Dr. Gabriel, a infra-estrutura de transportes é muito importante no desenvolvimento econômico das regiões.

Hoje à tarde, o professor Hewings fez uma apresentação extremamente interessante, em que ele, de certa maneira, reafirma certos fatos estilizados da literatura, a propósito do desenvolvimento regional do Nordeste. Se nós pudéssemos sintetizar, com muita grosseria, no resumo, porque não corresponde à riqueza da apresentação do professor, nós diríamos o seguinte: o Nordeste brasileiro se desenvolveu como resultado de políticas de estado. As políticas de estado envolveram dois aspectos centrais: o primeiro era o deslocamento ou a criação de empresas públicas que produziam, geravam e faziam a distribuição dos recursos no interior de hierarquias, como a Vale do Rio Doce, as empresas de energia, parte da geração federal e a distribuição, com concessões estaduais. Mas, de todo modo, o que você tinha eram empresas federais, empresas públicas criadas para prover o serviço. A outra parte, a outra perna do processo de regulação, pelo estado, da economia nordestina, foi a criação de agências públicas de fomento – o Banco do Nordeste, por exemplo – ou de planejamento regional, como foi o caso da Sudene. De maneira que você tinha, através do estado, uma intervenção forte e ordenada, com todas as falhas, com todos os problemas, mas o resultado foi que se montou uma estrutura produtiva no Nordeste com apoio do estado brasileiro.

O que foi que aconteceu, e que os dados do professor Hewings refletem? O Nordeste é uma economia complementar à economia do Centro-Sul do País. Por isso é que os fluxos do comércio interno são tão pequenos. Mas ela é complementar porque foi pensado ser assim. O processo de criação do mercado interno brasileiro envolvia a complementaridade entre as regiões; e, portanto, um certo padrão de especialização regional. Não há nenhum equívoco nos dados. Os dados apresentam o resultado de uma política deliberada de desenvolvimento, e o resultado foi exatamente esse, ou seja: mal ou bem, com os instrumentos que se criou – empresas públicas e agências de fomento – foi feito o desenvolvimento de um processo de integração do Nordeste na economia brasileira.

Mais recentemente, o processo de regulação no Brasil envolveu os seguintes fenômenos: primeiro, a privatização de empresas públicas de infra-estrutura, que eram as provedoras dos insumos básicos ou que forneciam a externalidade necessária para apoiar o desenvolvimento econômico regional. Então, essas empresas de setores como energia e telecomunicações, em particular, muito fortemente telecomunicações, foram privatizadas. Isso significa que as empresas deixaram de ser objeto de políticas e passaram a ser objeto de estratégias privadas, legítimas, de valorização de capital; e, como tal, não são as entidades adequadas para se fazer política pública. Empresa privada tem por objetivo é lucratividade. Indiretamente, ela gera os benefícios para a coletividade, mas não se faz política pública através de empresa privada, a não ser no caso das concessões, que é a que vou me referir agora. O segundo ponto é a diminuição do papel das agências locais de fomento e até mesmo a extinção, como foi o caso da Sudene, que se pode criticar, etc., mas que teve o seu papel.

Vou dar um exemplo aqui, professor Hewings, de uma dificuldade que se encontra no momento, e vou fazer referência a dois casos mais recentes, da Bahia, que eu conheço um pouco mais de perto. No final da sua apresentação, o senhor conclui dizendo que uma integração na região do Nordeste produz bons efeitos, ou fortes efeitos, em termos de desenvolvimento econômico. Ora, a integração que havia era fruto de política pública deliberada para este fim. Quando você está submetido a uma crise fiscal ou a uma lei de responsabilidade fiscal, quando você está submetido a um ajuste macroeconômico, você perde a capacidade de financiar infra-estrutura, e foi o que o senhor apresentou nesta mesa agora à tarde. Então, você fica sem capacidade de investir na economia. Simultaneamente, você passa a fazer políticas de incentivo fiscal como mecanismo de atração.

Ora, professor Hewings, se o mecanismo é a integração, se o mecanismo é a complementaridade local, de tal maneira a aumentar a renda gerada na região, as políticas de incentivo fiscal e a luta entre os estados da região por empreendimentos e atividades

fiscal para qualquer empresa que deseje investir, contanto que gere emprego e renda local. Portanto, a complementaridade é um elemento, um requisito dispensável no momento em que você perdeu as fontes de planejamento, de indução e orientação dos investimentos via estado e as transferiu para a iniciativa privada.

