

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PIMES - UFPE

POLÍTICAS REGIONAIS E INSTITUIÇÕES:
bases para um novo modelo de intervenção

DINILSON PEDROZA JÚNIOR

Orientador:

Prof. Dr. Olímpio José de Arroxelas Galvão

Recife, fevereiro de 2003.

DINILSON PEDROZA JÚNIOR

**POLÍTICAS REGIONAIS E INSTITUIÇÕES:
bases para um novo modelo de intervenção**

Tese apresentada ao PIMES da
Universidade Federal de Pernambuco
em cumprimento parcial às exigências
para a obtenção do grau de Doutor em
Ciências Econômicas.

Orientador:

Prof. Dr. Olímpio José de Arroxelas Galvão

Recife, fevereiro de 2003.

Catálogo na Fonte



DINILSON PEDROZA JÚNIOR

POLÍTICAS REGIONAIS E INSTITUIÇÕES:
bases para um novo modelo de intervenção

BANCA EXAMINADORA

Olímpio José Arroxelas Galvão (Orientador)

José Raimundo de Oliveira Vergolino (Examinador interno)

André Matos Magalhães (Examinador interno)

Manoel Bosco de Almeida (Examinador externo)

Antônio Lisboa Tales da Rosa (Examinador externo)

Esta tese é dedicada à memória de José Máximo Viana

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem o incentivo e colaboração das seguintes pessoas: meus pais, Dinilson Pedroza e Maria das Neves Pereira Pedroza, Professor Olímpio J. de Arroxelas Galvão, Professor José Raimundo de Oliveira Vergolino, Professor Francisco de Souza Ramos, Luiz Roberto do Nascimento, Guerino Edécio da Silva Filho, Carlos Augusto Sant'anna Guimarães, João Otávio de Oliveira Cavalcanti, Vernon George Wamsley, Manoel Delgado Borba Neto, Severina Ramos do Bonfim e Cristine Vieira do Bonfim (por tudo).

RESUMO

Esta tese tem por propósito contribuir para a reflexão sobre uma nova forma de intervenção no mais grave problema regional brasileiro, o representado pelo Nordeste. Com este intuito, a experiência do órgão responsável pelo desenvolvimento da Região nos últimos 40 anos, a Sudene, é analisada, constatando-se a persistência do problema regional. Este problema é definido com a existência de significativas disparidades entre os graus de desenvolvimento do Nordeste e o do resto do País. Na investigação de uma proposição de intervenção, a teoria econômica é estudada, dando-se ênfase a aspectos não muito explorados por economistas regionais, tais como *economia das instituições* e *fundamentos da complexidade*. Considera-se, também, a ausência, no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* idealizado e posto em prática pelo Governo Federal, de qualquer menção explícita à especificidade de um órgão de desenvolvimento regional. Ao final, é proposto um arranjo institucional para a agência que deve substituir a Sudene na difícil tarefa de desenvolver o Nordeste. A estrutura de agência apresentada é fundamentada nas reflexões realizadas e nos conceitos discutidos ao longo de todo o trabalho.

ABSTRACT

The purpose of this Thesis is to contribute to the formulation of a new way to cope with the most important regional problem in Brazil, the Northeast case. Recently, the official agency (Sudene) created to deal with the problem was extinguished by the Federal Government and another agency has been built to promote the Northeast development. The regional problem is defined in this work as the wide development inequalities observed among the Brazilian regions. These inequalities still persist, despite more than forty years of regional policies. So a new intervention is necessary and this work try to build one. Economic theory, in special institutional economics and the fundamentals of complexity economics is used to analyze the problem and to propose a new institutional arrangement for the agency.

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE TABELAS

1. INTRODUÇÃO	13
2. A SUDENE	22
2.1 Apresentação	23
2.2 Antecedentes	24
2.3 Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste	32
2.4 Nascimento e extinção da Sudene	41
2.5 Conclusão	60
3. O PROBLEMA REGIONAL	62
3.1 Apresentação	63
3.2 O quadro das desigualdades sociais	64
3.3 Estrutura econômica da Região Nordeste	75
3.4 Conclusão	97
4. O PROBLEMA REGIONAL E A TEORIA ECONÔMICA	98
4.1 Apresentação	99
4.2 A Economia Neoclássica e a questão regional	100
4.3 A perspectiva heterodoxa para o problema regional	110
4.4 Desenvolvimento e Economia das Instituições	114
4.5 Retornos crescentes e complexidade na análise regional	137
4.6 Conclusão	151

5. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	155
5.1 Apresentação	156
5.2 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	157
5.3 Uma visão crítica do PDR	165
5.4 O PDR e a questão regional	170
5.5 Conclusão	176
6. NOVAS POLÍTICAS REGIONAIS: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	178
6.1 Apresentação	179
6.2 Política regional no paraíso da não-intervenção	180
6.3 <i>Clusters</i> e política regional na Europa: o paradigma em gestação	184
6.4 Conclusão	207
7. PROPOSTA DE UM MODELO DE INTERVENÇÃO NO PROBLEMA REGIONAL NORDESTINO	210
7.1 Apresentação	211
7.2 A estrutura operacional da extinta Sudene	212
7.3 Princípios gerais de um modelo de intervenção no problema regional	217
7.4 Um modelo para agência de desenvolvimento regional	225
7.4.1 Diretoria de Planejamento	226
7.4.2 Administração de Incentivos	236
7.4.3 Conselho Deliberativo	241
7.5 Conclusão	247
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	248
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	252
APÊNDICE	263
ANEXO	269

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Produto interno bruto e participação dos estados no PIB do Nordeste - 2000	49
TABELA 2 - Taxa de mortalidade infantil, Brasil e Grandes Regiões - 1950-2020	66
TABELA 3 - Taxa de fecundidade, Brasil e Grandes Regiões - 1940-1999	67
TABELA 4 - Esperança de vida ao nascer, Brasil e Grandes Regiões - 1950-2020	67
TABELA 5 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, Brasil e Grandes Regiões - 1992/1999	68
TABELA 6 - Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade, Brasil e Grandes Regiões - 1992/1999	69
TABELA 7 - Mortalidade proporcional por doenças infecciosas e parasitárias da população de menos de 1 ano de idade - 1992/1998	70
TABELA 8 - Número de empregos médicos por mil habitantes, Brasil e Grandes Regiões - 1992-1999	70
TABELA 9 - Proporção de domicílios particulares permanentes, segundo características do saneamento básico, Brasil e Grandes Regiões - 2001	71
TABELA 10 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, unidades da Federação - 1991/2000	73
TABELA 11 - Proporção de domicílios particulares permanentes, segundo algumas características, Brasil e Grandes Regiões - 2001	74
TABELA 12 - Participação das Grandes Regiões no produto interno bruto do Brasil - 1985-2000 (em percentual)	76
TABELA 13 - Coeficiente de Variação de Williamson (Vw), Grandes Regiões, Unidades da Federação e Estados do Nordeste	79
TABELA 14 - Evolução no coeficiente de desigualdade, Unidades da Federação - 1950/2000	82

TABELA 15 - Taxas de crescimento econômico, Brasil e Grandes Regiões - 1986-2000 (em percentual)	83
TABELA 16 - Correlação entre o crescimento do Brasil e o crescimento das Regiões entre 1986 e 2000	83
TABELA 17 - Crescimento Econômico, Brasil e Grandes Regiões - 1985/2000 (em percentual)	84
TABELA 18 - Crescimento econômico, Nordeste e estados - 1985/2000 (em percentual)	84
TABELA 19 - Taxas de crescimento por atividade econômica, Nordeste - 1985/2000 (em percentual)	85
TABELA 20 - Rendimento médio mensal real, em Reais, dos empregados de 10 anos ou mais de idade, Brasil e Grandes Regiões - 1992/2001	89
TABELA 21 - Proporção de trabalhadores com carteira assinada sobre o total de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, Brasil e Grandes Regiões - 2001	89
TABELA 22 - Proporção de pessoas de 10 anos ou mais ocupadas, segundo alguns ramos de atividade no trabalho principal, Brasil e Grandes Regiões - 2001	90
TABELA 23 - Taxa de urbanização, Brasil e Grandes Regiões - 1999	90
TABELA 24 - Índice de Gini da distribuição do rendimento nominal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, por situação do domicílio, Brasil e Grandes Regiões, 2000	91
TABELA 25 - Participação dos setores de contas nacionais nas exportações nordestinas - 2001-2002 (em percentual)	92
TABELA 26 - Participação dos blocos econômicos nos destinos das exportações nordestinas - 2001-2002 (em percentual)	93
TABELA 27 - Participação dos blocos econômicos nos destinos das exportações nordestinas - 2001-2002 (em percentual)	94

1. INTRODUÇÃO



Esta tese tem por propósito contribuir para a reflexão sobre uma nova forma de intervenção no mais grave problema regional brasileiro: a grande diferença entre o nível de desenvolvimento do Nordeste e o do resto do País¹.

O trabalho constata que, não obstante os mais de 40 anos de políticas regionais explícitas, implementadas pela Sudene, a desigualdade regional sobrevive em grau significativo. Busca, então, inspiração em algumas teorias econômicas sobre desenvolvimento regional para propor o desenho de uma instituição que vá além da concessão de incentivos fiscais e financeiros como forma de intervir no problema.

É pressuposto neste trabalho que uma política regional não é justificada apenas por suas implicações econômicas. Não é, apenas, porque o país em sua totalidade ficará mais produtivo ou competitivo que se devem implementar políticas de desenvolvimento regional.

Analisar a validade de uma política regional apenas em termos de uma análise custo/benefício geral é um procedimento inadequado em questão tão delicada. Primeiro porque não existe um padrão universal que permita se chegar a uma medida inquestionável do custo ou benefício geral ou social. Bem pode acontecer que o que acarreta um custo hoje venha a proporcionar um benefício amanhã.

¹ Assim define Kaldor (1989) o *problema regional*: “diferentes regiões crescendo a taxas desiguais; com algumas se desenvolvendo relativamente mais rápido e outras sendo deixadas para trás” (KALDOR, 1989a, p. 311).

Segundo, porque a luta pela igualdade, regional ou pessoal, não deve ser reduzida à sua faceta econômica. A luta pela igualdade – ou, ao menos, pela redução em acentuados níveis de disparidades – pode e, em alguns casos, deve ser vista como instrumento para outros tipos de satisfações que não aqueles puramente econômicos: a satisfação ética, a sócio-política, à associada ao exercício da cidadania e soberania, por exemplo. Tal afirmação poderia soar por demais herética aos adeptos incontestes da chamada *economia positiva*².

Ainda que concedendo como salutar algum tipo de desigualdade, não haverá qualquer agenda política ou manifestação pública que defenda a desigualdade regional, *per se*. Antes o oposto. As recentes eleições presidenciais mostraram como a afirmação da luta contra as desigualdades regionais é ponto pacífico entre as diversas correntes ideológicas.

Ao refletir sobre a igualdade, como princípio, Amartya Sen (2001), Prêmio Nobel de Economia, é resolutivo ao afirmar que:

Toda teoria normativa do ordenamento social que tenha afinal resistido ao teste do tempo parece exigir a igualdade de algo – algo que é considerado como particularmente importante nessa teoria. As teorias envolvidas são diferentes e freqüentemente estão em conflito umas com as outras, mas ainda parecem ter esta característica comum. (SEN, 2001, p. 43-44).

² Segundo Sen (1999), “A metodologia da chamada ‘economia positiva’ não apenas se esquivou da análise econômica normativa como também teve o efeito de deixar de lado uma variedade de considerações éticas complexas que afetam o comportamento humano real (...) Examinando as proporções das ênfases nas publicações da economia moderna, é difícil não notar a aversão às análises normativas profundas e o descaso pela influência das considerações éticas sobre a caracterização do comportamento humano real” (p. 23).

A justificativa para uma busca pela igualdade regional é encontrada também em Galvão (1998):

Há, hoje, disponível um considerável corpo da literatura que reconhece o fato de que disparidades regionais que persistem por longos períodos de tempo, produzem efeitos negativos sobre a operação eficiente da economia nacional, além de danosas conseqüências de ordem política, social e institucional. (GALVÃO, 1998, p. 762)

O autor aponta ainda um conjunto de fatores como argumento para a existência de políticas regionais. A ausência de uma tal política, ou sua má condução, pode gerar ressentimento, tanto nas regiões mais atrasadas quanto nas mais desenvolvidas. Tal ressentimento pode minar as bases da solidariedade entre populações das diferentes localidades, fazendo surgir posicionamentos separatistas.

Uma sociedade regionalmente mais igualitária poderia, além disso, “reduzir a demanda por capital social, em nível nacional, em vista do comprovado fato de que a criação de capital social em áreas menos congestionadas tem custos mais baixos do que sua ampliação nas áreas de forte densidade demográfica e de elevada concentração de atividades econômicas” (p. 763).

Considerando, portanto, a quase inevitabilidade das políticas regionais em locais que, como o Brasil, a disparidade é acentuada, como será visto no Capítulo 3 desta tese, resta a indagação: qual a melhor política regional?

Este trabalho procura construir uma proposta de intervenção, não objetivando, evidentemente, ser a última palavra sobre o assunto. Ainda que reconhecendo a fragilidade de boa parte dos fundamentos científicos da Economia, aqui se admite como pressuposto que uma solução baseada na teoria econômica é a mais adequada, ou menos imperfeita.

A lógica deste trabalho é, então, a seguinte: uma vez tenha sido constatada a persistência do problema regional, busca-se, na teoria econômica, uma explicação para o fenômeno. Analisadas as contribuições teóricas julgadas mais importantes, propõe-se uma forma de intervenção para solucionar ou amenizar o problema.

Esta proposição, como não poderia deixar de ser, não é construída no vazio. O trabalho toma como base para a proposta a instituição que por mais de 40 anos teve sob sua responsabilidade a promoção do desenvolvimento regional. É refletindo sobre a experiência da Sudene que a proposta toma forma. É por este motivo que logo em seguida a esta introdução, a história da Sudene é apresentada. Uma experiência com início e fim, pois em maio de 2001 a autarquia foi extinta em meio a graves acusações sobre malversação dos recursos públicos utilizados em sua política de incentivos.

Em seu lugar foi criada uma agência de desenvolvimento que, passados quase dois anos da extinção, ainda encontra-se em gestação. Esta pretende ajudar no debate sobre o desenho do novo órgão.

No capítulo seguinte ao que narra a história da Sudene, os números da desigualdade, que caracterizam o problema regional, são apresentados, em suas vertentes econômica e social. Nesse capítulo percebe-se a gravidade do problema regional brasileiro, o qual, como há 40 anos, ameaça a coesão social e territorial do País.

A maneira como a teoria econômica aborda o problema regional é vista no Capítulo 4, que faz uma revisão da literatura sobre desenvolvimento regional. Não é uma revisão exaustiva, pois a chamada *economia regional*, poderia reivindicar um corpo autônomo na ciência econômica; ainda mais autônomo que as macro e microeconomia: enquanto que para essas disciplinas é possível encontrar manuais mais ou menos homogêneos quanto ao conteúdo programático, na economia regional isto seria impossível. Até porque a economia regional, que um dos seus fundadores preferiu chamar de ciência regional³, muito se vale de contribuições de outras disciplinas, em especial da geografia econômica. Apesar desta dificuldade, a revisão da literatura aqui realizada considera como corpo teórico para a proposta de uma nova intervenção no problema regional, as seguintes escolas: a neoclássica, a heterodoxa, economia das instituições, economia dos retornos crescentes, e os fundamentos da economia da complexidade.

³ Para Walter Isard (1956), a ciência regional, como todas as outras ciências sociais, preocupa-se basicamente com o estudo do homem e sua contínua interação com o meio-ambiente físico.

O que pode ser considerado como outro componente do problema, a reforma administrativa em implantação pelo governo federal, é discutido no Capítulo 5. Essa reforma pode ser caracterizada como um problema pois, ao se propor re-fundar o Estado brasileiro em bases mais gerenciais, simplesmente não considera as especificidades de um órgão responsável pela administração de políticas regionais. É como se tal problema não merecesse uma atenção especial na máquina governamental do País. Os ideólogos de uma nova gestão pública brasileira talvez não percebessem o quanto crucial é problema regional para a unidade do País. Em alguns países, o problema regional tem sido tratado com tamanha radicalidade, como é o caso da Itália, que dá origem a novas estruturas administrativas.

