



Texto para Discussão 019 | 2015

Discussion Paper 019 | 2015

Dinâmica econômica do Nordeste à luz das condições externas: uma análise estruturalista

Maria Isabel Busato

*Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro,
maria.busato@ie.ufrj.br*

Eduardo Costa Pinto

*Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro,
eduardo.pinto@ie.ufrj.br*

Ana Cristina Reif

*Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro,
ana.reif@ie.ufrj.br*

This paper can be downloaded without charge from
<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

Dinâmica econômica do Nordeste à luz das condições externas: uma análise estruturalista

Outubro, 2015

Maria Isabel Busato

*Professora - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro,
maria.busato@ie.ufrj.br*

Eduardo Costa Pinto

*Professor - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro,
eduardo.pinto@ie.ufrj.br*

Ana Cristina Reif

*Professora - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro,
ana.reif@ie.ufrj.br*

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar, numa ótica estruturalista-cepalina, a dinâmica da economia do Nordeste entre 2002 e 2014, à luz dos seus condicionantes externos que dependem da fase cíclica (de expansão ou de desaceleração) da economia internacional. O argumento central é o de que o Nordeste, assim como o Brasil, vivenciou uma fase de crescimento econômico, entre 2002 e 2011, fruto de políticas macroeconômicas expansionistas que foram sancionadas pelas condições externas extremamente favoráveis, sob impacto da ascensão da China. No entanto, esse dinamismo socioeconômico do Nordeste não foi acompanhado por mudanças produtivas estruturais, ao contrário, a região, assim como o país, experimentaram um aumento no padrão regressivo de especialização de sua pauta exportadora, com redução na participação de manufaturados. Com o fim da bonança internacional, desde 2011, esses problemas estruturais tentem a se ampliar criando um novo teto para o crescimento.

Palavras-chave: Nordeste; Crescimento; Estruturalismo-cepalino; Condicionantes externos

Abstract

This article aims to analyze, from a structural ECLAC perspective, the dynamics of the Brazilian Northeastern economy between 2002 and 2014 in the light of its external conditions that depend on the cyclical phase (expansion or deceleration) of the international economy. The central argument is that the Northeast, as well as Brazil, experienced a phase of economic growth between 2002 and 2011, the result of expansionary macroeconomic policies that have been sanctioned by the extremely favorable external conditions, under the impact of China's rise. However, this socioeconomic dynamism of the Northeast and Brazil was not accompanied by structural productive changes, on the contrary, the region and the country experienced an increase in the regressive pattern of specialization of its export basket and a reduction in the share of the manufacturing industry. With the end of the international bonanza, since 2011, these structural problems tend to widen creating a new ceiling for growth.

Keywords: Northeast; Growth; Structuralism-ECLAC; External conditions

JEL: O1; O18

1 Introdução

A região Nordeste, assim como o Brasil, vivenciou uma fase de crescimento econômico, entre 2002 e 2014, com redução da desigualdade de renda e, sobretudo, da pobreza extrema. Situação pouco comum na história brasileira e menos ainda no Nordeste. Parte desses resultados positivos obtidos na década de 2000 foi fruto da flexibilização da política macroeconômica, a partir de 2005, que proporcionou maiores taxas de crescimento do PIB, do consumo das famílias e redução da pobreza extrema no Brasil, reduzindo, inclusive, o hiato do Nordeste em relação às regiões mais ricas do Brasil.

Um dos principais fatores que contribuíram para viabilizar a adoção dessas políticas foi o contexto internacional extremamente favorável para o Brasil e também para a região Nordeste. Esse ciclo de bonança internacional dos anos 2000, sob impacto da ascensão da China (o novo centro cíclico), – caracterizado pela elevação dos preços das *commodities*, pela redução/estabilidade dos preços das manufaturas e melhora nos termos de troca –, relaxou, pelo menos temporariamente, a restrição externa ao crescimento do país e gerou efeitos positivos diretos e indiretos para a região Nordeste, com a expressiva expansão das exportações e a reversão dos déficits da balança comercial da região.

Esse dinamismo econômico do Brasil e do Nordeste ao longo da década de 2000, no entanto, não gerou uma mudança na estrutura produtiva do país, tampouco na região em termos de diversificação voltada à indústria de transformação, mesmo com a implementação de novos projetos industriais no Nordeste. Nesta região, e no país (em suas complexas relações entre centro-periferia na escala regional, nacional e internacional), aumentou o padrão de especialização da pauta exportadora em recursos naturais.

As barreiras ao desenvolvimento - nos termos cepalinos – não foram retiradas. A fase ascendente do ciclo de expansão internacional, sob impacto da China, permitiu um maior dinamismo econômico e social, no entanto, a dependência estrutural às condições externas permanece, em decorrência da heterogeneidade produtiva que se reflete na evolução do setor externo com seus fluxos e refluxos. Com a reversão do ciclo da economia mundial na década de 2010 – um novo normal –, os “antigos problemas” (que pareciam resolvidos) de vulnerabilidade externa, especialização produtiva e das

exportações e vazamento de renda para o exterior se recolocam para o país e para o Nordeste em suas trajetórias de desenvolvimento.

Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar, numa perspectiva estruturalista-cepalina, a dinâmica econômica do Nordeste entre 2002 e 2014, destacando o papel desempenhado pelo setor externo, sobretudo o lado comercial, na fase cíclica tanto de expansão econômica da região (2002-2010) como de sua reversão (2011-2014).

Para tanto, além desta introdução, na segunda seção apresentam-se os fundamentos teóricos (escalas, hierarquias centro-periferia e condicionantes macroeconômicos) que permitem realizar uma análise territorial. Na terceira seção são apresentados os principais elementos da evolução socioeconômica do Nordeste, entre 2002 e 2014, em que a região cresceu, ampliou o consumo das famílias e reduziu a pobreza extrema, mesmo sem realizar transformações estruturais na produção. Por fim, apresentaremos algumas conclusões.

2 Elementos teóricos para pensar o território: escalas, hierarquias e condicionantes macroeconômicos

As hierarquias (comerciais, financeiras e produtivas), as heterogeneidades e as especializações entre os diferentes territórios são determinadas, em boa medida, pela interação entre as escalas espaciais (mundial, nacional, regional e local) e os condicionantes macroeconômicos (princípio da demanda efetiva e condicionantes externos). Em outras palavras, esses dois elementos configuram a divisão social do trabalho, marcada por processos permanentes de conflitos, produção e reprodução da vida material sob a ordem capitalismo (BRANDÃO, 2009 e 2011).

