

O combate às desigualdades regionais no Brasil – o caso do Nordeste brasileiro e o Projeto de Integração do Rio São Francisco

Pedro Brito do Nascimento *
Ministro de Estado da Integração Nacional

▪ A retomada do planejamento regional do Brasil

O Brasil é um país com vasta tradição na área de planejamento. Diversos governos, desde a década de 1940, utilizaram o planejamento como uma das principais alavancas na busca do desenvolvimento, tanto da nação como um todo, como de suas regiões. Não é por acaso que na fase econômica conhecida como “milagre brasileiro”, caracterizada pelo acelerado crescimento econômico, as ações dos governos foram orientadas pelos famosos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND - período 1972-1974, II PND - período 1975-1979).

As crises econômicas que se sucederam no país, a partir de meados da década de 1970, deflagradas principalmente pelos “choques do petróleo”, provocaram, dentre seus inúmeros e nefastos efeitos, o esvaziamento do modelo de planejamento então vigente. Estabeleceu-se, por conseguinte, a predominância de políticas econômicas voltadas para o curto prazo, decretando a ausência, por quase três décadas, do planejamento de longo prazo na agenda governamental.

Pelas mesmas razões, permaneceram alijadas das prioridades do governo federal as questões relativas ao combate das desigualdades inter e intra-regionais, resultando no aprofundamento das já marcantes diferenças entre as diversas regiões do país e na deterioração da qualidade de vida de uma expressiva parcela da população.

O espírito que norteou a retomada do planejamento no Brasil, que se vem implementando desde o início da atual gestão, pode ser traduzido pelo seguinte compromisso firmado no seu programa de governo: *“O Estado não pode limitar suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentável. Isso implica em reativar o planejamento, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos”*.

Ressalte-se que, além do simples retorno a uma prática interrompida, trata-se, na verdade, da adoção de uma nova concepção de planejamento, distinta da visão puramente tecnicista, dominante no período anterior. Em especial no tocante ao planejamento regional, há a consciência de que o processo de planejamento deve incorporar as dimensões política e técnica e se pautar, necessariamente, pela cooperação e mediação de conflitos de interesses entre os diversos segmentos da sociedade.

A despeito da falta de um esforço coordenado, em âmbito nacional, cabe registrar que desde a década de 80, uma visão diferente de desenvolvimento vem se traduzindo em iniciativas de planejamento voltadas à valorização do potencial endógeno das regiões. Embora os primeiros e mais emblemáticos exemplos dessas experiências se refiram a regiões caracterizadas por produção flexível, alta tecnologia e capacidade de inovação - como o Vale do Silício (EUA) e as regiões dinâmicas da Ásia - já está comprovado que também em regiões periféricas podem se observar iniciativas bem sucedidas de

* e-mail: pedro.brito@integracao.gov.br

mobilização endógena, dinamismo, inovação e melhoria da renda e das condições de vida da população.

Nesse contexto, os responsáveis pela promoção do desenvolvimento regional, como é o caso do Ministério da Integração Nacional, que tem essa missão no Brasil, devem buscar novas formas de gestão do desenvolvimento, baseada, sobretudo, na definição pactuada de co-responsabilidades entre as várias esferas do governo e deste com a sociedade organizada, em seus diversos segmentos.

...uma vez que as vantagens competitivas são construídas, a viabilização de investimentos, privados e públicos, e o aproveitamento das potencialidades e da diversidade regionais constituem elementos fundamentais para a promoção do desenvolvimento regional...

As possibilidades de desenvolvimento de cada país ou região, nas condições definitivas, estão definitiva e crescentemente afetadas pelas mudanças decorrentes da globalização, que condicionam significativamente a competitividade dos espaços econômicos. Desta forma, mais do que a eficiência das unidades produtivas, passa a importar a competitividade sistêmica das regiões, que, por sua vez, é expressa pela conjunção de uma gama de fatores, tais como a infra-estrutura e logística, a capacidade de inovação, a qualidade dos recursos humanos, o aparato legal e institucional etc.