Vou citar dois exemplos mais recentes, da Bahia. Nos últimos anos, desenvolveu-se em Ilhéus, na Bahia, o chamado pólo de informática de Ilhéus. O que aparece como pólo de informática de Ilhéus é a racionalização *ex-post* de incentivos fiscais. Isso quer dizer o seguinte: havia uma empresa que montava componentes de computadores, componentes eletrônicos, no Espírito Santo. Houve a eleição e, naquele período, ganhou o governo do PT, do Vitor Buain. Posteriormente, houve um conflito entre o Governo do Estado e essa empresa, o que redundou no corte dos incentivos fiscais. Em paralelo, em Ilhéus, na Bahia, havia uma crise tremenda da lavoura cacaueteira, com um problema gravíssimo de emprego, com galpões abandonados, literalmente abandonados. O que fez o Governo do Estado da Bahia? Ofereceu os galpões, fez um investimento mínimo de infra-estrutura, e a empresa se deslocou do Espírito Santo para a Bahia, onde está montando componentes. O que quer dizer o seguinte: o pólo de informática de Ilhéus é fruto apenas de uma política que visava beneficiar uma única empresa, que posteriormente foi estendida e racionalizada como um pólo de desenvolvimento regional, pólo de desenvolvimento local. Mas, não havia qualquer planejamento, de que eu tenha conhecimento, nessa direção.

O segundo, e pela mesma razão, foi a Ford. Novamente, o PT favoreceu o desenvolvimento da Bahia, ao brigar com a Ford no Rio Grande do Sul. A Ford se deslocou do Rio Grande do Sul e se instalou na Bahia. Mais uma política dessa natureza, e a Bahia será um estado desenvolvido do ponto de vista industrial.

O ponto seguinte é sobre as políticas de incentivo, e a esse respeito, professor Hewings, eu gostaria de ouvir um comentário seu. O outro ponto é o seguinte: na região Nordeste, as empresas do setor público cumpriam um papel de estímulo, de fornecimento de infra-estrutura e de indução ao desenvolvimento local. Isso era um papel tradicional de fomento ao desenvolvimento da região. Pegue-se o caso da distribuição de energia elétrica – o senhor fez amplas referências ao caso nos Estados Unidos –, e eu vou lhe dar uma ilustração do que significa privatização de empresa pública, através da qual é impossível fazer política de desenvolvimento regional.

Tome-se o caso da Iberdrola e suas aquisições recentes. A Empresa Espanhola de Energia Elétrica (IBERDROLA) comprou a COELBA, Companhia Elétrica da Bahia (COELBA), a Companhia Elétrica do Rio Grande do Norte (COSERN), e a Companhia Elétrica de Pernambuco (CELPE). Pois muito bem. A COELBA tem, porque é concessionária junto à ANEEL, um contrato de concessão, com metas a cumprir, e, do ponto de vista da formação da tarifa, ela está submetida a um regime de *price cap*, um regime de indexação de preços com redução por itens de produtividade, revisão anual ou a cada quadriênio, de maneira a ser possível induzir a eficiência econômica nas empresas e a passagem de produtividade ou bem-estar para os consumidores, na forma de reduções de preços automáticas no momento da revisão.

Pois muito bem, vejam um detalhe que aconteceu, que não foi pensado, e não acredito que poderia ser pensado antecipadamente: esta empresa, privatizada, em primeiro lugar fez o que as empresas privadas já fazem automaticamente; ela procurou os meios de reduzir os custos locais. Depois, a COELBA fez o seguinte: retirou departamentos que estavam internalizados na empresa, como a parte de engenharia de projetos e manutenção e a parte de manutenção dos departamentos, e criou duas empresas à parte, ligadas ao grupo Guarani. Essas empresas de engenharia e manutenção podem dar manutenção, agora, tanto à COELBA, na Bahia, quanto à CELPE, em Pernambuco, quanto à COSERN, de maneira que há uma brutal redução de custos, porque você amplia a escala de operação da empresa; aquilo que estava localizado estritamente na COELBA agora pode ser utilizado mais amplamente. Isso implica redução de custos e eficiência econômica do ponto de vista privado. Mas também implica fuga da regulação. Fuga da regulação quer dizer o seguinte: o contrato de concessão da COELBA é apenas COELBA, não é mais a IBEM Brasil, que era uma empresa de engenharia, ou a Tracol, que é uma empresa de manutenção; é a COELBA. Isso significa que

fornecedores. Portanto, esses custos inflados diminuem a produtividade da empresa, e, por ocasião da revisão, ela terá menos capacidade de repassar para o consumidor os índices de produtividade efetivamente adquiridos ao longo do período anterior. Ora, o que aconteceu? Aconteceu o fato de que a empresa mudou a sua estrutura organizacional; e, ao mudar a sua estrutura organizacional, ela fugiu da regulação. Mas isso não pode ser proibido, isso não pode ser questionado judicialmente, porque o que está no contrato de concessão é o que pode ser cobrado, e mudança organizacional não pode.