Outra fonte de inspiração para a nova agência de desenvolvimento regional deve ser buscada na experiência internacional que, diga-se de passagem, é tão extensa quanto a própria ciência regional. Quase todos os países do mundo praticam ou praticaram algum tipo de política regional. Se há um consenso sobre o assunto é que não existe uma fórmula universal para tratamento do problema regional. As políticas tendem a se adequar às realidades locais. Ainda assim é possível identificar princípios gerais que norteiam as políticas mais modernas e estes princípios são contextualizados no Capítulo 6 desta tese.

No Capítulo 7 os elementos constituintes de uma nova forma de intervir no problema regional são apresentados. Não se trata de uma

proposta que detalhe a estrutura administrativa da nova agência. É, antes, elaborado um painel de considerações que devem ser observadas na sua composição. São sugeridos o núcleo básico, ou estrutura mínima, de atuação da agência e as principais ações a serem desenvolvidas, com intenção de inovar a forma segundo a qual a política regional tem sido praticada nesta Região. As considerações finais da tese são apresentadas e discutidas no Capítulo 8 deste trabalho.

A “novela” sobre a extinção da Sudene está longe de acabar. Uma vez extinta por Medida Provisória, jamais votada, a agência criada em substituição ainda não funciona. É provável que jamais venha a fazê-lo, pois o Presidente eleito do Brasil já anunciou, em diversas oportunidades, que pretende reabrir a antiga autarquia. Detalhes sobre esta reabertura não foram anunciados. Não se sabe se a Sudene ressuscitada terá o mesmo tamanho e atribuições que a antiga. Inicialmente ele disse que a Sudene estaria vinculada diretamente à Presidência. Hoje, ao nomear como Ministro da Integração Nacional o único candidato que afirmou que manteria a Sudene extinta, o discurso mudou e é possível que a Sudene continue vinculada ao Ministério⁴.

Esta indefinição quanto ao órgão demanda da sociedade nordestina um posicionamento sobre seu futuro. Sobre o futuro do órgão

⁴ Em 1972, Alberto Tamer já criticava a vinculação da Sudene ao então Ministério do Interior, afirmando que “importante seria que a Sudene saísse da esfera do Ministério do Interior, organismo inconcebível, que representa uma aberração administrativa, pois trata desde o índio até a construção de casas populares, dos problemas do Sul, de Mato Grosso, da Amazônia, do Nordeste, do Acre, de tudo, enfim” (TAMER, 1972, p. 104).

encarregado da enorme tarefa que é desenvolver o Nordeste. Esta é uma oportunidade para que intelectuais e trabalhadores interfiram no desenho da nova agência. Este trabalho pretende, em última instância, contribuir para essa discussão.

2. A SUDENE

2.1 Apresentação

Este capítulo tem por objetivo historiar a Sudene, desde os antecedentes até o momento em que foi extinta por Medida Provisória publicada em 02 de maio de 2001. Inicia expondo os fatores que motivaram a sua criação (Seção 2.2). Na seção seguinte, a iniciativa que deu origem à Sudene, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, é analisado (GTDN). A Sudene, como órgão de planejamento e desenvolvimento regional tem a sua trajetória discutida na Seção 2.4. Na última seção é apresentada a conclusão deste capítulo.

2.2 Antecedentes

É inegável a importância das secas para o surgimento das políticas regionais no Brasil. As secas, que ocorrem em extensas áreas da superfície terrestre, são fenômenos típicos de áreas de clima semi-árido. Nestas áreas as chuvas são escassas ou se concentram em um curto período do ano (ANDRADE, 1999).

De acordo com o IBGE, O Nordeste, que ocupa 18,25% do território nacional, tem 60% de sua área caracterizada como seca ou semi-árida: de seus 1.553.759 Km² de área geográfica, o chamado *Polígono das Secas* corresponde a 936.993 Km². Sua população (48.457.827, dados do último Censo Demográfico) corresponde a 28,61% da nacional.

A área do Polígono espalha-se por quase todos os estados da Região – a exceção é o Maranhão, cujo clima úmido certamente o aproxima mais do Norte do País, quanto a este aspecto.

De acordo com Andrade (1999), a população sertaneja está preparada para enfrentar secas de até oito meses. Para tanto, ela utiliza os velhos e seculares instrumentos que dispõe para reservar água em situações emergenciais: açudes, represas, cisternas, entre outros. Se a seca se prolongar por vários anos, as reservas se esgotam, forçando parte da população a migrar.

É este fluxo migratório de “miseráveis” que tem comovido, ao longo dos séculos, as autoridades públicas brasileiras. “De acordo com registros históricos, houve 85 anos de secas no Nordeste, nos séculos XVIII, XIX e XX (...) Dessa forma, em um sentido bem concreto, respaldado por 300 anos de história, as secas (a cada dois anos e meio) são a regra, não a exceção” (MAIA GOMES, 2001, p. 75).

A primeira seca sobre a qual se tem notícia no Brasil aconteceu em 1580. As vítimas na ocasião foram indígenas que, na sua busca por alimentos, se dirigiram ao litoral. Durante os séculos XVII e XVIII a seca aconteceu com uma periodicidade aproximada de dez anos. Em algumas ocasiões, se observou a migração em massa. Não obstante condições de vida inóspitas, o sertão nordestino foi largamente povoado por pessoas que exploravam basicamente a pecuária extensiva, processo este descrito por Furtado (1989).

No século XIX a seca de 1877 a 1879 foi, sem dúvida alguma, a mais famosa. Foi a partir dela que se desencadeou um processo de modificações institucionais e de mudanças de perspectiva por parte do Governo Federal para a Região (GOODMAN; ALBUQUERQUE, 1974).

A falta d'água e de alimentos foi tamanha que não restou às populações atingidas, alternativa se não migrarem para as capitais das províncias situadas no litoral. O quadro foi particularmente impressionante no Ceará, o que motivou a frase do Imperador Dom Pedro II: “não restará

uma única jóia na Coroa, mas nenhum nordestino morrerá de fome” (apud ANDRADE, 1999, p. 34).

No plano institucional, foi criada, àquela época, uma Comissão cuja atribuição era a de estudar uma solução para o já caracterizado *problema regional*. A Comissão aconselhou, então, a construção de açudes, inaugurando o que se convencionou chamar de *perspectiva hidráulica* para o problema. A perspectiva ou abordagem hidráulica caracterizou boa parte das ações federais durante a primeira metade do Século XX. Como observa Cohn (1976, p. 57): “Dos fins do Século passado até a década de 50, a atuação do Governo Federal no Nordeste se caracterizou por ser de socorro ao flagelo ocasionado pelas secas”. Em 1909 é criada a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), que em 1945 seria transformada em Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS).

O IFOCS/DNOCS formou “uma excelente equipe de engenheiros, agrônomos, botânicos, pedologistas, geólogos, hidrólogos” que avançou muito no conhecimento físico do Nordeste semi-árido no que diz respeito às suas “potencialidades e limites de solo, água, botânica, de sua flora nativa e das potencialidades de adaptação de outras espécies” (OLIVEIRA, 1977, p. 50-51). Além dos açudes, coube ao DNOCS a construção de estradas, pontes e demais obras de infra-estrutura na Região. As ações defendidas pelo DNOCS ganharam força quando assumiu a Presidência da República Epitácio Pessoa (1919 a 1922), nordestino particularmente sensível ao problema das secas.

As iniciativas empreendidas pelo DNOCS foram de importância para a elaboração de uma abordagem científica ao problema das secas. Tratou-se, como o qualificou Oliveira (1977), de um *esforço racionalizador* na busca de uma solução definitiva para o problema.

Oliveira (1977, p. 50) afirma que a intervenção do Estado no combate às secas foi “a primeira manifestação do planejamento da atividade governamental para resolver os problemas da economia regional”.

O órgão, transformado em autarquia federal em 1963, construiu uma rede de estradas não pavimentadas de boa qualidade no semi-árido. Contudo, a construção de barragens ficou, em larga medida, concentrada nas propriedades de grandes e médios fazendeiros. As obras

serviam, sobretudo, para a sustentação do gado desses fazendeiros, e apenas marginalmente para a implantação de pequenas ‘culturas de subsistência’ de várzeas, assim chamadas por se localizarem às ribeiras das barragens (OLIVEIRA, 1977, p. 54).

Até a criação da Sudene em 1959, o DNOCS foi o único órgão do Governo Federal a atender as populações flageladas pelas secas (DNOCS, 2001).

Não é de admirar, portanto, que o advento da seca de 1951 – a primeira desde 1942, ocasionou as mesmas cenas de miséria que as demais. O então Ministro de Estado da Fazenda do segundo governo de Getúlio Vargas, Horácio Lafer, instou o Presidente a criar uma instituição que

concedesse crédito agrícola à produção algodoeira. Lafer criticou os programas usualmente adotados cuja ênfase em obras de engenharia ou hidráulicas obscurecia o aspecto econômico do problema (ROBOCK, 1964). Em resposta, o Governo Federal criou, em julho de 1952, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Coube ao primeiro presidente do BNB, Rômulo Almeida, a iniciativa, ainda em 1954, de elaborar um plano de desenvolvimento para o Nordeste. Refletindo, 30 anos depois, sobre aqueles momentos, Rômulo Almeida afirmou:

A mensagem do Presidente Vargas ao Congresso Nacional, apresentando projeto do Banco do Nordeste – BNB - representou uma primeira mudança de posição: o Nordeste não é um caso de assistência, é um problema econômico e político a ser enfrentado com racionalidade e grandeza (ALMEIDA, 1985, p. 137).

Esta mudança de ênfase quanto à verdadeira natureza dos problemas nordestinos já havia sido proposta pelo especialista em desenvolvimento econômico, H. W. Singer, que, a pedido do BNDE, estimou, no início da década de 50, que o nível de investimentos teria que ser triplicado para que a região, em vinte anos, alcança-se o patamar de desenvolvimento médio do Brasil em 1950 (SINGER, 1961).

O Banco do Nordeste e o DNOCS não eram, contudo, as duas únicas instituições a operar na Região com o intuito de amenizar os problemas ocasionados à população por uma situação climática adversa.

Já na década de 1940, por inspiração do *Tennessee Valley Authority*, foram criadas duas agências com área de atuação no Vale do Rio São Francisco: A *Comissão (depois Companhia) do Vale do São Francisco* e a *Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF)*.

O que motivou a criação da Comissão foi “o crescente entusiasmo mundial pelo desenvolvimento integrado de bacias fluviais, despertado pela experiência do TVA” (ROBOCK, 1964, p. 95).

Em que pese os planos ambiciosos, a Comissão realizou obras menores que a que tinha se proposto: construção de estradas de acesso, pequenos hospitais, entre outros. Robock (1964) observa que, a exemplo do que já vinha ocorrendo com o DNOCS, a Comissão foi dominada por grupos políticos com interesses bem particulares.

A CHESF, por outro lado, apresentou resultados bem mais palpáveis já nos momentos seguintes à sua criação. A idéia era de aproveitar o potencial energético de uma cachoeira que ficava no centro do Nordeste. Com a maior disponibilidade de energia elétrica, se esperava que a Região viesse a receber substancial fluxo de novas empresas. Esta esperança motivou a Comissão de Desenvolvimento de Pernambuco (CODEPE) a convidar o padre dominicano francês, Louis Joseph Lebret (1955), especialista em desenvolvimento econômico, para realizar estudo indicando localização para instalações industriais em Pernambuco. O padre Lebret era, na França, líder de um grupo de estudos econômicos, o “Economia e

Humanismo”, que entendia ser a planificação regional um instrumento para o engrandecimento do homem e não apenas para enriquecer grupos econômicos restritos e determinadas camadas sociais.

Em 1953 existiam, portanto, pelo menos três órgãos federais, mais os estaduais, cujo objetivo era a promoção do desenvolvimento do Nordeste. Como relata Robock (1964), havia a clara necessidade de se coordenar as ações das instituições na busca de um objetivo comum.

Rômulo de Almeida (1985) sugeriu ao Presidente Vargas a criação de uma Comissão “interdepartamental de representações federais e estaduais” cuja finalidade fosse a de planejar, coordenar e dar continuidade às ações do Governo Federal no combate aos efeitos da seca.

Embora criada, de fato, a Comissão teve suas atividades paralisadas pela crise política ocasionada pelo suicídio de Vargas e a conseqüente demissão de Almeida⁵.

Em 1956, por sugestão de técnicos do BNB, o Presidente Juscelino Kubitschek comprou a idéia de uma ação coordenada na Região e instituiu o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o qual estaria ligado diretamente à sua pessoa (Decreto Nº 40.554, de 14 de dezembro de 1956).

⁵ Rômulo de Almeida dirá mais tarde que a criação da Sudene poderia ser antecipada para 1954 ou 1955, se o governo Vargas não tivesse caído (COHN, 1976).

Some-se a isto a iniciativa, por parte da Igreja Católica, em discutir soluções para o problema da seca. Com este objetivo foi realizado em maio de 1956 o *Primeiro Encontro dos Bispos do Nordeste* do qual participou a própria Presidência da República.

Um segundo encontro dos bispos, realizado em 1959, procurou comprometer, a exemplo do que já havia acontecido no primeiro, o Governo Federal na adoção de medidas práticas para minorar a situação de penúria que acometia grande parte da população nordestina.

Os bispos desejavam “ver o planejamento econômico, elaborado para o Nordeste completado por aspectos humanos e por implicações sociais” (Declaração dos Bispos do Nordeste, 1959⁶).

⁶ Ainda em 1959, por ocasião do primeiro Congresso Nacional de Assembléias Legislativas, a representação pernambucana no encontro apresentou documento em que chamava a atenção para o sentido nacional dos problemas do Nordeste brasileiro (GUIMARÃES, 1959).

2.3 Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

O GTDN, analisado exaustivamente por diversos estudiosos do desenvolvimento nordestino⁷ nasce, portanto, de uma necessidade de se estabelecer uma coordenação para a ação governamental no Nordeste. É oportuno dividir os trabalhos do Grupo em duas etapas: antes e depois da intervenção de Celso Furtado.

Em sua etapa inicial, embora tenha sido criado por empenho pessoal do Presidente Kubitscheck, o Grupo dispunha de pouca autoridade e tinha apoio financeiro incerto. Além disso, o interesse e a energia do Presidente concentravam-se no Projeto de Brasília:

Mas o Grupo de Trabalho realizou valiosos estudos de planejamento em setores como o de transportes e de recursos minerais. Também pesquisou, pela primeira vez, todas as atividades federais e dispêndios no Nordeste. Por exemplo, um relatório do GTDN identificou pelo menos 40 (quarenta) grupos isolados do Governo Federal atuantes no Nordeste, somente no setor agrícola (ROBOCK, 1964, p. 114).

Não obstante isso, coube a Celso Furtado, recém chegado das Nações Unidas, a responsabilidade de intervir no Grupo para averiguar o porquê da lentidão dos trabalhos. O Grupo, diga-se de passagem, tinha sua

⁷ Ver, por exemplo, SILVA FILHO (1997), ARAÚJO (1997), ALBUQUERQUE (1997), SOUZA (1997), DUARTE (1994), SICSÚ e DIAS (1997).

sede localizada no Rio de Janeiro. Assim que se inteirou do que lá ocorria, Furtado compreendeu que:

Seriam necessários pelo menos cinco anos para que a pequena equipe de técnicos coletasse informação disponível sobre a região, digerisse o seu conteúdo e apresentasse um relatório com todas as precauções que caracterizam esses documentos saídos de instituições multilaterais. Não havia no grupo nenhuma pessoa com conhecimento de conjunto região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento. Uma equipe assim improvisada e sem direção competente, servia apenas de escusa para que o governo pudesse dizer que a questão nordestina estava sendo devidamente estudada e que oportunamente passaria a ação (FURTADO, 1997, p. 68-69).

O resultado da intervenção pode ser apreciado no documento produzido por Furtado, em nome do grupo, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, aqui referido como *o documento do GTDN*. O documento do GTDN, elaborado para a apreciação do Presidente da República em 1959, se pretende uma visão radical dos problemas enfrentados pela sociedade nordestina. A intenção é a de apresentar “um conjunto de recomendações concretas que, levadas à prática, poderão modificar os dados desse (problema nordestino) e encaminhar uma solução definitiva do mesmo” (GTDN, 1959, p. 7). Nada menos.

O documento caracteriza o problema regional através de números que evidenciam a disparidade de riquezas entre as regiões brasileiras; por exemplo, enquanto que a renda *per capita* do chamado

Centro-Sul era de US\$ 303, a do Nordeste era de apenas 1/3 deste valor. Valor que correspondia à metade da renda *per capita* brasileira.

Mas a que se devia atribuir este subdesenvolvimento da Região Nordeste em relação ao Brasil?