Como esses determinantes da competitividade se distribuem de forma bastante desigual nos territórios, o processo da globalização tende a reforçar a concentração econômica, implicando que as possibilidades de desenvolvimento das regiões sejam cada vez mais distintas e desiguais.

Ademais, uma vez que as vantagens competitivas são construídas, a viabilização de investimentos, privados e públicos, e o aproveitamento das potencialidades e da diversidade regionais constituem elementos fundamentais para a promoção do desenvolvimento regional. Foi com base nessa constatação, por exemplo, que, na ausência de uma estratégia de desenvolvimento regional, emanada do governo federal, os estados brasileiros lançaram-se em iniciativas isoladas para atração de investimentos, deflagrando uma “guerra fiscal” e aprofundando o federalismo competitivo no país.

Embora esse novo paradigma de desenvolvimento aplique-se indistintamente às mais diversas regiões e situações, não há dúvidas de que ele altera de maneira mais profunda as condições e possibilidades de regiões como o Nordeste brasileiro, cuja competitividade se baseava, até recentemente, em vantagens comparativas, decorrentes, em grande medida, da abundância de recursos naturais, de baixos salários, de reduzidas exigências ambientais e de incentivos fiscais. Por outro lado, é importante reconhecer-se que, em contraponto ao seu caráter concentrador e excludente, a globalização igualmente ativa estimula as iniciativas em escala regional, reforçando as identidades territoriais e abrindo, assim, um leque de oportunidades também para a Região Nordeste, possuidora de uma rica diversidade sócio-econômica e cultural.

▪ A Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tem como objeto as profundas desigualdades em nível de vida e de oportunidade de desenvolvimento entre as regiões do país. Elaborada pelo Ministério da Integração Nacional, constitui uma política de governo, destinada a balizar as estratégias de ação pública, integradas e orientadas por um enfoque espacial, desdobradas operacionalmente em múltiplas escalas geográficas, envolvendo os entes governamentais, o setor produtivo e as forças sociais. A estratégia da PNDR fundamenta-se no aproveitamento do potencial de desenvolvimento contido na imensa diversidade social, cultural e ambiental brasileira.

A existência de tamanha diversidade sub-regional no Brasil fortalece o papel da regionalização como um efetivo instrumento de intervenção no território, objetivando-se a redução das desigualdades regionais. Esta regionalização deve compreender, portanto, as diversas escalas territoriais, buscando conectar o espaço local ao nacional e ao internacional. Nesse sentido, reveste-se da maior importância a contribuição da regionalização proposta pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o intuito de orientar as políticas públicas e, em última instância, as iniciativas voltadas à redução das desigualdades regionais no Brasil.

A tipologia adotada pela PNDR, como um quadro referencial das desigualdades regionais, delimita as regiões brasileiras a partir do cruzamento de duas variáveis-síntese: i) o nível de renda (rendimento domiciliar médio mensal por habitante) e ii) o dinamismo econômico da região (variação do PIB municipal por habitante). Por esse critério, as microrregiões geográficas do território nacional, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram classificadas em quatro categorias: alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda.

O diagnóstico da realidade regional brasileira, que forneceu as bases para a formulação da PNDR, pode ser sintetizado pelas seguintes constatações:

- a) presença de sub-regiões com elevados rendimentos relativos médios, dinâmicas e competitivas e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação em todas as macrorregiões do país;
- b) persistência de um padrão macrorregional expressivo de diferenciação das principais variáveis, destacando a distância básica que ainda divide essencialmente o Norte e o Nordeste do Sul e Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se destas últimas macrorregiões;
- c) existência de distância extrema dos níveis de rendimento e outras variáveis apresentadas pelo Semi-Árido nordestino, em relação às demais regiões.

Por suas características peculiares, três áreas são consideradas especiais e, assim, passíveis de tratamento diferenciado: a Amazônia, o Semi-Árido nordestino e a Faixa de Fronteira. Por esta condição, referidas áreas são objeto de programas de desenvolvimento específicos.