O que eu estou tentando trazer ao debate, com essa breve apresentação? Estou tentando trazer para o debate o seguinte: na verdade, um dos desafios para o Nordeste é pensar em novos instrumentos de intervenção, porque os que existiam foram eliminados, os que existiam também foram problematizados durante a sua execução. Mas, até o presente momento, com exceção do Banco do Nordeste, não há nenhuma outra instituição que possa canalizar recursos; que possa apresentar, digamos assim, um horizonte no futuro, a partir do qual você possa conduzir as ações no presente. Muito obrigado.

OSMUNDO REBOUÇAS

Acredito que, depois dos comentários do Dr. Gabriel e do Dr. Hamilton, seria bom o professor Hewings fazer alguns comentários em relação a essas referências ao seu trabalho.

GEOFFREY HEWINGS

Muito obrigado. O que vou fazer é simplesmente voltar para uma das questões mais importantes que foram levantadas, que é o papel dos incentivos fiscais, porque eu acho que isso está se tornando uma questão muito polêmica no Brasil. A questão interessante é da perspectiva de um governo estadual individual: será que faz sentido prestar atenção a questões de complementaridade em relação aos seus vizinhos, quando há pouca complementaridade? Isso no sentido de que, se o desenvolvimento econômico em um estado tem pouco impacto sobre os vizinhos, em termos de vantagens econômicas, haveria um incentivo forte para que os estados funcionassem independentemente. Acho que é isso que nós temos visto no Brasil.

Agora, ao contrário disso, no Centro-Oeste dos Estados Unidos, onde há muitas vantagens, muitos benefícios, nós atraímos uma fábrica de automóveis para Illinois e criamos 2.900 empregos diretos nesse estado e 600 empregos no estado de Michigan; então, houve vários benefícios para os vizinhos. E, em função disso, imagine que o governador do estado de Michigan disse: “Esta é uma concorrência que desperdiça e vamos entrar em cooperação?”

Mas, uma coisa que não levamos em conta, mas que chama a atenção, é o papel da política. E aí a economia política de incentivos fiscais não é fácil de identificar, colocar em modelos e esperar que os políticos ajam de acordo com ela. Então, como resultado disso, nós estamos encontrando que, mesmo com muita complementaridade, competição fiscal ainda existe e, provavelmente, continuará a existir, porque eu acho que nossos políticos ainda pensam que fronteiras estaduais representam algo econômico, e que, se atraem uma atividade para dentro da fronteira, a maior parte do benefício será contido dentro do estado. Não há reconhecimento do contexto maior no qual estão operando.

Então, eu acho que é razoável, ao avaliar o Nordeste do Brasil, dizer: por que não cooperam mais? Porque não há evidência clara de que há benefícios embutidos no tipo de política que existe. Agora, isso em relação à transferência de atividades. Quando se trata de questões como infra-estrutura, acho que o quadro que se tem é mais complicado. Se fôssemos colocar várias rodovias vinculando os estados do Nordeste, será que eles ainda teriam o mesmo padrão, evoluindo? É o tipo de pergunta que não podemos responder no presente momento. Mas eu quero fazer uma referência à situação dos Estados Unidos, porque eu acho que não faz muita diferença se temos complementaridade e competição, mas os incentivos fiscais sempre vão fazer parte de qualquer política de governo. Obrigado.

OSMUNDO REBOUÇAS

Nós temos aqui uma pergunta feita por um dos presentes; não está identificado, mas o

GABRIEL AZEVEDO

A pergunta é sobre uma menção que eu fiz: “O senhor declarou que a distribuição de cestas básicas é um mal necessário, que historicamente é muito antiga essa política de assistência social aos flagelados da seca. Pergunto: quais as gestões que o Banco Mundial tem implementado para correção de dificuldades estruturais, em âmbito local, nos municípios onde os gestores municipais muito pouco participam do processo de análise, discussão e construção de soluções que estejam voltadas para o desenvolvimento local, com foco no município?” A pergunta prossegue nesse sentido – não vou reler tudo por questão de tempo –, mas se refere também à participação de agentes, principalmente, nesse caso, municipais e agentes locais.