O GTDN (1959) aponta os seguintes fatores como determinantes do atraso regional:

- a) Relações Econômicas desfavoráveis do Nordeste para com o Centro-Sul do País;
- b) Gastos do setor público que privilegiam a região mais rica do país;
- c) Existência de um arcabouço institucional que perpetua, na Região, o atraso econômico e social.

Os fatores acima, que podem ser entendidos como ligados à própria política de desenvolvimento do País, agravam os efeitos decorrentes das restrições de ordem material. Ou seja, a disponibilidade relativa de recursos naturais, tais como água e terra arável. Desta forma, a solução para o problema ocasionado pelas secas não estaria apenas na construção de obras de natureza hidráulica.

Para corroborar o primeiro item acima, Celso Furtado mostrou que o Nordeste apresentava superávits em sua balança comercial com o

exterior e déficit em suas relações comerciais com o Centro-Sul do País. Conclusão: “o Nordeste não utiliza em sua totalidade as divisas geradas pela exportação” (GTDN, 1959, p. 23). Portanto, “fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator mais escasso: capacidade de importação” (GTDN, 1959, p. 25).

É uma conclusão tipicamente mercantilista e, como tal, de forte apelo ao senso comum. Embora não carregue nas tintas, o documento dá a entender que o Centro-Sul se desenvolveu naquele momento histórico às custas dos bens primários exportados pelo Nordeste. Opinião compartilhada por Rômulo Almeida (1985).

Qualquer pessoa familiarizada com a mecânica de lançamento de um Balanço de Pagamentos de um país saberia que, em observância aos princípios das partidas dobradas, um déficit nas Transações Correntes – que incluem a Balança Comercial – é respondido por movimentos contrário na Conta de Capitais.

Um país que apresenta superávit em suas transações comerciais pode utilizar estas divisas como reservas ou investi-las no exterior. Transplantando este raciocínio para o Nordeste da época, o que estaria acontecendo é que o empresariado nordestino estaria “investindo” no resto do país. Investindo em quê? Na aquisição de máquinas e equipamentos necessários ao aprimoramento tecnológico de suas atividades. Caso achasse economicamente mais viável adquirir uma máquina no exterior, segundo os

ditames da racionalidade implícita em cada agente econômico, o empresário nordestino o faria. Seria, então, um caso de um agente racional comprando (e vendendo) em um mercado livre.

O que o GTDN chama a atenção, no entanto, é que a opção de compra de maquinário por parte dos empresários nordestinos não era livre, pelo contrário, era limitada por uma política industrial que favorecia a aquisição do produto nacional – onde quer que ele fosse produzido, ou seja, no Centro-Sul.

Ao empresário nordestino não restava outra alternativa se não comprar máquinas mais caras produzidas no Centro-Sul: sua *racionalidade era limitada* por uma política industrial que negava o livre comércio.

O segundo fator apontado pelo GTDN como importante na manutenção do atraso regional, a saber, gastos do setor público, refere-se ao papel que a variável fiscal teria na busca de uma sociedade mais igualitária do ponto de vista regional.

É por meio da arrecadação e do dispêndio que o Estado pode implementar uma política redistributiva do ponto de vista regional. O documento do GTDN diz, a esse respeito que o Estado brasileiro gastava mais na Região do que arrecadava. Entretanto, o gasto era menos em investimentos produtivos – infra-estrutura, por exemplo – que “simples subsídios ao consumo. Tais gastos, muito pouco ou nada contribuem para

aumentar a capacidade produtiva da região, ou para criar fontes permanentes de emprego” (GTDN, 1959, p. 47-48).

Por fim, o GTDN (1959) trata do problema da seca, um problema de natureza mais social que de natural.

O que mantinha a miséria no Nordeste não era tanto a falta de chuvas, mas sim o tecido de relações econômicas e sociais que, de modo algum, poderiam ser taxadas de modernas.

A forma mais eficaz de combater os efeitos da seca era a diminuição da parcela de subsistência da economia do semi-árido. A população excedente deveria abandonar, por meio de um conjunto de incentivos apropriados, as áreas onde a miséria fosse mais latente⁸. Para contornar o obstáculo das secas, o documento do GTDN (1959) defendia o deslocamento da fronteira agrícola da economia nordestina.

O documento do GTDN (1959) é bastante comedido ao apontar a estrutura fundiária como elemento de atraso da Região. Não há, no texto, qualquer referência à reforma agrária.

Em entrevista mais recente Celso Furtado (1998, p. 34) embora mantenha sua posição inicial de que é preciso “levar gente para outras áreas, para o Maranhão, colonizar onde há terras abundantes”, menciona

⁸ O excedente populacional é definido no GTDN como sendo o excesso de mão-de-obra por sobre uma *dada* organização da atividade econômica. Se, por exemplo, a atual estrutura produtiva requer apenas 100 dos 150 trabalhadores, os 50 restantes são classificados de “excedente populacional”.

como alternativa a recolonização de terras da Zona da Mata mediante a desocupação de áreas economicamente improdutivas.

Segundo o GTDN, o vetor de transformação da paisagem econômica nordestina seria a industrialização. Neste aspecto, é possível dizer, o documento filia-se à tradição cepalina que defendia a mudança na estrutura produtiva de um país como condição necessária ao seu desenvolvimento. Celso Furtado trabalhou, antes de assumir o GTDN, na CEPAL. A própria noção de desenvolvimento, conforme percebida no Brasil, estava intimamente associada à industrialização (SILVA FILHO, 1997; GOODMAN; ALBUQUERQUE, 1974; LAFER, 1997; BARROS, 1997; ARAÚJO, 1997).

“O GTDN conclui (...) que a industrialização seria a única solução”, viável para o desenvolvimento da Região (GOODMAN; ALBUQUERQUE, 1964, p. 160).

No documento, o programa de industrialização sugerido atuaria em duas frentes: reorganização e modernização das chamadas indústrias tradicionais e diversificação da produção pela implantação de indústrias de base. O GTDN defende, então, o estabelecimento de siderúrgicas, dado o seu alto poder estruturador (GOODMAN; ALBUQUERQUE, p. 1974).

Este documento causou boa impressão no Presidente Kubitschek que, de pronto transformou o GTDN em Conselho de

Desenvolvimento Econômico do Nordeste (CODENO) instituição que seria transformada, logo depois, na Sudene.

A Lei que criou a autarquia foi aprovada e promulgada em 15 de Dezembro de 1959, começando a funcionar em março do ano seguinte, incorporando para tanto a equipe e o programa do CODENO (ROBOCK, 1964).

2.4. Nascimento e extinção da Sudene

A Sudene, como órgão de planejamento regional, deveria concretizar as sugestões contidas do documento do GTDN. Com esse objetivo, o Presidente Kubitschek enviou ao Congresso projeto de lei que criava a superintendência como autarquia federal. O projeto foi aprovado em 15 de dezembro de 1959. O novo órgão passa a funcionar em março de 1960, e tem o seu primeiro plano quinquenal aprovado em dezembro de 1961 (COHN, 1976, p. 63).

Todavia, a criação da Sudene não foi vista com bons olhos pelos que se sentiam ameaçados por uma mudança brusca no *status quo* ou *arranjo institucional* que prevalecia na Região. Oliveira (1977) lembra que a oposição à criação do órgão foi bem maior, no Congresso Nacional, por parte dos parlamentares nordestinos⁹. O apoio foi dado principalmente pelos congressistas do Centro-Sul, aliados a poucos, mas expressivos, parlamentares nordestinos mais ligados à burguesia.

A oposição não foi, contudo, forte o suficiente para evitar o surgimento do órgão. Até porque a situação social na Região era tida por muitos analistas como explosiva. Explosiva a ponto de o governo norte-

⁹ Celso Furtado (1997, p. 132) é ainda mais enfático quanto a este tópico: “Em realidade, a lei foi aprovada *contra* a maioria das bancadas nordestinas, graças ao apoio majoritário dos deputados do Centro”.

americano, receoso de uma difusão do “efeito Cuba” pela América-Latina, defender o que deveria ser uma solução técnica para a miséria nordestina:

Com efeito, o apoio do governo norte-americano à criação de um organismo que se propõe a solucionar o problema do Nordeste em termos novos, diante do potencial explosivo que se identifica na região é evidenciado [também] por editoriais do jornal *O Estado de São Paulo* (COHN, 1976, p. 82).

Deve-se recordar que aquela era a época das internacionalmente famosas *ligas camponesas*, lideradas por Francisco Julião.

Querelas políticas à parte, não se pode negar o aspecto inovador representado pela Sudene. O mesmo Presidente da República que decretou sua extinção havia escrito anteriormente que:

Mais consistente como técnica de planejamento global e como forma de ruptura do sistema tradicional de decisões foi a Sudene, na medida em que sua Superintendência e seu Conselho, para poder implementar as políticas adotadas a partir de critérios técnicos (...) tiveram de interferir diretamente nas áreas de decisão privativas dos governadores e na política dos partidos de clientela, bem como tiveram que constituir em pouco tempo, um corpo e burocratas com objetivos técnicos (CARDOSO, 1997, p.175).

Mendonça de Barros (1997), que também destaca o aspecto inovador da proposta do GTDN¹⁰, observa que a intenção do órgão em agir em diversas frentes para elevar o nível de renda e alcançar para o Nordeste uma situação econômica menos dependente do Centro-Sul do País é

¹⁰ “A partir daí, tenta-se formular uma nova estratégia: a solução do problema não estaria na oferta de água, mas sim num conjunto mais amplo de medidas que assegurassem o desenvolvimento econômico da Região como um todo, tornando-a assim, menos dependente das variações pluviométricas” (BARROS, 1997, p. 119).

acertada, pois, do contrário, os prognósticos a respeito do plano tornam-se inviáveis.

Já Francisco de Oliveira (1977) nota ainda que a Sudene detinha, quando de sua criação, a capacidade, inteiramente inédita no quadro político-administrativo do País, de criar empresas mistas, combinando capitais da União, dos Estados e do setor privado. A idéia foi a de tornar o Estado também produtor no Nordeste:

Praticamente em qualquer ramo das atividades econômicas poderia a Sudene implantar essas empresas estatais, como de fato as implantou, desde empresas destinadas ao abastecimento d'água nas cidades até uma unidade de produção industrial tão inequívoca quanto a USIBA - Usinas Siderúrgicas da Bahia. O Estado nunca tinha sido produtor no Nordeste, salvo em poucos casos; esse novo Estado no Nordeste já se apresentava sem a marca de sua ambigüidade no Centro-Sul (OLIVEIRA, 1977, p. 116).

O órgão criado em 1959 não se modificou muito, quanto a sua estrutura básica, até o ano de 2001. Tratava-se, na verdade, de uma autarquia de feições híbridas. Era composta por dois corpos que deveriam trabalhar de forma integrada: o corpo técnico - a *Secretaria Executiva* - e um político - o *Conselho Deliberativo*. Cabia ao primeiro corpo analisar e propor soluções de caráter eminentemente técnico, como as do tipo: qual empresa deve ser incentivada para a superação de determinado ponto de estrangulamento na economia do Nordeste.

Para tanto, a Sudene seria o “primeiro órgão de administração direta com todo o seu pessoal especializado trabalhando em regime de tempo

integral” (FURTADO, 1997, p. 134). Coube a esse corpo técnico, já em seu primeiro *Plano Diretor*, propor soluções em setores como eletrificação, transportes, aproveitamento dos recursos hídricos, reestruturação da economia rural, melhoria das condições de abastecimento, levantamento e prospecção mineralógica, levantamento cartográfico, serviços de abastecimento de águas das cidades do interior e, não menos importante, incentivos aos investimentos privados no setor industrial (FURTADO, 1997, p. 134).

Cabia ao Conselho Deliberativo, braço político da Sudene, aprovar ou não as propostas da Secretaria Executiva. Compunham o conselho os governadores da Região, representante das classes empresariais e dos trabalhadores, assim como ministros do Governo Federal. A idéia por trás desta organização dual era a de conferir solidez política às decisões técnicas. A rigor, nenhum governador poderia reclamar de não ter sido ouvido quando determinada decisão fosse tomada. O arranjo institucional então proposto dava a cada governador voz e poder de decisão.

Com o passar dos anos, as reuniões do conselho, que durante os primeiros anos da Sudene eram bastante concorridas, simplesmente deixaram de interessar aos governadores¹¹. Até mesmo os ministros

¹¹ Segundo Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho, em entrevista prestada ao Jornal do Commercio em 11/08/2002, entre 1987 e 1998, período no qual foram realizados mais de 100 encontros, a Sudene conseguiu reunir todos os governadores em quatro ocasiões. E só contou com a presença simultânea dos governadores da Bahia, de Pernambuco e do Ceará em 15 oportunidades.

menosprezaram o conselho, enviando como seus representantes, técnicos de segundo e terceiro escalões.

Da forma como foi pensada, a Sudene representava o Estado dentro do Estado. Esta noção é reforçada pelo gigantismo do prédio construído para abrigá-la. Evidentemente, muitos a viam, principalmente em seus últimos anos, como uma desnecessária duplicação de tarefas dentro do próprio governo federal.

Por outro lado, os governadores, com acesso mais direto ao poder federal, achavam mais proveitoso se dirigirem diretamente àquele poder, evitando, assim, a intermediação de um espaço político que, ademais, era bem mais público e demandava esforço – leia-se custo – de negociação com os seus pares nordestinos.

Durante as décadas de 1970 e 1980, a Sudene perdeu identidade funcional: se o Ministério da Educação pretendia desenvolver determinado programa na Região ele o fazia sem passar pelo crivo dos governadores em assembleia e, muito menos, pela avaliação técnica da Secretaria Executiva do órgão. Afinal, os estados da Região dispunham de seus representantes no Congresso, caso alguma crítica ou alteração devesse ser formulada ao programa. Por que, então, incorrer-se no custo de uma instância intermediária a mais?

Em defesa da proposta grandiosa e aparentemente dispendiosa representada pela Sudene, pode-se argumentar o seguinte: sempre que uma

região de um espaço nacional demanda mais atenção de um governo central, sob a ameaça da secessão, a resposta é a de se criar uma instância intermediária ou representativa daquele governo federal na região em questão. Este foi o caso da Itália, experiência, analisada por Putnam (1993).

Alguma autonomia administrativa é concedida com forma de aplacar o desejo da secessão por parte de regiões pobres. A autonomia é alternativa para a fragmentação do território. O arranjo institucional implicado pela autonomia administrativa, de fato, pode ser percebido como uma duplicação das tarefas do executivo no subespaço nacional. Mas, para os que se preocupam com o desenvolvimento de áreas muitas vezes esquecidas ou (mesmo desconhecidas) pela administração central, o “Estado dentro do Estado”, com todas as suas duplicações representa uma saída contra a divisão territorial.

Esta é uma aplicação do dilema *saída versus voz*, conforme formulado por Hirschman (1973a). Para Hirschman, um consumidor insatisfeito com determinado produto pode reclamar do produtor, exercendo seu direito à voz, ou abandonar o produto, optando pela saída. Mais tarde, Hirschman (1996) adaptou sua teoria para explicar o que aconteceu à Alemanha Oriental em 1989. Ao invés de demandar melhores condições de vida e liberdade - exercício da voz - boa parte dos insatisfeitos com o regime comunista escolheu emigrar para a Alemanha Ocidental, no que foram auxiliados pelas próprias autoridades comunistas.

O conselho deliberativo era uma oportunidade para que as lideranças políticas regionais exercessem seu direito à voz, ao invés de buscarem a *saída* - a fragmentação do território ou a dissolução da vontade política.

Ao longo de todo o seu período de existência, o principal instrumento da ação da autarquia foi o *Fundo de Investimentos do Nordeste* (FINOR). O que deveria ser um instrumento do desenvolvimento a mais, passou a ser visto como o carro chefe da autarquia e o que mais despertava o interesse e a cobiça dos agentes que, de algum modo, interagiam com o órgão.

De fato, uma vez extinta a Sudene, os governadores da Região fizeram absoluta questão de garantir um substituto à altura para o Fundo, no que foram antecipadamente atendidos pela Medida Provisória que extinguiu a autarquia, com a criação do *Fundo de Desenvolvimento do Nordeste*.

Portanto, qualquer avaliação da Sudene é condicionada, em grande parte, pelo desempenho do Finor. E, com base nesse desempenho, afirmar pura e simplesmente que a Sudene falhou é, nas palavras de Bresser Pereira (1998a), uma visão parcial do problema que a instituição procurou enfrentar:

Se resolver 'os problemas do Nordeste' significava equipará-los, ou quase, ao Sul, ou então, reduzir drasticamente os diferenciais de renda, é claro que isso não aconteceu. Nem podia acontecer. O papel da Sudene foi o de interromper o processo de agravamento das diferenças regionais, não eliminá-lo. (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.96).