Os pilares estruturantes da PNDR constituem-se da elaboração de planos de desenvolvimento regional, para as diversas escalas (macrorregional, sub-regional, mesorregional etc.); da gestão dos instrumentos de financiamento da política (fundos de desenvolvimento regional e sistema de incentivos fiscais); da implantação de infraestrutura econômica e da promoção de projetos estratégicos para a integração das economias regionais.

▪ Os planos de desenvolvimento para a Região Nordeste e para o Semi-Árido brasileiros

A Região Nordeste do Brasil

A Região Nordeste do Brasil tem 1.550.000 km², sendo aproximadamente 4,3 vezes maior que o território da Alemanha. Aliás, caberiam no território nordestino a Alemanha, a França, a Itália, o Reino Unido e Portugal, juntos. Sua população é de 50,4 milhões de habitantes, ou cerca de 60% da população alemã.

Ao tempo em que a população nordestina representa 28% da população nacional, a Região responde por apenas 14% do PIB brasileiro (média do triênio 2000-2002). No mesmo período, seu PIB per capita alcançava somente a metade do PIB per capita do país, situação agravada por uma distribuição bastante desigual dessa renda. Associado aos indicadores econômicos, há ainda um conjunto de índices de condições de vida que ressaltam as diferenças marcantes entre o Nordeste e o restante do país, conforme demonstrado no diagnóstico da PNDR, antes referido.

Um desafio para a sustentabilidade do desenvolvimento do Nordeste reside, portanto, nos elevados índices de pobreza e na conseqüente necessidade de se incorporar parcela significativa da população na economia e na oferta de serviços sociais básicos. Uma proposta de desenvolvimento para a Nordeste deve se focar nos elementos estratégicos, capazes de promover mudanças estruturais nos processos sociais e nas dinâmicas econômicas vigentes na Região. Sob esse enfoque, foi elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – PDNE, atualmente em fase de discussão e validação junto à sociedade nordestina.

De uma maneira simplificada, pode-se afirmar que o grande entrave econômico da Região Nordeste reside na baixa competitividade de sua economia, decorrente de vários fatores, com destaque especial para a baixa escolaridade da população, afetando a qualidade da mão-de-obra, os estrangulamentos na infra-estrutura econômica e a reduzida capacidade científica e tecnológica.

...o grande entrave econômico da Região Nordeste reside na baixa competitividade de sua economia, decorrente de vários fatores, com destaque especial para a baixa escolaridade da população...

Por outro lado, vislumbram-se oportunidades econômicas, associadas às atividades dinâmicas e em expansão na economia regional, que não podem ser desconsideradas, destacando-se: a disponibilidade de incentivos fiscais e financeiros; a existência de um mercado consumidor regional em expansão; o surgimento e a consolidação de segmentos exportadores dinâmicos; a consolidação das atividades turísticas; consolidação de um setor de serviços moderno; expansão e consolidação das atividades vinculadas à agricultura irrigada; existência de significativos pólos industriais; surgimento e expansão do complexo de grãos; existência de infra-estrutura capaz de responder ao aumento da produção.

Especificamente em relação aos investimentos estratégicos em infra-estrutura, o PDNE aponta os seguintes indicativos de prioridade:

- Integração do Rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional;
- Revitalização da Bacia do Rio São Francisco;
- Hidrovia do São Francisco;

- Construção da Ferrovia Transnordestina;
- Ampliação da Ferrovia Norte-Sul;
- Duplicação da BR-101;
- Modernização de ampliação dos portos;
- Integração da rede de gasodutos.

O Semi-Árido brasileiro

A Região Nordeste tem climas quente, chuvoso no litoral atlântico, mas seco no interior, onde o regime de chuvas é muito irregular e a vegetação de savana seca tem as características de área semi-árida. Esta, ocupando cerca de 60% da região (980.089 km²), concentra 40% da população ou 21,7 milhões de brasileiros. Em relação ao Brasil, a população do Semi-Árido corresponde a 12%, enquanto sua participação relativa no PIB nacional limita-se a 4%.