No plano dos condicionantes macroeconômicos, a dinâmica capitalista é compreendida a partir do Princípio da Demanda Efetiva (PDE) Keynesiano/Kaleckiano que assume que o nível e as taxas de crescimento econômico dependem essencialmente do crescimento dos gastos autônomos (gastos públicos, aumento das exportações líquidas, e inovação tecnológica). Assim, a economia pode crescer impulsionada por condicionantes internos, através de políticas de estímulo à demanda e/ou de ganhos de produtividade, bem como, pode ter seu ciclo virtuoso iniciado por condições externas favoráveis, como o crescimento das exportações. As exportações têm duplo papel em modelos de crescimento liderado pela demanda. Além de serem componente de demanda autônoma que produzirá aumento na renda de acordo com os efeitos multiplicador e acelerador; ela provê divisas capazes de empurrar a barreira imposta pelas condições de balanço de pagamentos (THIRLWALL, 2005).

Em economias nacionais e subnacionais com as características da brasileira, por exemplo – com crescimento intensivo em importações e sem moeda conversível –, políticas internas de estímulos à demanda agregada (transferência de renda, distributivas, creditícias, entre outras) poderão esbarrar nas condições impostas pelas condições externas, pois o crescimento das importações associado ao crescimento da renda interna precisa ser financiado pela disponibilidade de divisas e/ou de crédito em moeda externa (BUSATO, 2012).

As exportações têm duplo papel em modelos de crescimento liderado pela demanda. Além de serem componente de demanda autônoma induzindo ao aumento na renda de acordo com os efeitos multiplicador e acelerador; ela provê divisas capazes de empurrar

a barreira imposta pelas condições de balanço de pagamentos (THIRLWALL, 2005). Assim, o crescimento mundial, ao aumentar suas importações e, portanto, as importações de seus parceiros comerciais, gera neles aquele duplo efeito. O efeito demanda depende de uma série de fatores, tais como o tamanho das exportações em relação aos demais gastos autônomos e do efeito multiplicador e acelerador. Do ponto de vista da flexibilização da restrição, ocorre com o acúmulo de reservas.

A análise da dinâmica econômica a partir do princípio da demanda efetiva restrito pelas condições externas, não pode prescindir da análise das características estruturais de cada país ou sub-região nacional¹, as quais se refletirão nas condições externas que podem (ou não) impor limites ao crescimento da demanda e por consequência, no produto e emprego. A análise da estrutura é relevante, pois é a partir dela que se define as elasticidades renda das exportações e das importações, impactando os coeficientes de importação e de exportação, bem como o efeito sobre a balança comercial de um aumento da renda doméstica.

O início da discussão Cepalina sobre condicionantes externos ao crescimento é datada de fins da década de 40, com estudos que buscaram analisar o caráter estrutural da restrição do balanço de pagamentos e de seus efeitos para o crescimento econômico dos países periféricos, sobretudo os latino-americanos. O conceito “centro-periferia”, desenvolvido no âmbito da Cepal, é aqui utilizado para descrever e analisar as hierarquias entre as economias nacionais (ou subnacionais) periféricas e centrais no que diz respeito ao crescimento econômico, ao progresso técnico² e ao comércio internacional. De acordo com este par de conceitos, a divisão internacional do trabalho provocou, desde os primeiros estágios do capitalismo industrial, efeitos diferenciados nas economias do

¹ A restrição de divisas é um fenômeno econômico associado ao âmbito Nacional. A sub-região nacional não possui diretamente restrições de divisas, mas sofre os efeitos associados a ela. Nesse sentido, a escala nacional acaba impactando sobre a regional.

² O progresso tecnológico desempenha um papel fundamental, pois ele gera o aumento da acumulação que pode modificar o perfil da demanda, abrindo espaço para o aumento da produtividade do sistema econômico como um todo e, conseqüentemente, gerando ganhos salariais para o conjunto da população. Nessa perspectiva, o social passa a ser integrado a todas as dimensões da atividade produtiva sem ser tratado como apenas um setor de atividade (FURTADO 1968 e 1986)

“centro” e da “periferia”, fazendo com que ambas se distanciassem crescentemente em termos de estágio de desenvolvimento.

O argumento central da CEPAL está baseado na ênfase diferenciada entre o “centro” e a “periferia”. Segundo Bielschowsky (2000, p. 21-22), a periferia é

[...] produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida expansão, e absorvedora de padrão de consumo e tecnologias adequadas ao centro mas frequentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia.

O distanciamento entre economias centrais e periféricas decorre do tipo de inserção externa e da estrutura produtiva heterogênea³, associada, por um lado, a especialização exportadora em produtos com baixa elasticidade-renda (notadamente os agrícolas) e, por outro, uma elevada importação de produtos de alta elasticidade-renda. Isso, por sua vez, se reflete na deterioração dos termos de troca da periferia em relação ao centro, gerando maior dependência de condições externas favoráveis e menor capacidade interna de articulação e condução autônoma da política econômica.

Os efeitos da deterioração dos termos de troca, conforme aponta Rodríguez (2009), não seguem necessariamente uma lógica de curto prazo linear em termos de ganhadores e perdedores, pois isso depende da fase cíclica da economia mundial. Nas fases de expansão, os termos de troca tornam-se favoráveis à periferia em detrimento do centro, ao passo que nos momentos de contração se tornam mais favoráveis ao centro. A posição cepalina pode ser traduzida pelo argumento de Rodríguez (2009, p.140) ao afirmar que na fase cíclica expansiva:

³ *Heterogeneidade estrutural* foi um termo cunhado por Aníbal Pinto para expressar o desbalanceamento do sistema produtivo decorrente da especialização produtiva. Em países centrais (ou regiões centrais) – polo autônomo - o progresso técnico é em si mesmo a fonte do desenvolvimento, já que ele se irradia por todos seus setores industriais, elevando quase que simultaneamente a produtividade de todos os setores da economia, promovendo um nível técnico mais ou menos homogêneo em toda a extensão dos seus sistemas produtivos. (BIELCHOWSKY, 2000). Já nos países ou regiões periféricas, a irradiação do progresso técnico fica restrita aos setores exportadores. Segundo Prebisch (2000a, p.72), os benefícios “do desenvolvimento da produtividade não chegaram a periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população dos grandes países industrializados”

[...] os preços monetários das exportações periféricas aumentam e a magnitude dessa alta depende de diversos fatores, entre eles o vigor da concorrência nos centros, as rigidezes de oferta eventualmente existentes [e] o tempo necessário para completar a produção de insumos primários [...]