Em que pese sua legislação algo confusa, a qual, inclusive, deixa margens a interpretações nem sempre unânimes, o FINOR, na qualidade de instrumento de desenvolvimento regional, era relativamente simples: os agentes que tinham imposto a pagar, poderiam destinar parte do débito a um fundo que financiasse projetos no Nordeste¹².

Os projetos que deveriam receber os recursos seriam criteriosamente analisados pela Secretaria Executiva e, a seguir, passariam pelo aval do conselho deliberativo. A rigor, portanto, a decisão sobre qual projeto mereceria os recursos era técnica e política.

Técnica, porque, como afirma Guimarães Neto (1999, p. 234), as empresas a serem localizadas no Nordeste deveriam ser "consideradas, pelo sistema de planejamento, como relevantes para o desenvolvimento regional".

A partir de informações oriundas da própria Sudene, Paulo Haddad (2001) afirma que no período de 1962 a 1989, o número de projetos beneficiados pelo FINOR foi superior a 2.700, gerando mais de 500 mil empregos e investimentos da ordem de US\$ 47,1 bilhões (a dólares de 2001).

¹² O FINOR tem sua mecânica de funcionamento descrita no Apêndice deste trabalho.

Ainda segundo Haddad (2001), estes resultados não impediram a fragilidade institucional do órgão.

Se por um lado, a economia regional tornou-se mais dinâmica e integrada à nacional, como o demonstram os estudos de Araújo (1995; 1997), Souza (1997), Guimarães Neto (1995; 1999), Maia Gomes e Vergolino (1995), Azzoni et al. (2001), por outro, o Nordeste reproduz internamente as disparidades de desenvolvimento que se observa fora da Região. A Tabela 1 mostra como a riqueza regional está concentrada nos três estados economicamente mais poderosos, Bahia, Pernambuco e Ceará. Estes foram responsáveis, em 2000, por mais de 68% do produto gerado no Nordeste.

Tabela 1

Produto interno bruto e participação dos estados no PIB do Nordeste - 2000

PIB	NE	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
PIB (R\$ Milhões)	144.135	9.207	5.330	20.800	9.293	9.238	29.127	7.023	5.921	48.197
Participação (%)	100	6,39	3,70	14,43	6,45	6,41	20,21	5,04	4,87	33,44

Fonte: IBGE, Contas Regionais do Brasil, 2000.

O mecanismo de incentivos administrado pela Sudene tem sido criticado exatamente por permitir ou mesmo instigar tamanha concentração. De acordo com o Relatório Final da CPI-FINOR¹³, datado de maio de 2001, a

¹³ A CPI do Finor foi instalada em 18/04/2000 para averiguar denúncias de irregularidades na liberação e aplicação de recursos do Fundo. A CPI realizou audiências e depoimentos, bem como visitas às empresas beneficiadas. Entre as irregularidades encontradas pela CPI estão, desde de fiscalizações “realizadas numa situação caótica” (Relatório Final CPI-FINOR, p.46) até a emissão de notas “frias” por parte de algumas empresas.

distribuição espacial de projetos concluídos evidenciava a concentração de projetos concluídos nos três estados mais ricos da Região, Pernambuco (22%), Bahia (19%) e Ceará (17%). Estes estados juntos receberam o equivalente a 63% das liberações dos recursos do Fundo para projetos concluídos.

Outro número questionado pela CPI é o referente à quantidade de empregos criados pela política de incentivos. “Do total de empregos previstos pela Sudene (459.307) para os dez Estados beneficiados de recursos do FINOR, apenas 31% (142.589) foram efetivamente gerados” (RELATÓRIO FINAL DA CPI-FINOR, 2001, p. 52)¹⁴.

O Relatório afirma que a distribuição espacial de projetos concluídos, situação em 2001, apontava em evidente concentração: 22% dos empreendimentos em Pernambuco, 19% na Bahia e 17% no Ceará.

Esta não foi a única crítica feita à ação da Sudene. Foram suspeitas de malversação dos recursos do Fundo levaram a criação da CPI-FINOR. Seu Relatório Final, apontando graves irregularidades na administração do Finor, motivou a decisão de extinguir o órgão em maio de 2001. De um total de 3.052 projetos aprovados pelo FINOR, o número de malsucedidos chegou a 653. Deste total, apenas 51 estavam sendo objeto de investigação pela Sudene mediante a criação de processos administrativos.

¹⁴ Os números são do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho, posição de abril de 2000.

Embora sempre criticada, ainda não se tinha proposto uma medida tão radical quanto a extinção do órgão. Exemplos dessa crítica encontram-se em Tamer (1968), Oliveira (1977), Almeida (1985), Carvalho (1988) e, mais recentemente, Bresser Pereira (1998), Villa (2000) e Gomes (2001).

Autor de uma série de reportagens sobre o Nordeste, para o Jornal *O Estado de São Paulo*, Alberto Tamer (1968) já alertava para o fato de que a industrialização nordestina estava se realizando com a utilização de um mínimo de mão-de-obra e um máximo de capital, através da aplicação de moderna tecnologia. Tal aplicação, reconhecia, contudo, Tamer (1968), teve por finalidade permitir à Região “produzir a custos competitivos – condição primordial para que possa enfrentar concorrentes futuras mesmo dentro do próprio mercado regional” (TAMER, 1968, p.73).

A Sudene, segundo Tamer (1968), encontrou um esquema de promoção à industrialização regional que não precisava contar com grandes volumes de recursos públicos, o quais já eram escassos. A idéia era estimular a livre empresa através de uma política de incentivos fiscais que deixou ao “investidor a decisão de onde, como e no que produzir” (TAMER, 1968, p.75).

O problema prossegue Tamer (1968, p. 76), é que a “livre empresa, investindo por sua conta, por certo se guiará antes pelo lucro e não

inspirada em concepções de planejamento regional – e não há como criticá-la. Em consequência, projetos acumularam-se em apenas 3 estados”.

Para Oliveira (1977) a Sudene, como instrumento de integração nacional, permitiu ao sistema produtivo regional estabelecer um padrão de subordinação à lógica de acumulação do capital da Região Sudeste.

O argumento empregado por Oliveira (1977) é nitidamente marxista. Para ele, se por um lado as ações da Sudene destroem a lógica econômica atrasada que predominava na Região, uma lógica manifesta na produção de bens agrícolas, com pouca inovação tecnológica e relações de trabalho ainda mais arcaicas, por outro, as ações da Sudene visando industrialização da Região, inserem o Nordeste no modo de produção capitalista conduzido pela região mais dinâmica do País.

Rômulo Almeida (1985), um dos idealizadores da SUDENE reconhecia, em 1985, que o fluxo de recursos produtivos em direção ao Sudeste, apontado por Celso Furtado no GTDN, ainda existia como um dos sintomas da dependência da Região para com o Sudeste.

A dependência, tornada aguda com a industrialização facilitada pelos mecanismos de incentivos da autarquia, é também mencionada por Carvalho (1988). O autor, afirma, contudo que a “modernização reformista” implicada pelas ações do órgão não foram suficientes para “alterar substancialmente a estrutura de apropriação e utilização dos meios de produção no Nordeste” (CARVALHO, 1988, p. 233).

Fazendo coro à crítica de Tamer, Carvalho (1988), entende que a industrialização promovida pela Sudene é reflexo de formas e processos de produção mais avançados, realizados no Centro-Sul ou no exterior. Trata-se, portanto, de uma *modernização conservadora*. Opinião partilhada por Bresser Pereira (1998a):

As empresas do Sul passaram a instalar filiais no Nordeste usando a mesma tecnologia do Sul, fortemente capital-intensiva, o que redundou em uma baixa absorção de mão-de-obra, em uma região em que a população excedente era enorme. (BRESSER PEREIRA, 1998A, p. 96).

Bresser Pereira (1998a) diz ter havido uma mudança fundamental nos objetivos e métodos da Sudene em relação àqueles propostos por Celso Furtado. O órgão, que deveria ser um instrumento de repasse de fundos públicos para a economia nordestina, com a participação dos estados, “na verdade, transformou-se [através de seu mecanismo de incentivos] no veículo de transferência de capital industrial do Sul para o Nordeste (BRESSER PEREIRA, 1998a, p. 96)”.

O Golpe de 1964 contribuiu para uma certa descaracterização da proposta original elaborada por Celso Furtado. “Após sua militarização com o golpe militar de 1964, [a Sudene] passara a agir mais como uma repartição pública tradicional, do que como uma agência de desenvolvimento do Nordeste” (VILLA, 2000, p.199).

Durante os anos 70, o Governo Geisel manteve a mesma política de concentração industrial e de investimentos, especialmente no Sudeste do País. A política econômica do Governo Geisel aprofundara ainda mais o fosso entre o Nordeste e as regiões Sul e Sudeste. “O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) concentrou, durante a década, quase 70% de seus empréstimos no Sudeste – São Paulo chegou sozinho a receber 40% do total desses recursos” (VILLA, 2000, p.218).

Se a industrialização promovida pela Sudene foi criticada, a sua ação no setor agropecuário também não foi poupada. Villa (2000) observa que programas de apoio à produção agropecuária coordenados pela Sudene não modificaram a paisagem de miséria na qual viviam, como ainda vivem, milhões de pessoas: “A maior parte das obras realizadas durante a seca de 1970, pelo Polonordeste e pelo projeto sertanejo redundou em rotundo fracasso”.

Maia Gomes (2001), nota que o problema da miséria no semi-árido, tornado catastrófico em períodos de seca, é hoje tão evidente quanto o era há cem anos atrás. Há sinais de mudança, contudo. Trechos do próprio semi-árido dão sinais de vigor econômico, fruto da atividade irrigada voltada para a exportação.

A autarquia não era criticada apenas por causa do desenvolvimento ainda não alcançado. O órgão era criticado também pela suspeita de má utilização dos recursos sob sua responsabilidade. Denúncias

sobre o desvio de recursos levaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara e no Senado Federal. Os trabalhos da CPI-FINOR foram concluídos pouco antes do anúncio da extinção do órgão. De fato, seus resultados foram utilizados pelo Presidente da República e seu Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) como argumento para extinção.

O Relatório Final da CPI apontou desvios da ordem de 2,2 bilhões de Reais ao longo dos 30 anos de existência do fundo.

Na mesma época, foram anunciados desvios na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM - não por uma CPI, mas pelo Ministério Público Federal. Tais denúncias acusavam figuras políticas de expressão nacional, chamando a atenção dos meios de comunicação em geral para o fato.

Em resposta a essas notícias, o Presidente da República achou por bem extinguir os dois órgãos através da Medida Provisória (MP) nº 2.145, de 2 de maio de 2001. A MP cria no lugar da Sudene uma Agência de Desenvolvimento Regional (ADENE), cujo objetivo é formular, tão logo seja efetivada, uma nova estratégia de ação para o desenvolvimento da Região. No anúncio da MP, o Presidente afirmou que estava, com aquele ato, “renovando” o espírito da Sudene histórica:

Há diferenças entre a Sudam e a Sudene, que são reconhecidas. Reitero que a Sudene teve um papel importante na reorganização do Nordeste e que eu espero com essa agência (Adene) esse papel seja mais eficaz (Fernando Henrique Cardoso, 2001)¹⁵

Até janeiro de 2003, não foi isso que aconteceu e, de um modo geral, a repercussão do fechamento do órgão de mais de 40 anos de existência foi mínima.

Uma semana após o anúncio da extinção da Sudene, o Ministro responsável direto pela medida foi, por sua vez, afastado do cargo sob suspeita, ainda em investigação, de que a empresa da qual era sócio, teria desviado recursos do Fundo. Segundo foi noticiado, na oportunidade o Presidente da República ficou irritado por ter sido surpreendido com a denúncia do suposto envolvimento do ministro em fraudes na Sudene (*O Estado de São Paulo*, 09/05/2001)

Em declaração feita à *Folha de São Paulo* (04/05/2001) o Ministro Fernando Bezerra havia defendido a extinção da Sudene com o argumento de que “para roubar, agora vai dar muito mais trabalho”.

A reação da classe política nordestina ao anúncio da extinção da Sudene foi comedida, se não otimista.

Para o Vice-Presidente da República Marco Maciel, quem sempre procurou prestigiar o órgão publicamente, a “transformação tem por objetivo

¹⁵ Em Anexo a este trabalho encontra-se a íntegra do discurso do Presidente.

criar condições necessárias para aumentar os investimentos na região e atrair novos investidores” (*Gazeta Mercantil*, 03/05/2001).

Mais tarde, em campanha de reeleição para o Senado, o Vice-Presidente culpou o ex-Ministro Fernando Bezerra pela extinção do órgão. Disse ter defendido a manutenção da Sudene junto ao Presidente. “Infelizmente, apesar de ser mais sólida institucionalmente que a Sudam, vieram os escândalos e fez-se um grande alarido. O titular da Integração Nacional do PMDB saiu em defesa da Sudam, associando-a à Sudene, penalizando muito a Região” (*Jornal do Commercio*, 20/09/2002).

Acontece, contudo, que a Sudene não foi transformada e sim extinta. Os governadores da Região até então refratários à idéia da extinção não se posicionaram ostensivamente contra a medida. No mês anterior, o Ministro Fernando Bezerra havia se comprometido com os governadores da região a não fechar o órgão sem a anuência dos mesmos. “Os governadores que se pronunciaram contra o fim da instituição mas elogiaram a decisão do presidente, que nem sequer os consultou, como modernizadora” (Fernando Castilho, *Jornal do Commercio*, 03/05/2001)¹⁶.

O Governador de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos, afirmou: “precisamos de algo mais moderno e mais positivo para a Região” (*Jornal do Comércio de Recife*, 03/05/2001).

¹⁶ Ainda sobre a pouca repercussão do fechamento na Sudene na Região, o jornalista comenta: “Sudene, Adene? O tema no Piauí foi o Corinthians. Apesar de ter sido um dos estados que mais questionou as mudanças na Sudene, o Piauí ontem não parou para debater a criação da Adene. O assunto em Teresina foi o jogo Flamengo (PI) e Corinthians”.

O Senador opositor de Pernambuco, Roberto Freire, fez coro à declaração do Governador: “o modelo da ex-autarquia estava superado” (Jornal do Comércio do Recife, 03/05/2001).

Alguns estudiosos da questão regional se posicionaram contra a extinção do órgão.

O Professor Renato Duarte, pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco, foi bastante enfático em sua crítica: “quaisquer que tenham sido os argumentos técnicos ou políticos para a decisão de fechar aquela autarquia (referindo-se à Sudene), eles constituíram um gravíssimo erro de estratégia nacional” (Gazeta Mercantil, 10/04/2001). Para o Professor Duarte, a MP que extingue a Sudene e cria em seu lugar a Adene, apenas reproduz a Sudene no auge de seu esvaziamento administrativo orçamentário e político. Justifica então a manutenção da superintendência quando afirma que “existe um problema no Brasil – o do Nordeste – que continua merecendo um tratamento específico”.

Um ano após o que o economista e estudioso da questão regional Roberto Cavalcanti, chamou de desnecessária extinção da Sudene, a reação da classe empresarial à extinção da Sudene modificou-se um pouco.

Esta reação adversa diz respeito particularmente à substituição do FINOR – o qual não foi extinto pela MP que extinguiu a Sudene – pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDN (criado pela MP nº 2.145, de maio de 2001).

O FDN será o mais importante instrumento com que contará a Agência que substitui a Sudene. A principal diferença em relação ao FINOR é que os recursos do novo fundo serão contingenciados, ou seja, dependerão de sobras no orçamento federal. Isto é motivo de crítica por parte de algumas lideranças empresariais.

Uma questão mais relevante que a efetividade dos fundos na atração de investimentos para a região é investigar até que ponto as ações da Sudene amenizaram o problema regional. No próximo capítulo o problema regional é quantificado com base em vários indicadores econômicos e sociais. É a persistência deste problema regional que mantém vivo o debate sobre a necessidade de um órgão de desenvolvimento regional, qualquer que seja o seu nome.

2.5 Conclusão

Neste capítulo a trajetória da Sudene é descrita, desde seus antecedentes até sua extinção. Aqui foi visto como as políticas regionais surgiram em resposta aos graves problemas sociais ocasionados pelas secas.

Uma mudança de perspectiva no trato da questão regional é sentida em meados da década de 50, do Século passado. Naquela oportunidade, o problema regional passou a ser percebido menos como um problema hidráulico e mais como um problema econômico.