Já que estamos falando de infra-estrutura com relação, especificamente, aos aspectos relativos a seca no Nordeste, a água no Nordeste, quero dizer que esse é o nosso foco principal de atuação em termos de infra-estrutura hídrica. Eu coordeno a parte de infra-estrutura hídrica do Banco no Brasil, já há alguns anos, e quase que integralmente nossos investimentos são feitos aqui, o que me dá a oportunidade, também, de ser politicamente correto, como foi o Dr. Hewings, e dizer: nosso melhor e maior cliente é o Estado do Ceará. Nós temos hoje, em recursos hídricos e saneamento, somente no Estado do Ceará, empréstimos que totalizam mais de US\$ 300 milhões. Isso ocorre porque este tem sido um cliente exemplar.

Mas, respondendo a pergunta: além de financiar a implementação de infra-estrutura hídrica, nós estamos buscando financiá-la de forma diferente. Primeiro, com ênfase muito grande na gestão da demanda, evitando o financiamento de projetos superdimensionados, projetos desnecessários. Segundo, que sejam projetos acompanhados de um processo de discussão e transparência, de participação social, de participação dos agentes locais; e aí se enquadram os municípios, se enquadra a sociedade civil em geral, se enquadram os beneficiários do projeto. Terceiro, projetos acompanhados do arcabouço institucional, do arcabouço legal necessário ao seu funcionamento adequado.

Ou seja, reconhecer que a solução de um problema como esse no Nordeste não ocorreu até agora, apesar de tudo que foi feito, e que – concordo com o Hamilton – embora tenha havido problemas, mas muito se tentou fazer. Se a solução não foi encontrada até hoje, a resposta para mim, simples, é que ela não é simples. Então, o que nós estamos buscando, primeiro, é reconhecer que ela não é simples; não existe uma solução assim milagrosa, instantânea para esse tipo de coisa. E, em não sendo simples, ela exige um tratamento mais holístico, e é isso que nós estamos procurando fazer na implementação de infra-estrutura.

OSMUNDO REBOUÇAS

Nós temos aqui uma última pergunta, feita para o professor Hewings, pelo Éverton. Peço que o professor Hewings leia e responda.

GEOFFREY HEWINGS

Obrigado. A pergunta é sobre quem investiu na infra-estrutura nos Estados Unidos; se foi o setor público ou o privado. Eu gostaria de falar, primeiro, de investimentos em transportes, pois acho que esse seria o melhor exemplo. No caso das rodovias, como a terra era muito barata no século XIX, elas tiveram facilidade de operar, basicamente, com as comunidades pagando aluguel; e, subsequentemente, elas foram totalmente responsáveis pela sua manutenção. Não recebiam nenhum subsídio, nenhum benefício do Governo Federal. O sistema de rodovias, hoje em dia, tem as principais rodovias estaduais, numa percentagem entre 90% e 95%, financiadas pelo Governo Federal, com 5% a 10% de contrapartida estadual. Dentro dos estados, as rodovias são inteiramente de responsabilidade do governo estadual e têm que ser financiadas pelo governo estadual; muitas vezes em cooperação com o Governo Municipal.

É interessante que as rodovias são financiadas em certa extensão por taxas. Por

aproximadamente 70% das taxas. Automóveis particulares contribuem com 125% dos custos. Então, o automóvel subsidia os caminhões. Mesmo assim, as pessoas que trabalham na indústria de transporte de caminhões acham que pagam muito caro; mas não estão cobrindo as despesas.

Agora, com relação à água, no sistema de aquedutos temos um problema interessante. É que o sistema é mantido já há algum tempo pelo corpo de engenheiros do exército, e os usuários não pagam absolutamente nada. É uma grande fonte de polêmica, porque as rodovias, ferrovias, aquedutos e linhas aéreas têm regimes muito diferentes em termos de tarifas para usuários em comparação com cobrança de não-usuários que são responsáveis pela manutenção. No caso de água, os usuários não pagam nada, não contribuem nada; então, só pagam pelos seus próprios custos de operação.