O movimento de *boom* nos preços das *commodities* ocasiona em termos das economias mais periféricas ou de suas sub-regiões, como o Nordeste, uma melhora substancial nos termos de troca, contribuindo para a dinâmica regional. No entanto, a piora dos termos de troca para a periferia no período recessivo é maior que os ganhos da fase de expansão⁴. Isso provoca a deterioração de longo prazo.

Para Prebisch (2000c), a especialização exportadora de produtos com baixa elasticidade-renda e da elevada importação de produtos de alta elasticidade-renda impede o avanço pleno da industrialização e do crescimento da periferia, já que o equilíbrio do balanço de pagamentos, sem contar com fluxos de capitais⁵, somente seria compatível com um crescimento econômico periférico inferior ao crescimento econômico dos países centrais. Nessa perspectiva, a industrialização voltada para substituição de importações emerge como eixo central da estratégia cepalina para os países periféricos⁶, pois ela permite, ao mesmo tempo, a elevação da elasticidade-renda das exportações e a redução da elasticidade-renda de suas importações.

⁴ Para maiores detalhes sobre os mecanismos por trás desse processo, ver Rodríguez (2009).

⁵ Hipótese razoável à época. No entanto, mesmo com a inclusão dos fluxos de capitais, o crescimento não pode ser financiado infinitamente com fluxos de capitais. Os agentes reagem se o passivo externo assume proporções consideradas insustentáveis (BUSATO, 2012).

⁶ A estratégia de desenvolvimento via industrialização foi estruturada a partir da crítica à teoria neoclássica – sustentada pela teoria ricardiana das vantagens comparativas – que advoga que o crescimento econômico poderia ser obtido por meio da especialização. Os três eixos críticos heterodoxos à especialização produtiva são: i) a conhecida hipótese, desenvolvida por Prebisch-Singer, de tendência secular de deterioração dos preços dos produtos primários em relação aos preços dos manufaturados; ii) o argumento de que os recursos naturais apresentam maior instabilidade em seus preços de exportação, implicando numa maior vulnerabilidade externa para países que dependiam desse tipo de exportações; e iii) a forma de exploração de recursos naturais, destinados as exportações, nos países subdesenvolvidos que se configurou por meio de enclaves controlados por empresas multinacionais. Esse tipo de atividade tinha pouco impacto na geração de emprego e no progresso técnico (devido ao seu baixo encadeamento tanto a montante como a jusante), e ainda boa parte da riqueza gerada localmente era repatriada para o país de origem da multinacional (PREBISCH, 2000a, 2000b; RODRIGUEZ, 2009; BUSATO, 2012).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a teoria cepalina, ao incorporar a questão do papel das condições externas ao crescimento, trouxe à tona de forma clara a relação entre o setor externo e o crescimento econômico dos países periféricos (ou de suas unidades sub-nacionais), ressaltando que a tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos é uma decorrência da estrutura produtiva heterogênea que se materializa nas disparidades das elasticidades-renda das importações e das exportações entre o centro e a periferia.

Essa perspectiva cepalina construída para as economias nacionais (centrais e periféricas) foi também utilizada por Furtado para analisar o desenvolvimento regional brasileiro, mais especificamente o nordestino. Para ele, as mazelas socioeconômicas enfrentadas pelo Nordeste não decorriam das recorrentes estiagens, mas sim da sua condição de subdesenvolvimento – fruto de sua formação histórica-estrutural – que somente poderia ser superada por meio de transformações estruturais via industrialização autônoma (GTDN, 1967; ARAUJO, 2000 e 2013; DENIZ, 2009).

Entre 1960 e 1980, a região Nordeste se industrializou por meio da integração aos ciclos da industrialização nacional, o que permitiu-lhe obter maiores taxas de crescimento econômico e modificações em sua estrutura produtiva. No entanto, a região não conseguiu construir uma industrialização que possibilitasse superar sua condição periférica, na escala nacional, marcada por heranças históricas de baixo dinamismo econômico (especializada em recursos naturais e baixa produtividade média), de elevada concentração da propriedade e da renda e de expressivo contingente de pessoas vivendo na pobreza extrema. A região ainda hoje possui metade das famílias pobres e indigentes do país, mesmo com o maior dinamismo econômico dos anos 2000 (CARVALHO, 2014).

3 A evolução recente da dinâmica econômica nordestina e seus condicionantes externos

A economia nordestina, após o baixo crescimento da década de 1990 (0,7% ao ano entre 1996 e 2001), voltou a crescer nos anos 2000, inclusive acima da expansão brasileira. Entre 2002 e 2010, o PIB do Nordeste expandiu-se em média anual de 4,4%, 0,4 p.p. acima do crescimento brasileiro, implicando no aumento da sua participação no produto nacional de 13% para 13,5%. O PIB per capita nordestino, nesse mesmo período, saltou de R\$ 3.861 para R\$ 9.561, ainda muito abaixo do PIB per capita nacional que foi de R\$ 19.882 em 2010 (Tabela 1).