A necessidade de se coordenar as ações dos diversos órgãos já existentes na Região faz surgir, por intervenção direta do Presidente Juscelino Kubitschek, em 1959, a Sudene, cuja missão é dotar a Região de uma infra-estrutura favorável ao desenvolvimento econômico e administrar uma política de incentivos para atração de capitais privados.

Esta política de incentivos, criticada por estar mais afeita ao modo de produzir predominante no Centro-Sul, poupador de mão-de-obra, proporcionou um dinamismo econômico que permitiu à Região acompanhar o crescimento econômico do País, um dos mais expressivos do mundo, como se verá no capítulo a seguir.

Foi, contudo, a forma segundo a qual os incentivos foram administrados que motivou a extinção do órgão em maio de 2001, por Medida Provisória do então Presidente da República. Este embora reconhecendo, em eloqüente discurso, a importância até internacional da Sudene, achou por bem substituí-la por uma agência cuja estrutura espelha os ditames da reforma administrativa do governo federal, tópico a ser discutido mais adiante nesta tese.

A agência ainda não chegou a funcionar e a mudança de governo repercute de maneira direta no desenho da nova instituição. Procurando cumprir promessas de campanha, o Presidente Lula da Silva pretende restaurar a Sudene, criando para isto uma comissão responsável por propor uma nova estrutura que deverá funcionar até maio de 2003. A julgar pelas declarações da coordenadora dos trabalhos, a economista Tânia Bacelar, é pouco provável que a Sudene restaurada diferencie-se muito do modelo de agência pensada no governo Fernando Henrique.

3. O PROBLEMA REGIONAL

3.1 Apresentação

Neste capítulo constata-se que o problema regional persiste, apesar das ações implementadas pelo governo federal na Região através da Sudene. Os resultados positivos alcançados não foram suficientes para reverter o quadro geral de subdesenvolvimento que predomina no Nordeste. Como se verá, os indicadores sociais são ainda mais graves que os econômicos. O Capítulo é organizado em quatro seções. O quadro da desigualdade social é mostrado na Seção 3.2; na seção 3.3 observa-se que a situação econômica, no que diz respeito à participação do Nordeste na produção nacional, não mudou muito nesses 40 anos de atuação do órgão. Na Seção 3.4 conclui-se este capítulo.

3.2 O Quadro das desigualdades sociais

O historiador econômico, David Landes (1998) quando procurou explicar porque algumas nações são tão ricas e outras tão pobres afirmou que uma das manifestações desta enorme diferença se dá nos progressos em medicina e higiene. Tais diferenças são decorrentes, por sua vez, dos ganhos da aplicação do conhecimento e da tecnologia. Este conhecimento não é distribuído de maneira eqüitativa entre os países.

Para o autor, é possível, grosso modo, dividir o mundo em três espécies de nação. "Aqueles em que as pessoas gastam rios de dinheiro para não ganhar peso, aquelas em que as pessoas comem para não morrer e aquelas cuja população não sabe de onde virá a próxima refeição" (LANDES, 1998, p. 20). As diferenças se fazem acompanhar de acentuados contrastes nas taxas de morbidade e expectativa de vida.

Dito isto, é possível inferir que o que é válido para os países é igualmente verdadeiro para as regiões e sub-regiões.

O estudo das condições de vida e de seus reflexos sobre a situação de saúde da população cada vez mais está presente nos trabalhos epidemiológicos, em face das mudanças econômicas que têm afetado, consideravelmente, a qualidade de vida, acentuando as desigualdades e a exclusão social (BARCELLOS, 2000).

Um dos mais evidentes indicadores das condições de vida de uma população, o que geralmente chama mais a atenção das autoridades públicas, é a *taxa de mortalidade infantil*. Esta taxa está diretamente ligada às condições sociais e econômicas de uma região, estado ou nação. Como se nota analisando os dados da Tabela 2¹⁷, o Nordeste ainda apresenta uma taxa de mortalidade bem acima da média nacional. Observa-se que nos últimos 50 anos, a Região Nordeste apresentou a pior evolução neste indicador. Considerando os países da América Latina e Caribe, a taxa do Nordeste é inferior apenas às da Bolívia, Guatemala, Guyana, Haiti e São Tomé e Príncipe. Difere pouco das às verificadas em países como Bangladesh (com uma taxa de 51), Gana (57), Namíbia (54) e África do Sul (56)¹⁸.

¹⁷ Projeções para 2020 feitas pelo Departamento de Pesquisas do IBGE.

¹⁸ Segundo dados da UNICEF, para o ano de 2001.

Tabela 2
Taxa de mortalidade infantil, Brasil e Grandes Regiões - 1950-2020

Anos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	CO
1950	150,70	151,83	184,33	131,16	131,85	122,93
1960	131,16	129,92	170,39	109,92	95,0	111,23
1970	113,85	108,58	150,07	95,69	84,50	93,62
1980	83,79	69,84	116,48	71,36	59,02	69,08
1991	44,72	43,28	68,59	31,81	28,97	33,05
2000	33,74	31,52	51,02	25,0	22,10	25,39
2020	27,11	25,12	41,15	21,0	18,17	20,96
Var.1950/00	-77,52	-79,24	-72,32	-80,94	-80,59	-79,35

Fonte: IBGE/DPE/DEPIS/DIEAD.

As *taxas de fecundidade e esperança de vida ao nascer* (Tabelas 3 e 4, respectivamente) dão uma idéia da evolução demográfica da Região e também das condições de vida de sua população. Em 1999, a taxa de fecundidade no Nordeste era a mais alta do país, assim com o era em 1940. A esperança de vida ao nascer observada no Nordeste em 1950 era inferior a europeia da idade média. Neste item, a Região apresentou o maior crescimento. Uma comparação internacional revela que a taxa de fecundidade da Região é um pouco inferior à média da América Latina e Caribe, que foi de 2,6 em 2001 (UNICEF).

Já no que diz respeito à expectativa de vida, na América Latina e Caribe, o número do Nordeste é superior apenas aos da Bolívia, Guatemala, Guyana, Haiti. De fato, o número fica um pouco abaixo da média daquelas

duas áreas que em 2001 foi de 70 anos, e da média do Oriente Médio e Norte da África, que foi de 67 anos, também em 2001, segundo a UNICEF.

Tabela 3
Taxa de fecundidade, Brasil e Grandes Regiões - 1940-1999

<i>Anos</i>	<i>Brasil</i>	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sul</i>	<i>CO</i>
1940	6,16	7,17	7,15	5,69	5,65	6,36
1950	6,21	7,97	7,50	5,45	5,70	6,86
1960	6,28	8,56	7,39	6,34	5,89	6,74
1970	5,76	8,15	7,53	4,56	5,42	6,42
1980	4,35	6,45	6,13	3,45	3,63	4,51
1991	2,85	4,15	3,70	2,35	2,52	2,66
1999	2,3	-	2,65	2,05	2,24	2,28

Fonte: IBGE/DPE/DEPIS/DIEAD/DEMOG.

Tabela 4
Esperança de vida ao nascer, Brasil e Grandes Regiões - 1950-2020

<i>Anos</i>	<i>Brasil</i>	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sul</i>	<i>CO</i>
1950	43,33	43,16	35,92	48,04	52,66	50,31
1960	48,04	48,17	39,99	53,07	57,48	52,93
1970	52,66	54,63	43,33	57,41	60,02	57,63
1980	62,0	60,84	52,39	64,28	67,06	64,53
1991	66,03	65,49	62,71	67,61	68,79	66,97
2000	68,55	68,47	65,78	69,58	71,03	69,42
2020	70,37	70,50	67,88	71,06	72,63	71,18
Var.1950/00	58,20	58,64	83,13	44,84	34,88	37,98

Fonte: IBGE/DPE/DEPIS/DIEAD

Os resultados apresentados nas Tabelas acima são decorrentes de um conjunto de fatores que, atuando em conjunto, mantém o Nordeste numa situação precária em relação ao resto do País. Um dos mais importantes vetores do atraso na Região é o seu expressivo número de analfabetos. De acordo com os números da Tabela 5, é bastante significativo o número de analfabetos na Região. Comparando-se a taxa de analfabetismo do Nordeste com a observada na América Latina e Caribe, verifica-se que sua posição é inferior apenas a dos seguintes países: Guatemala, Haiti e Nicarágua. A taxa de analfabetismo do Nordeste é superior a de países como Botsuana (23%, em 2000) e Camarões (26%, em 2000, ainda segundo a UNICEF).

Tabela 5
Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, Brasil e Grandes Regiões - 1992/1999

Anos	Brasil	NO	NE	SE	SUL	CO
1992	17,2	12,0	32,7	10,9	10,2	14,5
1999	13,3	11,6	26,6	7,8	7,8	10,8

Fonte: IBGE, PNADs, 1992/1999.

A taxa de analfabetismo entre a população rural é ainda maior: se em 1992 este número correspondia a 50,2%, em 1999 observa-se uma sensível melhora: 41,0%. Talvez um retrato mais fidedigno do analfabetismo no Nordeste seja fornecido pela *taxa de analfabetismo funcional* (Tabela 6), que classifica como alfabetizadas apenas aquelas pessoas com quatro anos

ou mais de estudos. Neste caso, o Nordeste teria quase metade de sua população qualificada como analfabeta. No meio rural este número é simplesmente catastrófico: 78,3%, em 1991 e 67,1% em 1999. A Bahia, em sua área rural, é o estado que apresenta as maiores taxas: 83,1%, em 1991 e 72,6% em 1999.

Tabela 6
Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade, Brasil e Grandes Regiões - 1992/1999

Anos	Brasil	NO	NE	SE	SUL	CO
1992	36,9	33,2	55,2	29,4	28,9	33,8
1999	29,4	28,7	46,2	22,3	21,8	27,1

Fonte: IBGE, PNADs, 1992/1999.

A mortalidade infantil apresentada na Tabela 2 é, em grande parte, influenciada pelas condições sanitárias em que vivem as populações mais carentes. O Nordeste apresentou uma *taxa de mortalidade infantil por doenças infecciosas e parasitárias* mais que duas vezes superior ao número registrado para o Sudeste do País, em 1998, conforme dados da Tabela 7.

Tabela 7
Mortalidade proporcional por doenças infecciosas e parasitárias da população de menos de 1 ano de idade – 1992/1998

<i>Anos</i>	<i>Brasil</i>	<i>NO</i>	<i>NE</i>	<i>SE</i>	<i>SUL</i>	<i>CO</i>
1992	13,5	15,5	17,6	10,3	11,1	14,3
1998	11,0	11,1	16,3	7,6	8,1	8,7

Fonte: Ministério da Saúde, Fundação Nacional da Saúde.

Contribui também para aquele resultado o relativamente escasso número de médicos por mil habitantes na Região (Tabela 8).

Tabela 8
Número de empregos médicos por mil habitantes, Brasil e Grandes Regiões – 1992/1999

<i>Anos</i>	<i>Brasil</i>	<i>NO</i>	<i>NE</i>	<i>SE</i>	<i>SUL</i>	<i>CO</i>
1992	2,06	0,79	1,28	2,78	2,18	1,90
1999	2,56	1,15	1,73	3,39	2,62	2,35

Fonte: Ministério da Saúde, Fundação Nacional da Saúde.

Outro forte indicador das condições de vida de uma população é o saneamento básico. Em 2001, o Nordeste apresentou um número muito aquém da média nacional, para não falar das regiões mais desenvolvidas do País (Tabela 9).

Tabela 9
Proporção de domicílios particulares permanentes, segundo características do saneamento básico, Brasil e Grandes Regiões - 2001

Saneamento Básico	Brasil	NO	NE	SE	SUL	CO
Abast. Água (rede geral)	81,1	63,7	69,2	90,5	81,7	75,5
Esgot. Sanit. (rede coletora)	45,4	5,8	22,0	73,5	22,9	30,8
Destino Lixo (coletado)	83,2	85,3	66,3	92,3	84,5	84,4

Fonte: IBGE, PNAD, 2001.

Todos os números até aqui apresentados repercutem sobremaneira no mais sintético dos indicadores sobre desenvolvimento, o *Índice de Desenvolvimento Humano*, em sua versão municipal (IDH-M), recém divulgado pelo consórcio responsável por seu cálculo, a partir de dados do IBGE¹⁹.

O IDH varia de zero (nenhum desenvolvimento) a um (indicando um desenvolvimento total). Países com IDH de até 0,499 são classificados pela Organização das Nações Unidas (ONU) como de “desenvolvimento humano baixo”. Um “médio desenvolvimento humano” apresenta aqueles países que, segundo a ONU, têm o seu IDH situado entre 0,500 e 0,799. Um “alto desenvolvimento” é para os países com IDH acima de 0,800 (PNUD, 2002).

¹⁹ O IDH-M é produzido pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro, com dados do Censo 2000.

O IDH-M de 2000 retrata bem o grau da desigualdade regional. O último lugar entre os municípios brasileiros coube a Manarí, no Sertão de Pernambuco, com um IDH de 0,467. O município tem uma das rendas per capita mais baixas do mundo, R\$ 30,43.

Outro município nordestino ostenta outro triste *record*: Centro do Guilherme, no Maranhão, apresentou a menor expectativa de vida do País: 55,7 anos, número igual a Benin, na África.

A Tabela 10 apresenta os IDHs de 2000 para os estados do Brasil. Os cinco estados com menor IDH são todos nordestinos: Alagoas, Maranhão, Piauí, Paraíba e Sergipe. Os estados com maior crescimento entre os anos de 1991 e 2000 foram os do Ceará, Alagoas e Maranhão. O Brasil apresentou durante o mesmo período uma tímida melhora: de 0,709 para 0,764. O único representante nordestino entre os “top-100” foi o “município” de Fernando de Noronha, em Pernambuco.

Entre os 300 piores IDH-M, apenas seis municípios não pertenciam ao Nordeste. Os 100 municípios com menor IDH estão todos situados na Região Nordeste.

Tabela 10
Índice de desenvolvimento humano municipal, Unidades da Federação - 1991/2000

<i>UF</i>	<i>IDH-M 1991</i>	<i>IDH-M 2000</i>
DF	0,798	0,844
SP	0,773	0,814
RS	0,757	0,809
SC	0,740	0,806
RJ	0,750	0,802
PR	0,719	0,786
GO	0,707	0,770
MS	0,712	0,769
MT	0,696	0,767
ES	0,698	0,767
MG	0,698	0,766
AP	0,691	0,751
RR	0,710	0,749
RO	0,655	0,726
TO	0,635	0,721
PA	0,663	0,720
AM	0,668	0,717
RN	0,618	0,702
CE	0,597	0,699
BA	0,601	0,693
AC	0,620	0,692
PE	0,614	0,692
SE	0,607	0,687
PB	0,584	0,678
PI	0,587	0,673
MA	0,551	0,647
AL	0,535	0,633

Fonte: PNUD, IDH-M, 2002.

Por fim, como categorização da desigualdade, é apresentado na Tabela 11 um quadro da *afluência* das famílias do Brasil. Esta afluência é expressa em termos de acesso a alguns bens e serviços. Mais uma vez, observa-se que o nordestino, de uma maneira geral, vive em pior situação que o habitante médio de qualquer outra região.

Tabela 11
Proporção de domicílios particulares permanentes, segundo algumas características, Brasil e Grandes Regiões - 2001

Algumas características	Brasil	Norte	NE	SE	Sul	CO
Iluminação elétrica	96,0	98,4	89,4	99,1	97,9	96,3
Telefone	58,9	53,4	35,9	70,9	64,9	59,9
Fogão	97,6	96,9	93,9	99,3	98,7	98,3
Filtro d'água	52,7	33,0	52,1	65,3	19,2	63,2
Geladeira	85,1	83,0	64,9	94,0	92,9	87,0
Máquina de lavar roupa	33,7	26,0	9,3	44,0	48,8	28,1
Rádio	88,0	75,5	81,0	92,3	93,4	83,8
Televisão	89,0	88,2	78,4	94,4	92,3	88,5
Microcomputador	12,6	6,7	5,2	17,3	13,9	10,6
Acesso à internet	8,6	4,1	3,5	12,0	8,8	7,3

Fonte: IBGE, PNAD, 2001.

3.3 Estrutura econômica da Região Nordeste

O BNDE, em meados da década de 50, contratou W.H. Singer, então um eminente especialista em desenvolvimento econômico, para conceber uma estratégia que permitisse ao Nordeste recuperar a importância econômica que tinha para o País no ano de 1939. Em 1939, a participação do produto regional no nacional era de 14,9%, conforme números apresentados em Singer (1962). Em 1950, esta participação cai para 11,3%. Caso se incluam nos cálculos os estados da Bahia e Sergipe, que originalmente não faziam parte do Nordeste, a queda é ainda maior: de 31,2% para 16,5% (SINGER, 1962, p. 43).