A cada 5 anos, em média, ocorre uma grande seca no Semi-Árido nordestino, prejudicando a agricultura de alimentos, cuja sustentabilidade depende da irrigação. Sem irrigação, ocorrem perdas expressivas de produção em 40 a 80% dos anos, dependendo da situação geográfica da área: quanto mais ao norte, maiores as perdas, pois o regime de chuvas é mais crítico. Com isso, viabilizam-se apenas uma pecuária tradicional de baixo rendimento e uma produção limitada de alimentos, insuficientes para gerar excedentes indicadores de uma economia dinâmica e proporcionar uma renda per capita anual equivalente a 1/3 da média nacional.

Em suma, na forma já destacada anteriormente, o grau de desenvolvimento do Semi-Árido nordestino continua inferior ao encontrado em outros espaços da Região Nordeste, fato que se agrava sobremaneira quando a comparação é feita com outras regiões do país.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido - PDSA é o primeiro plano específico para essa região, destinado a orientar as políticas, estratégias e ações, do governo e da sociedade, voltadas para a redução desse hiato que a separa das demais. Trata-se de um plano de estratégias, articulando ações derivadas de distintos projetos e programas destinados ao Semi-Árido, a partir de uma concepção específica e global sobre o desenvolvimento do Nordeste como um todo e dessa sub-região em particular.

...o Semi-Árido dispõe de programas especiais, bem assim de condições diferenciadas de financiamentos para os empreendimentos nele localizados...

O PDSA elenca como apostas uma série de ações inovadoras ou associadas a empreendimentos de grande porte, territorialmente identificadas com o Semi-Árido. Obviamente que, em se tratando de uma sub-região do Nordeste, algumas dessas prioridades também estão contempladas no plano para a escala macrorregional (PDNE). As principais apostas do PDSA são:

- Revitalização da Bacia do Rio São Francisco;
- Integração de bacias hidrográficas;
- Hidrovia do São Francisco;
- Ferrovia Transnordestina;
- Agricultura irrigada: agronegócio e revitalização de perímetros públicos;
- Energia alternativa: biodiesel, gás natural e outras fontes não fósseis;

- Mineração;
- Refinaria de petróleo.

Na condição de região especial, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o Semi-Árido dispõe de programas especiais, bem assim de condições diferenciadas de financiamentos para os empreendimentos nele localizados. Dentre os programas, destaca-se o CONVIVER – Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido, cujo desafio é o de integrar as ações do Governo Federal direcionadas para esta área.

▪ O projeto de integração do Rio São Francisco no Nordeste do Brasil

Um dos fatores que atrasam o desenvolvimento regional no Semi-Árido é a má distribuição das fontes de água. Os rios são intermitentes e a água subterrânea só está disponível em quantidade e qualidade apropriadas em cerca de 1/3 do território. O rio São Francisco sozinho tem cerca de 70% de toda disponibilidade hídrica regional, se consideradas e adicionadas as vazões firmes de todas as barragens construídas e planejadas nos rios intermitentes. Não será viável um desenvolvimento regional equilibrado, beneficiando a população residente como um todo, sem interligar o rio São Francisco com alguns reservatórios estrategicamente situados nos rios intermitentes, em cujas áreas de influência habitam a maioria da população da região semi-árida.

Só para definir em conjunto a situação hídrica relativamente às necessidades sociais da região, tem-se que a população está assim distribuída, em relação às reservas hídricas asseguradas: população da bacia no Semi-Árido: 20%; população na área meridional do Semi-Árido (4 estados) e situada fora da bacia: 30%; e população na área setentrional do Semi-Árido (4 estados) e fora da bacia: 46% e população de outro estado com rio perene (rio Parnaíba): 4%.