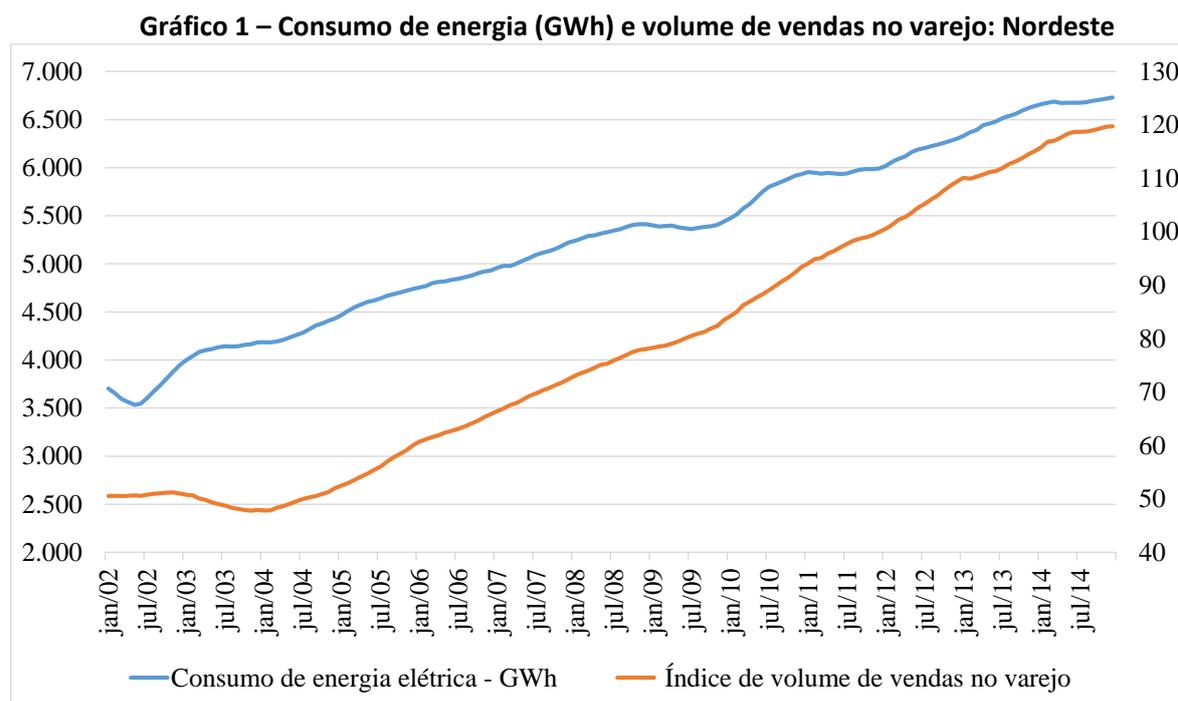
Tabela 1 - PIB corrente, PIB per capita, variação real: Brasil e Nordeste

Ano	Brasil			Nordeste			
	Valor corr. R\$ bilhões	Variação Real (%)	Per capita R\$	Valor corr. R\$ bilhões	Variação Real (%)	Per capita R\$	Part. do PIB nacional (%)
2002	1.491	3,1	8.364	192	2,9	3.861	13,0
2003	1.720	1,2	9.523	217	1,9	4.313	12,8
2004	1.959	5,7	10.708	247	6,5	4.846	12,7
2005	2.172	3,2	11.730	281	4,6	5.435	13,1
2006	2.410	4,0	12.864	311	4,8	5.957	13,1
2007	2.718	6,0	14.346	348	4,8	6.586	13,1
2008	3.108	5,0	16.225	397	5,5	7.449	13,1
2009	3.328	-0,2	17.196	438	1,0	8.168	13,5
2010	3.887	7,6	19.882	508	7,2	9.561	13,5
2011	4.375	3,9	22.162	555	2,3	10.380	13,4
2012	4.713	1,8	23.655	595	2,5	11.044	13,6
2013	5.158	2,7	25.655				
2014	5.521	0,2	27.229				

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus SUFRAMA

Esse crescimento regional, assim como o dinamismo nacional, decorreu tanto de fatores internos como de condicionantes externos. No âmbito externo, foi favorecido pelo ciclo de crescimento mundial, liderado pela China, que refletiu em substancial melhora nos

termos de troca. Na esfera interna, foi puxado tanto pelo consumo das famílias como pelos investimentos públicos e privados. No que diz respeito ao consumo, o dinamismo regional pode ser observado pela evolução do comércio varejista e do segmento de energia que cresceram, entre dez/2002 e dez/2010, respectivamente 50% e 84% (Gráfico 1).

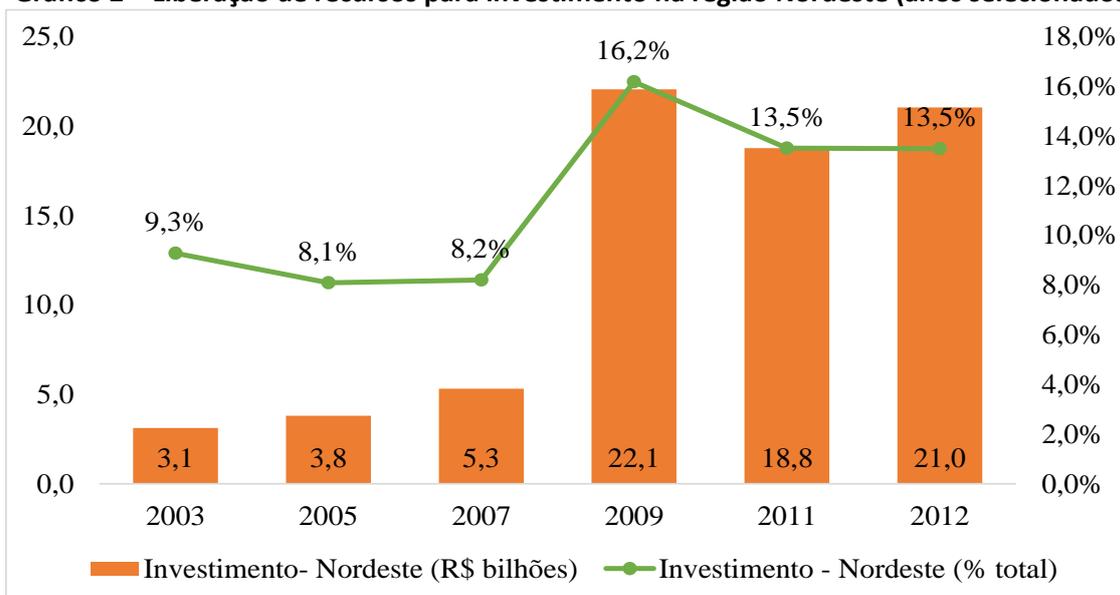


Fonte: Banco Central do Brasil

Quanto aos investimentos, além dos projetos em infraestrutura e energia – concluídos e em curso – do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que impactaram de forma Expressiva na realidade regional⁷, outro relevante indicador de expansão foi a ampliação dos desembolsos do BNDES para a região, que passaram de R\$3,1 bilhões em 2003 para R\$ 21 bilhões em 2012, levando ao aumento da participação da região no total dos desembolsos do banco de 9,3% em 2003 para 13,5% em 2012 (Gráfico 2).