Baseando-se em número apresentados no GTDN de Celso Furtado deduz-se que a participação do Nordeste na renda nacional era de 13,37% em 1956.

A julgar pelos números da Tabela 12, a participação do Nordeste no PIB nacional não se modificou muito, até piorou um pouco durante o período de atuação da Sudene. Deve-se considerar, contudo, que a economia brasileira foi uma das que mais cresceram no pós-guerra.

Entre 1965 e 1985, o Brasil cresceu a uma taxa de 3,8% ao ano, o que o coloca em 18^a posição entre os 122 países que tiveram seu crescimento analisado por Barro e Sala-i-Martin (1999). Cresceu mais que

qualquer país das Américas ou Europa²⁰. Entre 1965 e 1975, o País cresceu, ainda segundo Barro e Sala-i-Martin (1999), a uma taxa anual de 6,4%, taxa idêntica à japonesa, sendo o 6º país que mais cresceu.

Logo, a manutenção de uma posição relativa indica um expressivo resultado econômico para a Região.

Tabela 12
Participação das Grandes Regiões no produto interno bruto do Brasil - 1985-2000 (em percentual)

<i>Anos</i>	<i>Brasil</i>	<i>NO</i>	<i>NE</i>	<i>SE</i>	<i>Sul</i>	<i>CO</i>
1985	100	3,84	14,10	60,15	17,10	4,81
1986	100	4,38	14,07	58,55	17,62	5,38
1987	100	4,4	13,13	60,18	17,34	4,95
1988	100	4,35	12,83	60,32	17,51	5,0
1989	100	4,93	12,30	59,36	18,64	4,77
1990	100	4,94	12,86	58,83	18,21	5,16
1991	100	4,71	13,37	58,71	17,11	6,10
1992	100	4,32	12,92	58,79	18,30	5,67
1993	100	5,24	12,82	57,73	18,42	5,79
1994	100	5,09	12,87	57,27	18,67	6,10
1995	100	4,64	12,78	58,72	17,89	5,98
1996	100	4,64	13,17	58,07	18,03	6,08
1997	100	4,42	13,09	58,57	17,68	6,25
1998	100	4,48	13,05	58,16	17,48	6,84
1999	100	4,45	13,11	58,25	17,75	6,44
2000	100	4,60	13,09	57,79	17,57	6,95

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2000.

²⁰ A exceção é a ilha de Chipre, que cresceu no período 4,1%.

Em 1956, o PIB per capita da Região correspondia a 42,86% do Nacional e 31,68% do referente à Região Sudeste. Em 2000, segundo o IBGE, o PIB per capita da Região Nordeste equivalia a apenas 46,6% do nacional e 34,3% do observado na Região Sudeste. Considerando, pois, os PIBs per capita regionais em 2000 (Em Reais, Brasil: 6.473; Norte: 3.907; Nordeste: 3.314; Sudeste: 8.774; Sul: 7.692 e Centro-Oeste: 6.559) o Nordeste apresenta ainda uma situação desfavorável.

No que diz respeito à desigualdade relativa à forma como a renda per capita se distribui no Brasil, é possível perceber algum progresso.

Uma maneira simples e direta de aferir o grau e a evolução dessa desigualdade entre regiões é a proposta por Williamson (1968). Para averiguar se teoria do “U invertido”²¹ podia ser corroborada por dados de 24 países, inclusive o Brasil, entre 1949 e 1961, o autor utiliza um *coeficiente ponderado de variação* (V_w). Este coeficiente mede a dispersão da renda per capita regional em relação à média nacional. Cada diferença entre a renda per capita (ou PIB per capita) do estado ou região e a do país é ponderada, no cômputo do coeficiente, pela proporção da população do estado no total

²¹ A hipótese assevera que os estágios iniciais do desenvolvimento são acompanhados pelo aumento na desigualdade entre regiões. “Em algum lugar no curso do desenvolvimento, algumas ou todas as tendências de desequilíbrio arrefecem, causando uma reversão no padrão de desigualdade inter-regional” (WILLIAMSON, 1968, p. 108). Ocorre então que “uma vez iniciado (...) o processo de convergência tende a se tornar cumulativo, de que se visualiza uma medida qualquer de desigualdade regional no eixo vertical de um gráfico e o produto per capita nacional no eixo horizontal. A configuração que se encontraria seria a de um “U” invertido, refletindo a divergência inicial e a convergência subsequente dos níveis de produto per capita entre as diversas regiões do país” (REDWOOD III, 1984, p. 11).

nacional. Quanto maior V_w , cuja fórmula é apresentada a seguir, maior será a disparidade de renda observada:

$$V_w = [S_i (y_i - y)^2 F_i]^{1/2} / y$$

Onde: y_i é o PIB per capita dos estados ou das regiões;

y o PIB per capita do país;

F_i a proporção da população do estado na população nacional²².

John Redwood III (1984) calculou o coeficiente para os anos entre 1950 e 1970, detectando uma tendência geral de convergência, acentuada no final da década de 50. Segundo ele, “se o ponto de inflexão da curva de ‘U’ invertido foi atingido na primeira parte da década de 50, a convergência subsequente foi descontínua, especialmente depois de 1960” (REDWOOD III, 1984, p. 14).

Na Tabela 13 e no Gráfico a seguir, são apresentados os resultados do cálculo dos coeficientes de variação de Williason para os 16 anos entre 1985 e 2000.

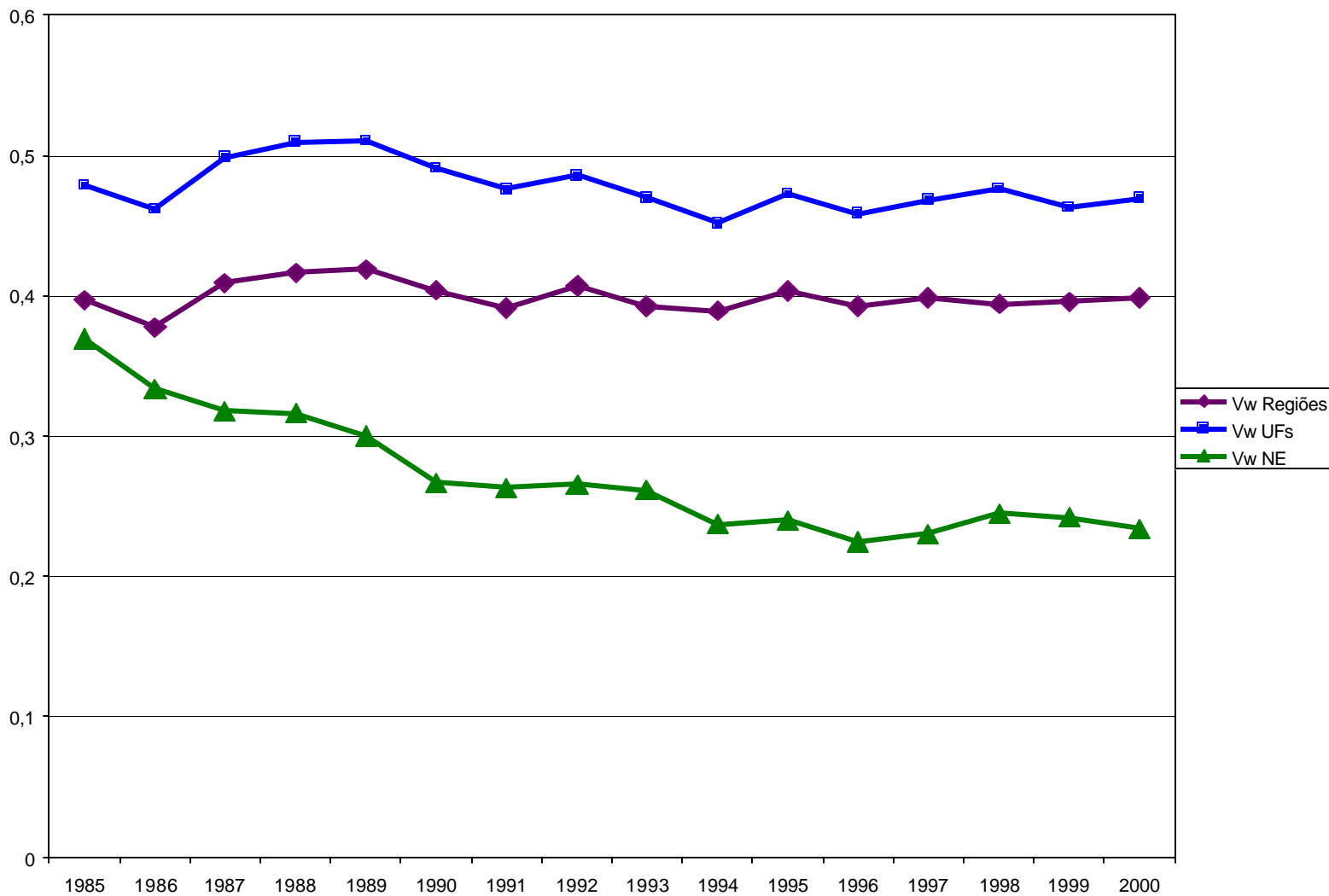
Tabela 13
Coeficiente de variação de Williamson (Vw), Grandes Regiões, Unidades da Federação e Estados do Nordeste - 1985-2000

Anos	Grandes Regiões	Unidades da Federação	Estados do Nordeste
1985	0,396485	0,478261	0,369076
1986	0,377169	0,461949	0,333365
1987	0,408679	0,49873	0,317638
1988	0,416392	0,50934	0,316344
1989	0,418869	0,510027	0,299912
1990	0,403479	0,49054	0,266541
1991	0,390804	0,475536	0,262962
1992	0,407363	0,48518	0,265686
1993	0,392084	0,470142	0,261354
1994	0,389114	0,451612	0,237147
1995	0,403153	0,472782	0,240383
1996	0,392273	0,458393	0,224455
1997	0,398291	0,468301	0,230353
1998	0,393622	0,476046	0,244878
1999	0,395551	0,463151	0,241715
2000	0,398476	0,469479	0,233572

Fonte: Calculados neste trabalho a partir de dados de estimativas populacionais Contas Regionais do IBGE.

²² Foram calculados V_w 's para as macro-regiões, em relação ao PIB per capita nacional; para as unidades da Federação, em relação ao PIB per capita nacional e para os estados do Nordeste, em relação ao PIB per capita da Região.

GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTE DE DESIGUALDADES 1985-2000



Chama atenção a acentuada redução na desigualdade de renda per capita observada entre os estados da Região Nordeste. Tal redução significativa não aconteceu, durante os 16 anos analisados, na dispersão do PIB per capita das unidades da federação e nem entre as macro-regiões do País.

O maior nível de desigualdade foi encontrado entre as unidades da federação, evidenciando sua heterogeneidade. Os estados do Nordeste apresentaram nível de coeficiente de desigualdade menor. Este dado poderia ser utilizado como contra-argumento para as críticas de que o crescimento econômico na Região teria sido excessivamente concentrado, replicando em nível intra-regional o que acontece no Brasil em sua totalidade.

Entre 1987 e 1989 ocorreu a maior inflexão na disparidade do PIB per capita dos estados da Região. Um recrudescimento da desigualdade acontece em 1998, ano que o Nordeste sofreu uma de suas piores secas.

A Tabela 14 a seguir compara o coeficiente de desigualdade médio obtidos neste trabalho com a média dos calculados por Williamson (1968) e Redwood III (1984) para o Brasil.

Tabela 14
Evolução no coeficiente de desigualdade, Unidades da Federação -
1950/2000

Anos	Vw dos Estados
1950-1959 ⁽¹⁾	0,700
1960-1970 ⁽²⁾	0,557
1985-2000 ⁽³⁾	0,477

⁽¹⁾Valor calculado por Williamson (1968).

⁽²⁾Valor calculado por Redwood III (1984)²³.

⁽³⁾Valor calculado nesta Tese.

A julgar por estes números, percebe-se uma nítida redução na desigualdade de renda per capita na segunda metade do Século XX. Embora menor, a queda na desigualdade entre as macro-regiões também foi significativa: o valor médio obtido para os coeficientes calculados por Redwood III, referente ao período 1950-1970, foi de 0,461. Neste trabalho o valor médio encontrado para os mesmos coeficientes, referente ao período 1985-2000, foi de 0,399.

Já no quesito dinamismo, o Nordeste tem apresentado um comportamento um tanto errático, sendo a região cujo crescimento guarda uma menor correlação com o crescimento do Brasil, conforme Tabelas 15 e 16 a seguir.

²³ O valor médio dos W's calculados por Redwood III (1984) para o período 1950-1970 foi de 0,597.

Tabela 15
Taxas de crescimento econômico, Brasil e Grandes Regiões - 1986-2000
(em percentual)

Anos	Brasil	NO	NE	SE	Sul	CO
1986	6,42	10,65	7,98	6,19	5,05	6,59
1987	4,20	4,41	0,87	3,70	8,50	3,98
1988	0,67	6,63	3,12	-0,37	-0,64	5,33
1989	2,54	4,10	1,18	2,18	3,10	3,86
1990	-3,02	2,14	0,12	-4,56	-3,46	2,31
1991	0,62	0,33	1,89	0,38	-0,46	2,52
1992	-0,24	1,41	0	-2,13	4,39	2,61
1993	5,51	8,85	2,26	4,80	9,45	5,60
1994	5,19	8,68	5,05	5,17	4,94	3,97
1995	2,98	8,07	2,09	3,88	-0,69	3,08
1996	3,26	6,61	2,61	3,09	3,45	3,24
1997	3,82	5,83	4,80	3,21	4,12	4,83
1998	1,17	1,49	0,58	0,86	1,71	3,38
1999	1,79	3,95	2,25	0,90	2,92	3,90
2000	4,21	6,41	4,24	3,87	4,69	4,33

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2000. NOTA: valores calculados pelo autor a partir da evolução do volume do valor adicionado a preço básico das Grandes Regiões.

Tabela 16
Correlação entre o crescimento do Brasil e o crescimento das Regiões - 1986 - 2000

Correlação	NO	NE	SE	Sul	CO
	0,78946942	0,704218	0,982553	0,757064	0,706187

Valores calculados pelo autor a partir dos resultados da Tabela 13. Fórmula empregada: covariância da taxa de crescimento do Brasil e da Região dividida pelo produto dos respectivos desvios-padrões.

Embora, conforme dados da Tabela 17, entre 1985 e 2000, o Nordeste tenha apresentado uma taxa de crescimento total (45,61%) muito próxima a do Brasil (46,52%). Note-se ainda que a Região Sudeste, que apresentou taxas de crescimento que mais se correlacionaram com a do Brasil, foi a Região que menos cresceu durante o período.

Tabela 17
Crescimento econômico, Brasil e Grandes Regiões - 1985/2000
(em percentual)

Crescimento	Brasil	NO	NE	SE	Sul	CO
1985/2000	46,52	115,82	46,61	35,38	59,11	79,13

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2000.

Considerando o mesmo período, o estado nordestino que apresentou o pior desempenho em termos de crescimento foi o de Pernambuco (Tabela 18).

Tabela 18
Crescimento econômico, Nordeste e Estados - 1985/2000
(em percentual)

Cresc.	NE	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
1985/2000	46,61	65,66	63,76	68,42	75,22	54,50	30,29	41,04	52,10	38,82

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2000.

O crescimento médio anual de Pernambuco (2,02%) ficou bem abaixo do registrado para o Ceará (4,56%), estado que ameaça tomar-lhe o posto de segunda mais importante economia da Região. O Estado do Rio

Grande do Norte apresentou o melhor desempenho na Região, crescendo a uma taxa média anual de 5,01%.

A Região, em sua totalidade, cresceu a uma taxa média anual muito próxima à brasileira: 3,11%, contra 3,10% para o Brasil.

Na Tabela 19 são apresentadas as taxas de crescimento para as 15 atividades pesquisadas pelo IBGE, durante os anos de 1985 e 2000.

Tabela 19
Taxas de crescimento por atividade econômica, Nordeste, 1985/2000
(em percentual)

Atividade	Crescimento 1985/2000
Agropecuária	31,50
Indústria extrativa mineral	7,12
Indústria de transformação	34,65
Eletricidade, gás e água	51,44
Construção	73,24
Comércio	55,53
Alojamento e alimentação	82,38
Transporte e armazenagem	107,68
Comunicações	424,67
Intermediação financeira	48,34
Atividades imobiliárias (incluindo aluguéis)	69,42
Administração pública	22,05
Saúde e educação	23,50
Outros serviços pessoais	26,10
Serviços domésticos	63,54

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2000.