Foi justamente para reduzir as desigualdades e promover a integração social e econômica no país, que o governo brasileiro priorizou um projeto de integração da maior fonte hídrica regional, além de ser a mais próxima e, portanto, envolvendo o menor custo, com a área mais habitada da região semi-árida, o Semi-Árido setentrional. Isso, retirando apenas 1,4 % do volume disponível assegurado pelo rio São Francisco, que continuará a destinar 98,6 % de suas águas ao desenvolvimento econômico de seu vale e para geração de energia elétrica.

[A concepção do projeto de integração](#)

O Projeto de Integração do Rio São Francisco é composto por dois canais denominados de **Eixo Norte** - que suprirá áreas dos Estados de Pernambuco(PE) Ceará(CE), Paraíba(PB) e Rio Grande do Norte(RN), conectando o rio São Francisco com os reservatórios já construídos de Castanhão(CE), Atalho(CE), Armando Ribeiro(RN), Santa Cruz(RN), Eng. Ávidos(PB) e São Gonçalo(PB) – e o **Eixo Leste**, suprimindo áreas dos Estados da Paraíba e Pernambuco, conectando o rio São Francisco com as regiões denominadas de Agreste. Cerca de 12 milhões de pessoas serão direta ou indiretamente beneficiadas pelo empreendimento.

O Eixo Norte terá 500 km de extensão e uma capacidade máxima de fluxo de água de 99 m³/s e o Eixo Leste terá 220 km de extensão e uma capacidade máxima de 28 m³/s. As estações elevatórias de água dos dois Eixos terão alturas geométricas de bombeamento, respectivamente, de 165 metros e 300 metros. Na média interanual, o Projeto bombeará do rio São Francisco cerca de 55 m³/s, sendo 26,4 m³/s constante e

o resto variável até o limite da capacidade dos canais, em função dos volumes disponíveis no reservatório de Sobradinho, que regulariza o fluxo hidrológico do rio São Francisco e fica situado a mais de 300 km rio acima das captações dos Eixos Norte e Leste.

Como resultado da localização do Projeto de Integração, entre duas grandes barragens já construídas no rio São Francisco – Sobradinho e Itaparica, e após o fluxo do rio estar regularizado, sem sofrer as grandes variações sazonais que ocorrem a montante, no alto e médio curso do rio, os impactos ambientais sobre o rio e as populações ribeirinhas praticamente inexistem, diferentemente de outros projetos realizados no Brasil e no mundo, em que a retirada de água é muito mais significativa em relação às vazões fluviais. Ao contrário, o Projeto beneficia significativamente um dos estados ribeirinhos – Pernambuco, seja pela maior oferta que proporcionará à agricultura irrigada no próprio Vale do São Francisco, no Estado, seja por beneficiar o Agreste com o suprimento urbano de água, pois é uma das áreas mais críticas do país em termos de oferta hídrica.

Nos demais estados beneficiados pelos canais, além do reforço da oferta hídrica regional, o empreendimento terá impacto positivo relevante ao garantir oferta equivalente a todo consumo urbano, permitindo operar os reservatórios principais de forma mais flexível, sem preocupação de guardar água para garantir o suprimento plurianual das cidades durante as secas prolongadas, não previsíveis, mas freqüentes na área, já tendo sido responsáveis, no passado, por milhares de mortes e total desestruturação da economia regional.

***Cerca de 12 milhões de pessoas
serão direta ou indiretamente
beneficiadas pelo
empreendimento...***

Ao eliminar a necessidade de armazenar água para no futuro abastecer as cidades, a partir da infra-estrutura hídrica já edificada desde os reservatórios até as cidades, o Projeto permitirá reduzir as elevadas perdas de água nos reservatórios, em decorrência da evaporação – que chegam a mais de 2 m de lâmina d'água por ano – acelerada pelo clima quente e seco do Semi-Árido tropical. Com isso, obtêm-se ganhos hídricos sinérgicos e se facilita a gestão da água para usos econômicos, ganhando-se a possibilidade de suprir mais indústrias e áreas irrigadas. Poderá, assim, ser reduzido o desequilíbrio regional da oferta hídrica, otimizando-se os recursos escassos das reservas hídricas dos reservatórios, sujeitas a perdas inevitáveis decorrentes das condições climáticas.