⁷ Tais como o “Porto de Suape em Pernambuco, Ferrovia Nova Transnordestina, Ferrovia Oeste-Leste, 48 projetos de usinas eólicas – Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia – rodovias, hidrovias do São Francisco, aeroportos, refinarias e petroquímicas, indústria naval” (SIQUEIRA, 2013, p. 73)

Gráfico 2 – Liberação de recursos para investimento na região Nordeste (anos selecionados)



Fonte: BNDES

Assim, o resultado positivo (PIB, investimento e consumo) alcançados pelo Nordeste (e também pelo Brasil), nos anos 2000, foi uma decorrência da interação entre (1) a bonança internacional e (2) a flexibilização na gestão da política macroeconômica⁸ até então vigente por meio (i) da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (ii) do aumento real no salário mínimo, (iii) da ampliação de programas de transferência de renda direta (Bolsa Família), (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado e (v) das medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009 (ARAÚJO, 2013 e 2014; TEIXEIRA & PINTO, 2012; PINTO, 2013; CARVALHO, 2014).

Essas medidas, especialmente o aumento do salário mínimo e o Bolsa Família, favoreceram particularmente a renda e o emprego no Nordeste, uma vez que 50% dos recursos do Bolsa Família são destinados à região em virtude do seu enorme contingente

⁸ Barbosa e Souza (2010) ressaltaram que existiu, durante o governo Lula, uma disputa de opiniões a respeito das ações da política econômica. Para eles, predominou, entre 2003 e 2005, uma visão neoliberal em que o crescimento econômico independeria das condições de curto prazo. A partir de 2006, ter-se-ia consolidado na gestão macroeconômica uma visão de que o Estado deve desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento econômico e social.

de pessoas muito pobres⁹ (ARAÚJO, 2013 e 2014; CARVALHO, 2014). Essas políticas geradoras de renda, associadas à queda dos preços de manufaturas decorrente da ascensão da China, permitiram o acesso da população nordestina aos produtos industrializados.

É inegável que essas políticas econômicas foram exitosas em estimular a economia nacional, mais ainda a nordestina, e, ao mesmo tempo, em reduzir a pobreza extrema. No entanto, elas somente foram viáveis em virtude da redução da vulnerabilidade externa e da folga fiscal fruto do ciclo de bonança internacional dos anos 2000.

Como dito, dadas as características da economia brasileira, políticas internas de estímulos à demanda têm, normalmente alcance limitado, visto que o aumento da renda vem acompanhado de aumento das importações e, na ausência de condições externas propícias, o crescimento é limitado, em algum momento, pela escassez de divisas que normalmente se reflete em mudanças cambiais abruptas. No período em referência, contudo, as políticas internas de estímulo à demanda foram acompanhadas de condições externas muito favoráveis, o que permitiu um maior crescimento sem esbarrar no teto da restrição externa.

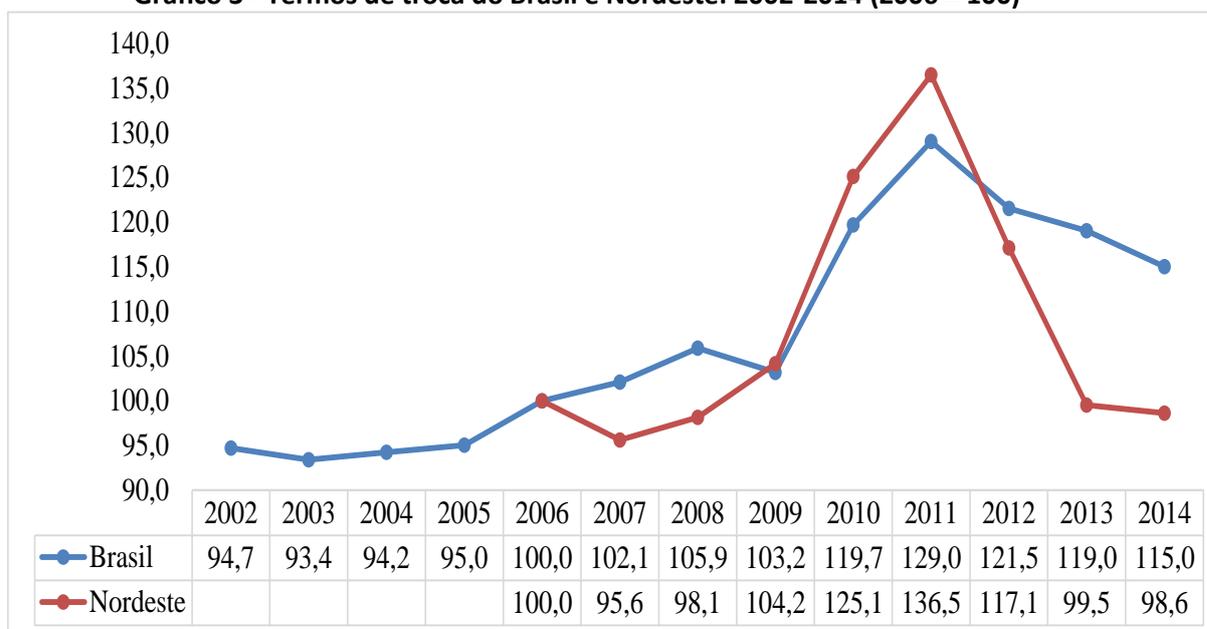
Esse ciclo decorreu, em boa medida, da ascensão da China, que se tornou a “fábrica do mundo”, um dos maiores importadores mundiais de *commodities* e o principal exportador mundial, sobretudo de manufaturados de alta tecnologia. Esse ciclo expansionista teve como característica a tendência altista dos preços internacionais das *commodities*; expansão mundial do consumo de massa; o baixo crescimento dos preços das manufaturas; e a configuração de termos de troca favoráveis ao Brasil e as suas regiões sub-nacionais (CASTRO, 2011; PINTO & GONÇALVES, 2014).