As atividades que apresentaram melhor desempenho durante o período considerado foram comunicações, transporte e armazenagem e

alojamento e alimentação. Considerando que a atividade de comunicações não deve crescer de maneira tão expressiva a partir do momento em que o grosso da demanda reprimida for atendido, e que o setor de transporte e armazenagem tem seu desempenho condicionado pela evolução dos demais, resta, como promessa de setor mais dinâmico na Região, o diretamente associado ao turismo (alojamento e alimentação). Evidentemente esta suposição está inteiramente calcada no desempenho observado no período 1985/2000, embora haja uma crença generalizada na Região de que o turismo é chave para o desenvolvimento dos estados nordestinos e do Nordeste em geral.

Os estados do Nordeste onde tais atividades mais se destacaram foram Alagoas (crescimento de 601,88% em comunicações), Maranhão (crescimento de 462,48% em transportes e armazenagem) e Ceará (onde o alojamento, item que inclui hotelaria, cresceu 122,73%). Estas taxas foram as maiores entre todos os estados brasileiros. A expansão das comunicações em Alagoas é resultado típico da demanda reprimida a qual se fez referência. A atividade de transporte no Maranhão tem sido beneficiada pelo fato de o Porto de Itaqui escoar boa parte da produção de minérios de Carajás: apenas no primeiro trimestre de 2003 passaram pelo porto 755 toneladas de minério de ferro e 584 toneladas de ferro gusa. Já o Ceará há muito vem desenvolvendo uma agressiva política de promoção do turismo em todo o Brasil.

Numa perspectiva macro-regional, Azzoni et al. (2001) ao analisarem o crescimento da Região Nordeste durante os anos de 1970 e 1998, percebem mudanças significativas na estrutura econômica da Região. No estudo, feito sob encomenda do Banco do Nordeste, os autores utilizam dados produzidos pelo Departamento de Contas Regionais, da extinta Sudene e do IBGE. Afirmam que uma das mais importantes transformações acontecidas na economia nordestina foi a perda de importância econômica do setor primário no Nordeste. Se em 1970 o setor respondia por 20% do valor bruto da produção e do produto interno bruto do Nordeste, em 1998 esta proporção cai para 10%:

Em termos de emprego as mudanças são muito mais drásticas, dado que no início dos anos de 1970 quase 70% do emprego nordestino vinculava-se ao setor primário, caindo rapidamente na década dos 1970 e menos acentuadamente desde então, mas chegando aos anos mais recentes com menos de 40% (AZZONI et al., 2001, p. 53).

Tendência oposta, ainda segundo Azzoni et al. (2001), é notada no setor terciário: inicia com 50% do PIB em 1970 e termina com 55% em 1998. “No meio termo fica o setor secundário (nele incluídos Construção Civil e Serviços de Utilidade Pública), em que se observa crescimento nos anos de 1970 e decréscimo desde então; tomando-se os dois extremos da série, pouca alteração se observa em VBP, PIB e Emprego” (AZZONI et al., 2001, p. 53).

Os autores concluem, portanto, em sua análise do desempenho macroeconômico do Nordeste, que o que de mais significativo aconteceu na economia nordestina, em termos de mudança estrutural, foi o “crescimento acentuado das atividades terciárias em detrimento das atividades primárias” (AZZONI et al., 2001, p. 53).

Considerando um período mais recente (os anos 1992-1997) e lançando mão de uma atualização da matriz insumo-produto do Nordeste de 1992²⁴, Azzoni et al. (2001) revelam que igualmente importante para a economia nordestina foi a sua endogenização: “Em outras palavras, as relações inter-setoriais apresentaram redução em intensidade de trocas, ligadas a vazamentos inter-regionais” (AZZONI et al., p. 115). A atualização identificou ainda como setores-chave na economia nordestina, ou seja, aqueles com maior vinculação para frente e para trás, o metalúrgico, o petroquímico e o de produção e distribuição de energia elétrica.

A mudança na estrutura produtiva da Região ainda não ocasionou mudanças significativas nas relações de trabalho. Variável importante na determinação do padrão de vida estudado na seção anterior é a remuneração ao trabalho. Quanto a isto, a Região apresenta os resultados pouco satisfatórios. Conforme dados da Tabela 20, o *rendimento médio mensal* foi o mais baixo entre as regiões brasileiras, assim como a *proporção de trabalhadores com carteira assinada* (Tabela 21).

²⁴ A matriz de 1992 deve-se alertar, assume que “as tecnologias setoriais nacionais e regionais são idênticas” (AZZONI et al., 2001, p. 89).

Tabela 20
Rendimento médio mensal real, em Reais correntes, dos empregados de 10 anos ou mais de idade, Brasil e Grandes Regiões - 1992/2001

Anos	Brasil	NO	NE	SE	Sul	CO
1992	455	389	279	539	467	423
2001	566	505	362	664	553	597

Fonte: IBGE, PNAD, 2001.

Tabela 21
Proporção de trabalhadores com carteira assinada sobre o total de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, Brasil e Grandes Regiões - 2001

% carteira assinada	Brasil	NO	NE	SE	Sul	CO
	29,4	21,9	16,5	37,6	32,7	26,8

Fonte: IBGE, PNAD, 2001.

O Nordeste é ainda a região que apresenta a maior parcela de sua mão de obra empregada na agricultura (Tabela 22). Este resultado não é surpreendente, pois a Região dispõe da menor taxa de urbanização (Tabela 23).

Tabela 22
Proporção de pessoas de 10 anos ou mais ocupadas, segundo alguns ramos de atividade no trabalho principal, Brasil e Grandes Regiões - 2001

Atividades	Brasil	NO	NE	SE	Sul	CO
Agricultura	20,6	10,1	36,3	10,8	23,8	17,7
Ind. transf.	12,3	11,0	7,0	15,1	15,8	8,4
Prest. serv.	20,2	22,7	16,6	22,8	17,4	23,1

Fonte: IBGE, PNAD, 2001.

Tabela 23
Taxa de urbanização, Brasil e Grandes Regiões - 1999

Taxa de urbanização	Brasil	NO	NE	SE	Sul	CO
	79,7	-	63,6	88,7	78,4	81,8

Fonte: IBGE, PNAD, 1999.

Tais números se refletem na concentração dos rendimentos auferidos na Região, conforme o *índice de gini* apresentado na Tabela 24.

Tabela 24
Índice de Gini da distribuição do rendimento nominal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, por situação do domicílio, Brasil e Grandes Regiões - 2000

<i>Gini</i>	<i>Brasil</i>	<i>NE</i>	<i>NO</i>	<i>SE</i>	<i>Sul</i>	<i>CO</i>
Total	0,608	0,598	0,618	0,592	0,585	0,633
Urbana	0,602	0,603	0,609	0,589	0,583	0,634
Rural	0,535	0,522	0,509	0,528	0,530	0,581

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

Como acontece para o Brasil, a concentração de rendimentos é menor, no Nordeste, na área rural. Não porque existam lá menos pobres, mas sim porque o número de “ricos” é menor.

A situação das exportações é, também, um dos mais importantes indicadores do perfil econômico de uma região. O incentivo às exportações é visto por muitos como a estratégia de desenvolvimento. Roberto Cavalcanti (2002) é enfático ao afirmar, por exemplo, que “em tempos de globalização esta [ênfase no desenvolvimento de estratégias competitivas] não é propriamente uma escolha. É requisito de viabilidade” (CAVALCANTI, 2002, p. 46).

O Nordeste já teve uma economia mais aberta ao mercado externo antes. Em 1956, as exportações da Região correspondiam a 9,10%

de sua renda total²⁵. Em 2000 esta proporção correspondia a apenas 5,11%²⁶. No Brasil, no mesmo ano, esta participação era duas vezes maior: 10,67%.

Os dados da Tabela 25 revelam que as exportações de bens intermediários para processamento industrial predominam na pauta nordestina.

Tabela 25
Participação dos setores de contas nacionais nas exportações do Nordeste – 2001-2002 (em percentual)

Setores	Part. 2001 (jan. - nov)	Part. 2002 (jan. - nov.)
Bens de Capital	1,30	1,41
Bens intermediários	65,35	63,59
Alimentos e bebidas destinados à indústria	14,57	10,86
Insumos industriais	50,39	52,37
Peças e acessórios de equi. de transporte	0,39	0,36
Bens de consumo	19,04	24,20
Bens de consumo duráveis	0,48	3,05
Bens de consumo não duráveis	18,56	21,14
Combustíveis e lubrificantes	12,50	9,54
Demais operações	1,81	1,27

Fonte: SECEX, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 2002.

²⁵ Número calculado pelo autor com base em informação constante no GTDN.

²⁶ Foram utilizados neste cálculo dados da SECEX e Banco Central, além do IBGE.

A pauta ainda é relativamente concentrada em produtos de pouca elaboração industrial, ou, como se costuma dizer, baixo valor agregado (Tabela 26). Embora tal concentração não seja demasiada.

Tabela 26
Participação dos principais produtos nas exportações do Nordeste - 2001 - 2002 (em percentual)

Ordem	Produtos	Part. em 2001 (jan.-nov.)	Part. em 2002 (jan.-nov.)
1	Alumínio não ligado em forma bruta	4,89	6,22
2	Açúcar de cana, em bruto	9,09	4,73
3	"Fuel-Oil"	---	3,40
4	Ferro fundido bruto não ligado	3,05	3,28
5	Ácido fosfonometiliminodiacético e Ac.Trimeti	---	3,03
6	Pasta química de madeira	3,01	2,80
7	Outras gasolinas	---	2,67
8	Outros açúcares de cana, beterraba, sacarose química	0,76	2,48
9	Outros grãos de soja	2,38	2,42
10	Castanha de caju, fresca ou seca	2,71	2,29
11	Automoveis c/motor explosão	---	2,17
12	Bagaços e outros resíduos sólidos	2,89	2,13
13	Catodos de cobre refinado e seus elementos	0,36	1,79
14	Manteiga, gordura e óleo, de cacau	1,14	1,60
15	Ligas de alumínio em forma bruta	2,18	1,57
16	Outros calçados de couro natural	1,54	1,50
17	Fios de cobre refinado	1,61	1,41
18	Camarões, inteiros, congelados	---	1,38
19	Alumina calcinada	1,37	1,36
20	Outras lagostas, congeladas	---	1,33
21	Óleos brutos de petróleo	---	1,27
22	Goiabas, mangas e mangostões, frescos ou secos	1,14	1,10
23	Tecido de algodão >=85%, fio color, denim, índigo	1,52	1,09
24	Outros camarões congelados	---	1,07
25	Outras gasolinas	1,38	1,07
26	Consumo de bordo, combustíveis e lubrificantes	1,42	1,04
27	Pasta química de madeira, para dissolução	1,09	1,01
28	Fuel-Oil (óleo combustível)	10,71	1,00

Fonte: SECEX, MDIC, 2002.

As exportações foram, em sua maioria, destinadas ao NAFTA – para os Estados Unidos, mais apropriadamente. A União Européia vem logo após (Tabela 27).

Tabela 27
Participação dos blocos econômicos nos destinos das exportações nordestinas - 2001-2002 (em percentual)

Ordem	Bloco Econômico	2001 (jan.-fev.)	2002 (jan.-fev.)
1	EUA	33,09	33,20
2	União Européia	26,17	28,35
3	Ásia	6,37	8,62
4	Mercosul	10,14	7,81
5	ALADI (s/ Merc.)	4,55	6,87
6	Demais blocos	19,68	15,14

Fonte: SECEX, MDIC, 2002.

A distribuição observada nas Tabelas 25 e 26 levou Roberto Cavalcanti (2002) a concluir, em seu estudo sobre estratégias para o desenvolvimento do Nordeste, que tais “exportações para o exterior concentram-se em pequeno número de bens pouco intensivos em conhecimento e tecnologia” (CAVALCANTI, 2002, p. 89).

Em 1990, ainda segundo Cavalcanti (2002), os produtos agropecuários, agroindustriais, minerais, têxteis, calçados, cerâmicas e

vidros correspondiam a 58% do valor das exportações. “A concentração se acentuou ao longo da década, com esses produtos participando, em 2001, com 62% do valor das exportações, sugerindo que, com a abertura comercial do país, a região estaria especializando-se em produtos de baixa agregação de valor” (CAVALCANTI, 2002, p. 89-90).

Com estas observações, Cavalcanti reafirma a noção, bastante difundida, de que estaria nas exportações de produtos “com maior valor agregado” uma chave para o desenvolvimento regional. Esta crença não é particular ao Nordeste, nem mesmo ao Brasil. De fato, esta foi uma crença disseminada nos Estados Unidos há pouco tempo atrás, como o revelam Paul Krugman e Maurice Obstfeld (2000).

Segundo Krugman e Obstfeld (2000), a ênfase em atividades de alto valor agregado consubstanciam as chamadas *políticas comerciais estratégicas*, as quais defendem a promoção das exportações e o desestímulo às importações em setores específicos. Os autores se perguntam, contudo, sobre até que ponto a prosperidade de um país depende de sua competitividade. Uma política comercial estratégica parte do pressuposto de que algumas atividades são mais desejáveis que outras. Um dos critérios da desejabilidade seria exatamente a geração de um alto valor agregado²⁷.

Como a riqueza de um país, ou região, – expressa por PIB – é a soma dos valores adicionados gerados na economia, os partidários de uma

²⁷ Os outros critérios apontados por Krugman e Obstfeld (2000) são o pagamento de altos salários na indústria e o uso de alta tecnologia.

política comercial estratégica acreditam que uma forma de se aumentar tal riqueza é pela promoção de atividades de alto valor agregado. Contudo, afirmam Krugman e Obstfeld (2000):

Se as indústrias com alto valor adicionado são tão desejáveis, por que os recursos não se movem para elas sem qualquer estímulo do governo? A principal resposta que os economistas sugerem é que as indústrias com alto valor adicionado por trabalhador são tipicamente muito capital-intensivas, isto é, elas têm baixo valor adicionado por unidade de capital. E desde que o capital é um recurso tão escasso quanto o trabalho, isto significa que não há garantias de que a promoção das indústrias com alto valor adicionado por trabalhador aumentará a renda nacional (p. 285).

Este raciocínio pode ser estendido ao caso regional. Considerando as críticas feitas à política de incentivos praticadas no Nordeste, que teriam privilegiado indústrias capital-intensivas, há que se ter um maior cuidado na defesa da promoção das indústrias de alto valor agregado. Defender a concentração de incentivos em indústrias de alto valor agregado – o que não é o caso de Cavalcanti (2000), diga-se de passagem – poderia contribuir apenas para a manutenção de um processo de crescimento excludente e socialmente desigual, como é o que tem se verificado no Nordeste.

3.4 Conclusão

Neste capítulo foram retratados os atrasos social e econômico da Região Nordeste em relação às demais regiões e à própria média nacional. Caracterizou-se, desta forma, o *problema regional*, objeto de atenção nesta tese. Os números mostram que, particularmente no campo social, a Região carece de uma atenção especial por parte do Governo Federal. Os mesmos elementos que motivaram a criação da Sudene estão presentes hoje, comprometendo a coesão política e social do País.

Resultados mais expressivos foram alcançados na área econômica, onde a Região conseguiu acompanhar significativo desempenho do País no Pós-Guerra.

Feito este retrato da desigualdade, caracterizado o *problema regional*, o capítulo seguinte realiza uma resenha da literatura econômica na intenção de encontrar esquemas analíticos úteis à compreensão do mesmo.

4. O PROBLEMA REGIONAL E A TEORIA ECONÔMICA



4.1 Apresentação

Neste capítulo é realizada uma revisão da literatura sobre teorias que podem ajudar na compreensão do fenômeno do desenvolvimento regional desigual. Embora esteja longe de ser *suficiente*, a apreensão dos conceitos formulados pela teoria econômica na explicação do desenvolvimento regional desigual é uma etapa *necessária* à formulação de políticas consistentes que abordem o problema. Uma proposta de política minimamente séria não pode menosprezar o raciocínio rigoroso usualmente proposto pela teoria econômica.