As rodovias também têm subsídios múltiplos e as ferrovias são internamente autofinanciáveis. Então, as ferrovias têm grande dificuldade nos Estados Unidos porque, numa época em que está aumentando sua participação no fluxo interestadual de bens e serviços, elas estão recebendo comentários negativos na bolsa de valores, porque estão gastando até 20% da sua receita em investimentos em capital. Mas isso acontece de modo geral na indústria, que é muito intensiva em termos de capital. E os corretores da bolsa de valores não entendem como funcionam as ferrovias. Eles sentam em seus escritórios na bolsa de valores e especulam que uma indústria tem um lucro muito maior do que outra, etc. Eu acho que essa situação é muito infeliz, porque, com a introdução de sistemas multimodais, enquanto o comércio interestadual cresceu 3%, entre 93 e 97, o comércio multimodal cresceu 27%. Agora, nós temos uma grande oportunidade de prover um sistema integrado de transporte intermodal, mas o problema é que as ferrovias estão sendo ameaçadas pelo preço de suas ações e têm pressão para não gastar tanto capital numa época em que precisam gastar e não recebem subsídio do governo.

Em relação ao custo de energia, ele é totalmente público; e, com exceção de empresas semipúblicas, a geração é inteiramente particular, privada.

OSMUNDO REBOUÇAS

Temos uma última pergunta, dirigida ao Gabriel Azevedo, do Banco Mundial, e com ela vamos encerrar a nossa sessão.

GABRIEL AZEVEDO

A pergunta vem do Diniz, do ETENE: “Muitas vezes, quando se pensa em investimentos em infra-estrutura, normalmente são imaginadas obras que não resolvem o problema de contingente expressivo de pessoas no meio rural. Qual é o pensamento do Banco Mundial para levar a infra-estrutura a esse contingente populacional?”

No caso do Nordeste, especificamente, onde, diferente das demais regiões, inclusive de outras partes do mundo, a maior parte da pobreza está no meio rural e dispersa, o Banco tem tido uma atividade muito grande em vários níveis. Uma é em nível direto; são aqueles programas que eu falei, de *safety net*, direcionados a atividades ou microatividades locais; além de programas de cunho mais duradouro, que são programas de infra-estrutura. E há uma grande ênfase na área social: saúde, educação, etc.

Mas, o que se tem que dizer aqui não é o que o Banco pensa sobre levar a infra-estrutura a essas pessoas; é inverter a pergunta e indagar se é necessário ou se deve fazer, tendo uma visão espacial disso. Será que deve ser objetivo nosso, no processo de desenvolvimento, levar esse tipo de infra-estrutura a todas essas pessoas no meio rural? Eu não posso dizer qual é o pensamento do Banco sobre isso, eu posso dizer qual é o meu; e o meu é que não. Nós temos que ser muito claros sobre o que fazer em relação a isso, principalmente, em se lidando com população rural dispersa.

E eu acho que a solução para isso envolve uma caracterização bem-feita dessas populações, com ênfase, dentre outros, em dois fatores: base de recursos naturais e base

Eu não acho necessariamente negativo se pensar que aquelas estratégias múltiplas de resolução de pobreza no Brasil devam incluir, por exemplo, em algumas regiões do Nordeste – e, novamente, não estou dizendo que esse é o pensamento oficial do Banco –, estratégias de emigração.

Colocando de uma forma muito grosseira – porque, diante do brilhantismo da apresentação do professor Hewings, tudo o que estou falando me parece grosseiro –, não estou pregando estratégias, por exemplo, voltadas simplesmente à educação e ônibus (educação para os jovens saberem que têm que pegar o ônibus). Eu não estou pregando isso ou dizendo que isso é o necessário para o Nordeste. Estou dizendo que, quando se olha o Nordeste como um todo, buscar levar infra-estrutura a todas as pessoas do meio rural me parece um objetivo não justificado.

Existem regiões que, sim, devemos buscar dotá-las disso, se elas forem capazes de desenvolver uma economia local sustentável. E em outras onde for identificado que isso não é possível, eu acho que a obrigação do estado é a obrigação relativa a aspectos ligados à não-indigência: saúde e educação. E, através disso, promover um êxodo, uma emigração para aquelas outras regiões onde essas pessoas possam se desenvolver. Basicamente, tem-se que fazer uma avaliação de regiões onde se pode desenvolver uma economia local e regiões onde não; e acabar com essa história de achar que se deve levar infra-estrutura a todas as partes do Nordeste.

OSMUNDO REBOUÇAS

Muito bem. Aqui nós vamos agradecer ao professor Hewings, ao Dr. Gabriel, ao professor Hamilton, e amanhã, às 8h30min., recomeçaremos os trabalhos. Muito obrigado.