Além de proporcionar efeitos econômicos positivos para o país (redução da vulnerabilidade externa, pelo menos durante a fase expansiva do ciclo), o *boom* das *commodities* beneficiou duplamente o Nordeste. De um lado, a região foi beneficiada pelas políticas de transferência de renda implementadas pelo governo, sem que a economia nacional esbarrasse no teto da restrição externa, com necessidade de comprimir a demanda e, de outro, pela mudança positiva em seus termos de troca, que contribuiu

⁹ No Nordeste, 45% da população ocupada recebe até um salário mínimo, o que representa uma média bem superior à brasileira que é de 26%.

para a reversão dos seus déficits da balança comercial e para a expressiva expansão das exportações. Os termos de troca do Brasil elevaram-se, entre 2002 e 2011, em 36,2% e do Nordeste, entre 2006 e 2011, em 36,5% (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Termos de troca do Brasil e Nordeste: 2002-2014 (2006 = 100)



Fonte: Ipeadata e Funcex

A evolução dos termos de troca do Brasil e do Nordeste gerou aumento da renda e ampliação da demanda doméstica e da demanda importada (efeito renda); melhorou o saldo comercial e da conta corrente (efeito balanço de pagamento); e reduziu a pressão inflacionária – estimulando o consumo e possibilitando a adoção de políticas monetárias e creditícias expansivas – em virtude da apreciação cambial com a maior entrada de dólares (efeito cambial). No entanto, esse último efeito reduziu a competitividade das exportações da indústria de manufaturas do país e do Nordeste e ampliou a concorrência com os importados, especialmente os de origem chinesa (BARBOSA, 2011; PINTO & GONÇALVES, 2014). O aumento da importação de manufaturas reduz o efeito multiplicador e acelerador

A melhora nos termos de troca se refletiu nas contas externas do Nordeste e do Brasil. Entre 2002 e 2010, as exportações nordestinas e brasileiras cresceram, em média anual,

16,1% (de US\$ 60,4 bilhões para US\$ 201,9 bilhões) e 17,5% (de US\$ 4,7 bilhões para US\$ 15,9 bilhões, respectivamente). Com isso, o Nordeste e o Brasil registraram expressivos superávits comerciais (acumulado no período da ordem de US\$ 273,7 bilhões e de US\$ 11,7 bilhões, respectivamente), revertendo assim o baixo dinamismo comercial, sobretudo das exportações na década de 1990 (Tabela 2).

Tabela 2 – Exportações, Importações e Balança Comercial: Brasil e Nordeste (2002-2014)

Ano	Brasil					Nordeste				
	Exportações		Importações		S a l d o	Exportações		Importações		S a l d o
	Valor (US\$ bilhões)	Var%	Valor (US\$ bilhões)	Var %		Valor (US\$ bilhões)	Var%	Valor (US\$ bilhões)	Var %	
2002	60,4	3,7	47,2	-15,03	13,20	4,7	11,17	4,7	-9,1	0,0
2003	73,2	21,1	48,3	2,29	24,88	6,1	31,29	4,3	-7,1	1,8
2004	96,7	32,1	62,8	30,03	33,84	8,0	31,6	5,5	27,3	2,5
2005	118,5	22,6	73,6	17,13	44,93	10,6	31,3	6,3	14,5	4,3
2006	137,8	16,3	91,4	24,12	46,46	11,6	10,11	8,9	40,4	2,8
2007	160,6	16,6	120,6	32,04	40,03	13,1	12,53	11,8	33,0	1,3
2008	197,9	23,2	173,0	43,42	24,96	15,5	18,07	15,5	31,8	-0,1
2009	153,0	-22,7	127,7	-26,17	25,27	11,6	-24,82	10,8	-30,5	0,8
2010	201,9	32,0	181,8	42,32	20,15	15,9	36,56	17,6	62,9	-1,7
2011	256,0	26,8	226,2	24,47	29,79	18,8	18,8	24,1	37,2	-5,3
2012	242,6	-5,3	223,2	-1,35	19,39	18,8	-0,38	26,0	7,8	-7,2
2013	242,0	-0,2	239,7	7,42	2,29	17,3	-8,01	27,7	6,7	-10,5
2014	225,1	-7,0	229,1	-4,46	-3,96	15,9	-7,85	28,7	3,6	-12,8

Fonte: MIDIC

Essa expansão acelerada das exportações, em valor, foi fortemente influenciada pelo aumento dos preços das *commodities*¹⁰ que a região e o país exportam. No que diz respeito à pauta exportadora do Nordeste, os cinco principais produtos exportados em 2010 foram: [calçados de materiais têxteis](#) (8,8%), [petróleo refinado](#) (8,5%), soja (8,3%), farelo de soja (6,8%) e cianetos (4,8%). Essa pauta, predominantemente intensiva e recursos naturais, reflete a evolução de áreas dinâmicas integradas ao processo de acumulação nacional e

¹⁰ O índice de preços das *commodities* do FMI mais que duplicou (230%) entre 2002 e 2011, especialmente as minerais (322%) e as energéticas (310%) que tiveram seus preços triplicados no período.

internacional, tais como o polo petroquímico de Camaçari na Bahia; o polo têxtil de Fortaleza; e a agricultura de grãos (especialmente soja) na região oeste baiano no sul do Piauí.

O crescimento dos índices de preços das exportações nordestinas e brasileiras também foram acompanhadas por uma maior demanda de bens (índices de *quantum*) em decorrência da elevada demanda chinesa por *commodities*. As exportações para China aumentaram de forma expressiva, sobretudo no grupo de minerais, soja em grãos e produtos intensivos em recursos naturais (madeiras, couros, peles, plásticos e borracha) (PINTO & GONÇALVES, 2014; MELO, 2013). Isso é explicado tanto pela dotação de fatores (escassez relativa de recursos naturais) como pela acelerada acumulação de capital na China.

Em linhas gerais, os resultados das contas externas do Nordeste e do país nos anos 2000 proporcionaram a redução da vulnerabilidade externa, possibilitando a adoção de políticas macroeconômicas expansionistas. Por outro lado, esse cenário reforçou as barreiras estruturais ao desenvolvimento com a ampliação da especialização produtiva em direção aos produtos básicos das exportações nordestinas e brasileiras.

3.1 Restrições estruturais: especialização regressiva das exportações, redução da participação da indústria e o fim do ciclo expansivo