A água proporcionada pelo empreendimento será paga pelos consumidores urbanos e industriais, onerando a parcela mais rica da sociedade – pólos turísticos litorâneos, indústrias que recebem outros incentivos do governo, consumidores urbanos com maior poder aquisitivo, que são taxados proporcionalmente ao volume consumido. Prevê-se um incremento tarifário médio entre 7% e 10% nas tarifas de água tratada urbana, um preço a ser pago pela garantia de suprimento.

A obra tem um custo orçado em aproximadamente 2,5 bilhões de Euros, e poderá ser construída em 4 anos, numa primeira etapa, estimando-se em 8 anos o prazo para o projeto completo.

[Os programas sócio-ambientais associados ao projeto](#)

O Projeto de Integração não se constitui apenas na construção das obras de engenharia dos canais e estações de bombeamento de água, nem dos programas de controle ambiental da construção, exigidos pelo órgão ambiental licenciador da obra.

Ele prevê, também, uma série de ações voltadas ao uso mais eficiente e à melhor gestão da água na região de influência do empreendimento. São os programas de impacto indireto, que garantirão os benefícios do Projeto, seja por meio de obras radiadoras de distribuição da água para a população e para uso econômico, a partir dos canais e reservatórios interligados, seja por meio da racionalização dos usos e do monitoramento da qualidade da água, seja pela ampliação do saneamento básico, que é sabidamente precário nas regiões mais pobres do país.

A articulação do empreendedor, o Ministério da Integração Nacional, com a Agência Nacional de Águas (ANA), responsável pela gestão da água no país, e com os governos dos quatro Estados beneficiados possibilitará o desenvolvimento de ações conjuntas, com o apoio técnico, institucional e financeiro da União, viabilizando o desenvolvimento sustentável tanto nas cidades, que já detêm cerca de 80% da população, como no campo, que é ainda fortemente condicionado pela estrutura tradicional da produção pecuária associada à agricultura de subsistência.

É na agricultura irrigada de frutas e flores que a região apresenta amplo potencial de inserção competitiva nos mercados nacional e internacional, como já demonstraram projetos existentes, como, por exemplo, alguns que envolvem pequenos produtores associados a empresas. Essas vantagens decorrem do fato de a região apresentar baixa umidade e clima constante, necessários ao controle ambiental de pragas, além de sua proximidade com os portos do país mais próximos do Hemisfério Norte, refletindo em menores fretes em relação às áreas mais interiores do Semi-Árido brasileiro.

O governo empreenderá, ainda, junto às margens dos canais do Projeto, onde for

É na agricultura irrigada de frutas e flores que a região apresenta amplo potencial de inserção competitiva nos mercados nacional e internacional, como já demonstraram projetos existentes, como, por exemplo, alguns que envolvem pequenos produtores associados a empresas.

Paralelamente, mas não vinculada ao Projeto de Integração, porque de natureza diferente e em área diversa daquela onde se edificará a obra, o governo federal já priorizou um programa de revitalização ambiental do rio São Francisco, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, de modo a recuperar partes de rios da bacia do São Francisco hoje afetadas pela poluição e pelo assoreamento, situadas, predominantemente, em áreas externas ao perímetro do Semi-Árido na bacia.

Por retirar pouca água e estar situado em trecho do São Francisco - rio pertencente à União - com maior disponibilidade hídrica garantida por barragens, onde também não existe a navegabilidade no rio, nem assoreamento, já que os sedimentos ficam retidos no imenso reservatório de Sobradinho, a montante -, o Projeto de Integração não afeta ambientalmente a fonte hídrica supridora, nem seus usuários ribeirinhos. Entretanto, seus benefícios são expressivos para a comunidade do Semi-Árido.