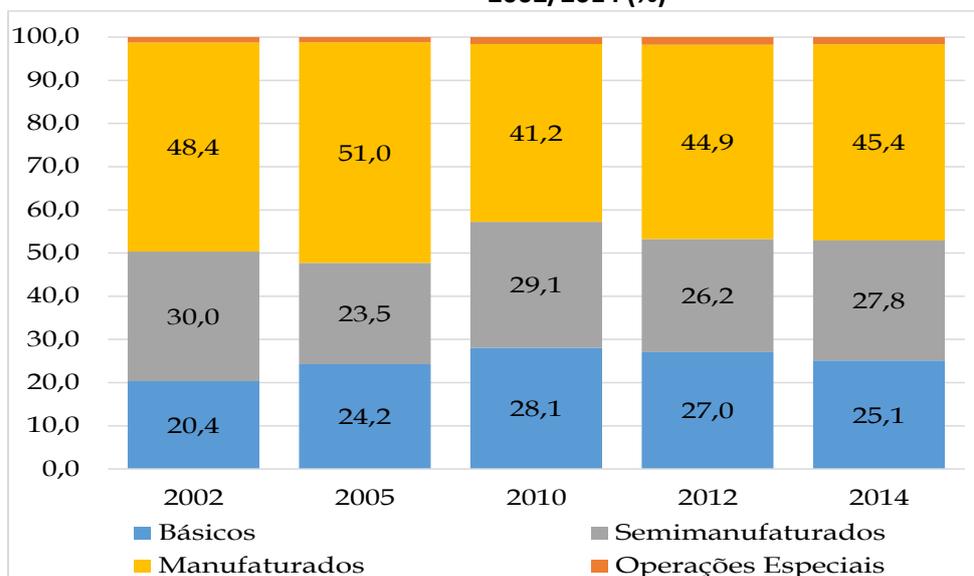
Como se disse, as melhorias socioeconômicas (crescimento PIB, melhoria nas condições externas, redução da desigualdade de renda e pobreza extrema) observadas no Nordeste, e também no Brasil, podem ser conjuntamente explicadas por dois fatores: de um lado, a maior flexibilidade da política econômica mais expansionista após 2005 e, por outro, as condições externas favoráveis, que, no âmbito nacional, viabilizaram as políticas internas de estímulo à demanda sem que se aproximasse do teto imposto pela disponibilidade de divisas, e, no âmbito regional, impulsionaram o crescimento das exportações – componente de demanda agregada com bônus cambial expressivo –, o que viabilizou o crescimento do Nordeste com equilíbrio na balança comercial.

A despeito da melhora conjuntural na década de 2000, a dependência estrutural às condições externas continua, como reflexo da heterogeneidade produtiva nordestina e

brasileira, que se materializa na baixa participação da indústria de transformação e na especialização regressiva das exportações observada no período. Com a reversão do quadro favorável internacional a partir de 2011, essas restrições estruturais ao desenvolvimento poderão se ampliar ainda mais, impondo um novo teto para o crescimento.

Esse argumento é ratificado pelas pautas das exportações nordestina e brasileira que se deterioraram ao longo da década de 2000. Entre 2002 e 2014, a participação das exportações nordestinas e brasileiras de básicos e semimanufaturados ampliaram-se de 50,4% para 52,9% e de 42,9% para 61,6%, respectivamente, sendo que o Brasil apresenta uma maior participação de produtos básicos em sua pauta em relação ao Nordeste (Gráfico 4). A evolução das exportações brasileiras por fator agregado evidencia a existência de um processo de reprimarização em curso.

Gráfico 4 - Evolução da participação das exportações nordestinas por fator agregado – 2002/2014 (%)

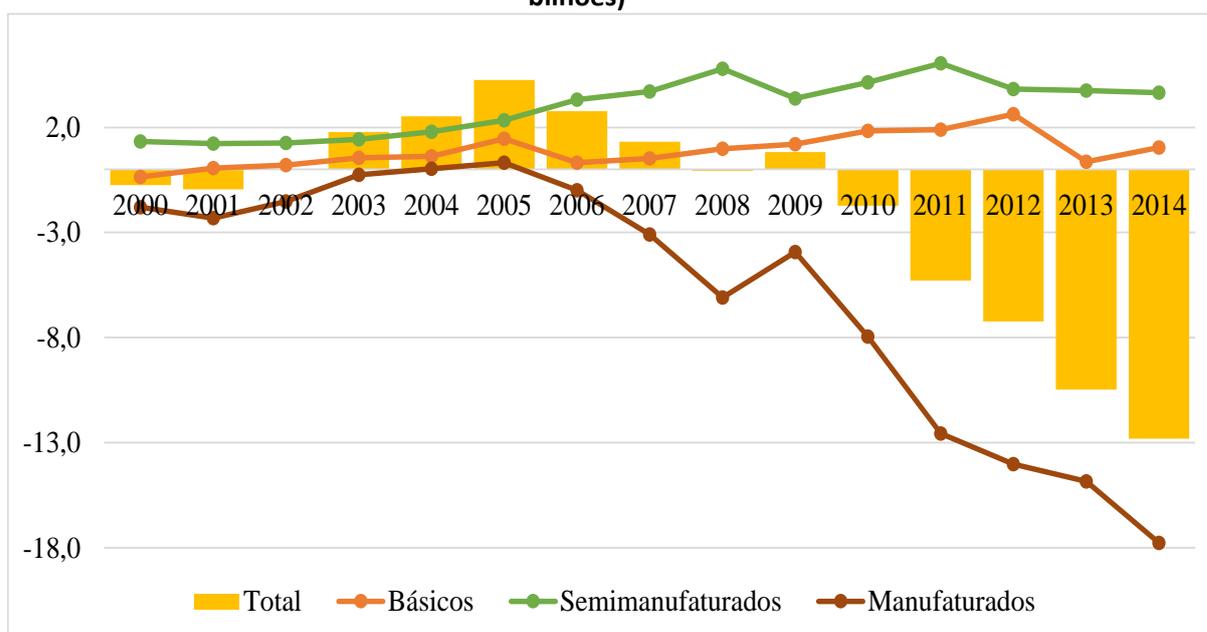


Fonte: MIDIC

Outro fator relevante é o expressivo crescimento da participação das importações nordestinas de manufaturas em relação ao total importado (de 75,4% em 2002 para 87% em 2014), mesmo num contexto de menor expansão econômica pós-2011. Isso tem impactado a balança comercial da região, que ano após ano, desde 2010, vem incorrendo em déficits crescentes, sendo que o segmento de manufaturas é o principal responsável

pelo déficit acumulado de US\$ 37,5 bilhões entre 2010 e 2014. Lembrando que se a propensão a importar de bens finais e/ou de bens intermediários e de bens de capital é elevada, há vazamento da renda pela importação de bens de, diminuindo o efeito multiplicador e pela importação de bens de produção reduzindo o efeito acelerador.

Gráfico 5 - Evolução da balança comercial nordestina por fator agregado – 2002/2014 (US\$ bilhões)



Fonte: MIDIC

Esses dados evidenciam a regressividade da inserção comercial nordestina e brasileira, uma vez que (i) as importações de produtos intensivos em tecnologia cresceram em velocidade maior do que as exportações deste tipo de produto; e (ii) os déficits comerciais (Brasil em 2014 e Nordeste nos últimos quatro anos) são gerados pela expansão das importações de manufaturas intensivas em tecnologia, especialmente os insumos industriais e os bens de consumo duráveis oriundas da China.

A reprimarização tem como contra face o processo de especialização produtiva que cada vez mais avança na direção dos segmentos intensivos em recursos naturais. Nesse sentido, vem ocorrendo um aprofundamento desse tipo de especialização, que se reflete na redução do papel desempenhado pela indústria no Nordeste e no Brasil. Entre 2002 e 2013, a participação da indústria de transformação no valor adicionado total do Brasil

caiu de 17,2% para 13%. Trajetória também observada pela região nordeste (queda de 12,3% em 2002 para 8,6% e, 2012).

Esses problemas estruturais que aparentemente pareciam resolvidos durante a expansão internacional são recolocados quando o crescimento do ‘novo centro cíclico’ desacelera. A bonança internacional acabou, agora teremos que lidar com um novo normal, marcado (i) por menores taxas de crescimento da economia chinesa – com a consequente queda dos preços dos produtos básicos e semimanufaturados e piora dos termos de troca para o Brasil e para o Nordeste, já em curso (ver Gráfico 3) –; (ii) por reduzidas taxas e crescimento do PIB brasileiro e nordestino (2,1% entre 2011 e 2014 e 2,4% entre 2011 e 2012, respectivamente); e (iii) por deterioração do saldo comercial do país e da região. Nos últimos anos, houve queda nas exportações do Nordeste (-0,38%, -8,01% e -7,85% ao ano, entre 2012 e 2014) e manutenção e/ou expansão das importações nordestinas, sobretudo de manufaturas (7,8% em 2012, 6,7% em 2013 e 3,6% em 2014), gerando, com isso, déficits recorrentes e crescentes da balança comercial (Tabela 2).

Os efeitos da reversão cíclica internacional impactam e impactarão a economia brasileira em geral, e a do Nordeste, em particular. Os cenários não são alvissareiros, ainda mais que não realizamos as mudanças necessárias na estrutura produtiva nacional e regional, mantendo a nossa dinâmica dependente das condições externas. Nesse sentido, políticas de estímulo à demanda agregada, se retomadas, seriam acompanhadas pelo aprofundamento do déficit comercial, o que não se sustentaria por muito tempo sem a entrada de capital compensatório. De qualquer forma, é sabido que acúmulos sucessivos de passivo externo não são sustentáveis no longo prazo. Logo, a taxa de crescimento da economia brasileira permanece atrelada à taxa de crescimento das economias mais dinâmicas, como previa a Cepal. De outra forma, se tivéssemos conseguido implementar mudanças estruturais relevantes, empurrando a barreira imposta pela restrição de divisas, com redução dos coeficientes de importação de manufaturados, a retomada do crescimento poderia ser viabilizada por meio de política macroeconômica.

No âmbito do Nordeste, espera-se uma dinâmica de crescimento mais lenta para região, como resultado das restrições à adoção de políticas internas de estímulo à demanda e da queda atual dos preços dos produtos de parte de sua pauta de exportação.

4 Conclusão

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, ao longo dos anos 2000, o Nordeste e o Brasil experimentaram maiores taxas de crescimento do PIB e melhorias sociais. Mostrou-se que isso foi possível em virtude da adoção de políticas macroeconômicas expansionistas no contexto da fase cíclica de expansão da economia internacional, sob efeito do dinamismo chinês.

Ficou claro que o crescimento econômico do Nordeste foi puxado pelo aumento do salário mínimo e das políticas de transferências que criaram um ciclo virtuoso nos anos 2000, integrando ao mundo do consumo boa parte da população que vivia na extrema pobreza. Isso foi viabilizado pelas condições externas favoráveis, com redução da vulnerabilidade externa e da folga fiscal fruto do ciclo de bonança internacional dos anos 2000.

A redução conjuntural das restrições ao crescimento (e seus efeitos duais no que diz respeito à melhora dos termos de troca – efeito renda e câmbio) não potencializaram necessariamente o caminho das mudanças estruturais, materializados na redução da participação da indústria de transformação no PIB regional. Com o fim da bonança internacional, desde 2011, os problemas estruturais tentem a se ampliar criando um novo teto para o crescimento.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, T. B. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. et. al (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento - NORDESTE**. 1ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, v. 1, p. 540-562

ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. ARAÚJO, T. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. & SIQUEIRA, H. (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013

BARBOSA, N. Oportunidades e desafios criados pelo desenvolvimento chinês ao Brasil. *In: Brasil e China no reordenamento das relações internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição. In: SADER, A.; GARCIA, M. **Brasil, entre passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**, v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar**. In: RIBEIRO, Maria Teresa F. e MILANI, Carlos R. S. (orgs.) *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador, Editora da UFBA, 2009, p. 150-185

BRANDÃO, C. A. **Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais**. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 303-313, abr./jun. 2011

BUSATO, M.I. **Crescimento econômico e restrição externa: Um modelo de simulação pós-keynesiano**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012.

CARVALHO, C. P. O. O novo padrão de crescimento do Nordeste semiárido. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 46, p. 160-184, 2014.

CASTRO, A. B. As novas tendências pesadas que estão moldando a economia mundial. *In*: CASTRO, A. C.; CASTRO, L. B. (Orgs.). **Antonio Barros de Castro: o inconformista - homenagem do Ipea ao Mestre**. Brasília: IPEA, 2011.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, Sept. 2009

FURTADO, C. Teoria e Política do Desenvolvimento **Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986

FURTADO, C. **Um Projeto para Brasil**, São Paulo: Editora Saga, 1968.

GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Recife: Sudene, 1967.

MELO, M. C. P. Comércio exterior da Região Nordeste na esteira do efeito China. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 44, p. 451-471, 2013.

PINTO, E. Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder. *In*: BRANDÃO, C. & SIQUEIRA, H. (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

PINTO, E.; GONCALVES, R. Les transformations mondiales et le nouveau rôle de la Chine. **Revue Tiers Monde**, vol. 219, p. 19-38, 2014.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Editora Fundo de Cultura: Rio de Janeiro, 1964.

PREBISCH, R. Estudo econômico da América latina, 1949. *In*: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**, v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000b.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In*: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**, v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000a.

PREBISCH, R. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**, v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000c.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SIQUEIRA, H. Dinâmica regional brasileira. In: BRANDÃO, C. & SIQUEIRA, H. (orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. spe, p. 909-941, Dec. 2012

THIRLWALL, A. P. **A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: Ipea, 2005. 112p.