O capítulo é organizado levando-se em consideração teorias econômicas que podem ajudar na compreensão do problema regional. Estas contribuições são aqui agrupadas em 4 conjuntos: na Seção 4.2 é apresentada a explicação *neoclássica* para o crescimento desigual; na Seção 4.3 à crítica a perspectiva neoclássica é exposta a partir da chamada *visão heterodoxa*, na qual é enfatizado o princípio de causalção circular. A relevância do fator institucional para o desenvolvimento é explanada na Seção 4.4. Na Seção 4.5, as implicações para a análise regional da *economia dos retornos crescentes* e da *economia da complexidade*, em seus fundamentos, são deslindadas. A última seção apresenta a conclusão do capítulo.

4.2 A Economia Neoclássica e a questão regional

Não é fácil precisar o que se entende por modelo neoclássico ou abordagem neoclássica na teoria econômica²⁸. O termo “neoclássico” costuma estar associado tanto a uma postura ideológica – a que crê no livre mercado como solução para todos os problemas econômicos – como a um estilo de argumento – rigoroso e baseado em equações e hipóteses por demais simplificadoras.

A abordagem neoclássica entende que o problema regional é passageiro. Toda e qualquer diferença de desenvolvimento entre regiões de um mesmo país tende a ser eliminada se o mercado de bens e fatores não sofre qualquer interferência que lhe seja exógena. A este respeito, Melo (2001) afirma que:

Os modelos de fundamentação neoclássica, com base em análises comparativas estáticas, incorporados no *mainstream*, respaldam os argumentos de que a abertura do mercado e a desregulamentação econômica, na medida em que expõem a estrutura produtiva interna à competição, se constituem nos principais elementos para dinamizar o crescimento econômico (MELO, 2001, p. 45).

Um tipo de interferência exógena seria, por exemplo, uma barreira alfandegária, pois esta impede o livre fluxo de bens e serviços entre

²⁸ A principal crítica feita à teoria neoclássica refere-se ao irrealismo de seus pressupostos. Mello (1990), contudo, sustenta que a recorrência a pressupostos irrealistas não é um apanágio exclusivo dos modelos neoclássicos. A mecânica newtoniana é “um excelente exemplo de uma teoria que, a rigor, não trata de objetos reais e sim ideais” (MELLO, 1990, p. 73).

áreas que comercializam entre si. É comum associar as interferências exógenas à intervenção governamental, qualquer que seja a natureza desta intervenção²⁹. A noção de equilíbrio neoclássico, aplicado ao caso regional, prevê uma tendência a rendas per capita iguais entre regiões de um mesmo país. Esta tendência é resultado da livre circulação de bens e fatores de produção.

O equilíbrio é uma situação na qual a igualdade de remuneração e preços não motiva ulterior realocação de recursos entre as regiões.

Um modelo neoclássico típico é construído a partir de um conjunto de equações comportamentais e algumas identidades matemáticas. Entre as equações, tem primazia a *função de produção*. Este é o caso do famoso modelo de Solow (1956), ainda hoje bastante referenciado em teorias sobre crescimento econômico. Solow (1956) procurou explicar o crescimento econômico da maneira o mais simples possível, utilizando apenas três variáveis, produto, capital e trabalho e um conjunto de regras que descrevem o comportamento destas três variáveis. Em suas aplicações ao caso regional, os modelos neoclássicos não são mais que versões espaciais de um modelo de crescimento macroeconômico. Foram vários os testes empíricos de modelos neoclássicos aplicados ao caso regional³⁰.

²⁹“A intervenção governamental na criação de estímulos setoriais é considerada como prejudicial ao país pois apenas afastaria a economia de sua trajetória em direção à alocação ótima de recursos” (MELO, 2001, p.46)

³⁰ Constituem exemplos dessas aplicações os seguintes trabalhos: Borts e Stein (1964), Smith (1975), Lande e Gordon (1977), Olson (1981), Ghali et al. (1976; 1981) e Giarratani e Soeroso (1985).

Um modelo neoclássico utiliza hipóteses no mais das vezes irreais. Entre os economistas, há os que defendem, como Milton Friedman (1953) que o recurso a hipóteses irreais deve pesar positivamente na escolha de um modelo³¹. O principal problema, embora pouco notado, dos modelos neoclássicos é que nem sempre é fácil distinguir o que é *suposto* do que é *previsto*. Por exemplo, a já mencionada tendência à homogeneização das rendas entre as regiões é de fato um corolário do modelo ou um desejo, em função do qual as hipóteses são construídas?

Seja como for, as hipóteses comumente listadas na exposição desses modelos são as seguintes³²:

a) O comportamento do produto é explicado por meio de uma função de tipo Cobb-Douglas. Esta função apresenta retornos constantes de escala se os dois insumos variam na mesma proporção; se apenas um varia, a função exibe rendimentos decrescentes. São as chamadas condições Inada³³.

b) As funções de produção são homogêneas entre as regiões.

c) Os fatores de produção são plenamente empregados.

d) Não há empecilhos à livre mobilidade de fatores e produtos.

³¹ Friedman chega mesmo a dizer que “Para ser importante (...), uma hipótese deve ser descritivamente falsa em seus pressupostos (1953, p. 14)”.

³² É possível encontrar exposições introdutórias aos modelos neoclássicos regionais nos seguintes trabalhos: Richardson (1969), Vergolino (1987), Armstrong e Taylor (2000), Clemente e Higashi (2000).

³³ O papel das condições Inada, conforme o diz Romer (2001), é assegurar que a economia não se encontre em trajetória de crescimento divergente ou explosiva.

e) Os agentes econômicos buscam e se deslocam para as áreas que oferecem maiores remunerações.

f) As remunerações pela posse de cada fator de produção correspondem às respectivas produtividades marginais.

g) Os agentes são bem informados, ou seja, a informação é completa.

h) Existem custos de transações que, como tais, podem ser incorporados às funções de produção. Estes custos são proporcionais às distâncias entre os mercados.

Com base nestas hipóteses, tem-se como corolário do modelo neoclássico que, no longo prazo, não haverá disparidades de rendas entre as regiões.

A mecânica de funcionamento do modelo pode ser apreendida com o auxílio do seguinte exemplo: sejam duas regiões, A e B, que dispõem, inicialmente, de relações (ou dotações) de capital/trabalho diferentes. Em decorrência destas relações diferentes, as produtividades dos fatores são também diferentes. Supondo que A apresenta uma relação capital/trabalho maior que B, ou seja,

$$K_A/L_A > K_B/L_B$$

Por hipótese, a produtividade do capital em A será menor que em B. Como as remunerações se relacionam de forma direta com a

produtividade – e inversa com a escassez –, há um incentivo para que o capital (K), migre para a região B. Tal migração ocasiona uma redução na remuneração do fator em B. No limite, não haverá diferenças significativas nas remunerações dos dois fatores, nas duas regiões. Segundo Fonseca (1991), o processo pode ser caracterizado como homeostático de feedback negativo: a homogeneidade no sistema é assegurada por respostas que limitam o fluxo de fatores em apenas uma direção.

Testar empiricamente o modelo neoclássico é corroborar, ou não, a suposição da convergência das rendas regionais. Foram vários os testes efetuados, particularmente após o trabalho de Barro e Sala-I-Martin (1991). Estes autores observaram que a hipótese da convergência é válida tanto para os EUA quanto para os países da Europa Ocidental. Chegam a calcular, inclusive, a velocidade da convergência, próxima a 2% ao ano nos dois casos³⁴. No Brasil foram feitos também, alguns testes sobre a hipótese da convergência. Ferreira e Ellery (1996) encontram uma velocidade de convergência menor que a norte-americana: 1,3% ao ano. Valor semelhante é encontrado por Aguirre (1998), que utiliza, entretanto, método diferente, da cointegração.

Analisando o que mais contribuiria para a convergência, Vergolino e Barros (1998), identificam o nível educacional como fator determinante para a convergência do tipo β entre as microrregiões

³⁴ De fato, os autores mencionados trabalham com dois tipos de convergência: do tipo β , que dá a velocidade com a qual os países ou regiões pobres se aproximam das regiões ricas e do

nordestinas. Já para Arraes (1997) os setores dinâmicos – secundário e terciário – teriam sido os que mais teriam contribuído para o processo de convergência do tipo β verificada entre os estados nordestinos³⁵.

Embora tenham significado teórico bastante evidente, o de testar a teoria neoclássica, esses estudos de convergência dizem pouco sobre o que deve ser feito para se superar a condição de subdesenvolvimento. De fato, na busca de estratégias que viabilizem o desenvolvimento importa pouco saber se uma região cresce mais ou menos que outras (convergência de tipo β): por exemplo, é mais importante, do ponto de vista social, para o Nordeste crescer 4% ao ano, ainda que o Brasil cresça 6%, do que crescer 2% e o Brasil 1%.

Neste trabalho assume-se que, mais importante do que testar a validade da suposição da convergência é empregar as categorias de análise neoclássicas na discussão de políticas de desenvolvimento regional. Tais categorias permitem uma abordagem mais rigorosa e consistente sobre o problema do desenvolvimento regional desigual entre regiões.

O modo de pensar neoclássico é, via de regra, mais cético quanto à intervenção do estado que as demais perspectivas. O desenvolvimento, caso ocorra, será fruto de decisões e racionalizações individuais. Por outro

tipo s , que precisa uma idéia da dispersão dos valores observados em torno de um valor médio (Barro e Sala-I-Martin, 1991).

³⁵ A hipótese do que veio a ser conhecida na literatura como *convergência do tipo β* foi testada para os estados e regiões brasileiros por Redwood (1977 e 1984). Seu estudo baseia-se em concepção desenvolvida por Kuznets (1970) e Williamson (1968): segundo estes autores um gráfico associando crescimento e desigualdade teria a forma de um “U” invertido, conforme já visto no Capítulo 3 desta Tese.

lado, se não ocorre é porque a situação de subdesenvolvimento chega a ser favorável a alguns grupos.

O raciocínio neoclássico é válido ao possibilitar identificar os principais atores e suas motivações em um ambiente econômico qualquer. O desenho de uma política de incentivos será tanto mais eficaz quanto melhor forem mapeadas estas motivações ou micro-motivações.

O mapeamento das micro-motivações de agentes econômicos que se defrontam em negociações é bastante facilitado pelas formulações da *Economia da Informação*.

A Economia da Informação procura teorizar situações econômicas nas quais os agentes dispõem de distribuições assimétricas de dados relevantes sobre o negócio que pretendem realizar.

Conceitos básicos deste ramo da economia são os de *seleção adversa*, *risco moral* e *racionalidade limitada*. O mais importante artefato lógico empregado neste tipo de teorização é a *análise agente/principal*.

Uma situação na qual se aplica a análise agente/principal é aquela em que alguém, ou alguma instituição, designado por *principal*, delega a outro alguém (*agente*), ou outra instituição, a responsabilidade pela execução de determinada tarefa. O problema agente/principal surge quando o *agente* – que nunca poderá ser monitorado de maneira perfeita – age mais em proveito próprio, relegando os interesses do *principal*.

Tal problema não aconteceria se o principal pudesse elaborar um contrato que extraísse do seu agente um comportamento ideal. Seria este, conforme Milgrom e Roberts (1992), um *contrato completo*.

Contratos completos não podem, evidentemente, serem escritos. Como também não é possível um monitoramento perfeito das ações do *agente*. Cabe ao *principal*, portanto, pensar mecanismos para motivar e emular seus *agentes*.

Um *principal* poderia ser um ministério que delega a uma agência tarefa de promover o desenvolvimento de uma região. Ou o principal poderia ser a agência, que atribui às empresas a missão de proporcionar empregos em áreas econômicas deprimidas.

Ora, ciente da impossibilidade de ter todos os seus atos diretamente observados, bem pode acontecer que o *agente* se sinta estimulado a fazer “corpo mole” ou visar apenas seus próprios interesses. Quando isto acontece, ou seja, quando o *agente* não cumpre o acertado com seu *principal*, diz-se que o comportamento deste agente é do tipo *risco moral*.

A Sudene, como *principal*, foi vítima da ocorrência de *risco moral* por parte de empresas que receberam recursos públicos para realizar investimentos no Nordeste, conforme comprovou a CPI do Finor. Uma política de incentivos apropriada deve, logo, evitar ou minimizar a ocorrência de *seleção adversa*, ou seja, direcionar os incentivos às empresas que efetivamente contribuam para o desenvolvimento da Região.

Para tanto, é mister reconhecer que as relações econômicas entre a Sudene, na qualidade de *principal*, e as empresas incentivadas, como *agentes*, acontecem sempre sob a égide da *racionalidade limitada*. Em outras palavras, as partes, a Sudene e as empresas, não podem conhecer, de antemão, todos os eventos que influenciarão os resultados do acordo firmado. O máximo que podem fazer é agir de maneira *intencionalmente racional*. Ou seja, como as pessoas não podem encontrar matematicamente a solução para problemas difíceis, lhes resta tentar “fazer o melhor que podem, dadas as limitações sob as quais trabalham” (MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 130).

A solução de um problema do tipo agente/principal surge quando uma estrutura de incentivos é desenhada, de forma a que o agente dê o melhor de si no desempenho de suas funções.

Vários critérios poderiam ser usados para mensurar um comportamento adequado por parte de uma empresa incentivada (*agente*): o número de empregos criados, o grau de difusão tecnológica proporcionado pela atividade, a arrecadação indireta de tributos ou algum tipo de responsabilidade social.

É desta maneira que a economia da informação, classificada neste trabalho como uma abordagem neoclássica, pode vir a contribuir para a proposição de uma política de incentivos que tenha mais êxito que a atualmente existente. Os modelos matemáticos que procuram mapear as

micro-motivações dos agentes econômicos não são, contudo, a única resposta à indagação sobre o que causa e como solucionar o problema regional.

O desenvolvimento, como expressão eminentemente qualitativa de um fenômeno social, demanda, no mais das vezes, interpretações mais *sistêmicas* que as encontradas em modelos neoclássicos. Exemplo de interpretação mais sistêmica, formulada, em larga medida, como crítica e contraponto à teoria neoclássica é apresentada na seção a seguir.

4.3 A perspectiva heterodoxa para o problema regional

Não é difícil criticar um modelo neoclássico. Afinal, independentemente da utilidade do irrealismo dos pressupostos, o fato é que estes pressupostos são irrealistas.

Ademais, a principal conclusão da análise regional de base neoclássica é, no mínimo, desconcertante para os que observam as muitas vezes crescentes disparidades de renda entre regiões. Dizer que no limite as rendas tendem a uma certa homogeneidade é pouco reconfortante para os que se vêem na obrigação de migrar em busca de melhores remunerações.

Na vigência do livre mercado, regiões mais ricas tendem a se tornar mais ricas e as pobres mais pobres³⁶. Caso seja inexpressiva a intervenção do Estado, o fosso entre áreas ricas e pobres tende a se alargar, o que contraria o previsto pelos modelos neoclássicos³⁷. De uma maneira geral, as regiões ricas tendem a se tornar cada vez mais ricas; e as pobres, mais pobres, de tal forma que, ao contrário do previsto pelos modelos neoclássicos, o fosso entre regiões ricas e pobres aumenta e não diminui.

³⁶ “Sob hipóteses mais realistas, o comércio irrestrito provavelmente leva a uma perda de bem estar para algumas regiões ou países ou mesmo para o mundo como um todo – isto é, o mundo ficará em pior situação sob o livre comércio do que ficaria sob algum sistema de regulação comercial” (KALDOR, 1989b, p. 327).

³⁷ Claro, haverá sempre os que reafirmarão a conclusão da convergência neoclássica lembrando que o fluxo de fatores ainda não é realmente livre.

O crescimento não se difunde da mesma maneira entre as diversas regiões de um país. Ele se concentra, por meio de algum processo cumulativo, nas áreas onde primeiro surge. Como explicar esse processo cumulativo?

Perroux (1964), Myrdal (1970), Hirschman (1960) e Kaldor (1989a), autores tidos como heterodoxos pela hegemonia acadêmica norte-americana, procuraram, oferecer uma teoria alternativa à neoclássica. Uma teoria que oferecesse uma explicação plausível para processo cumulativo de crescimento. O *princípio da causação circular*, para usar o termo adotado por Myrdal, que ganhou o prêmio Nobel em 1974, prediz que uma região rica não só atrai cada vez mais riqueza, na forma de atividades produtivas, como ainda drena os poucos recursos e iniciativas remanescentes nas regiões pobres. Portanto, a desigualdade, uma vez estabelecida, provavelmente se tornará ainda mais aguda. Para Myrdal:

Há uma tendência inerente no livre jogo das forças do mercado a criar desigualdades regionais e que essa tendência tanto mais se agrava quanto mais pobre for um país, são as duas leis mais importantes do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico no regime do *laissez-faire* (MYRDAL, 1970 p. 63).

Myrdal (1970) se propõe a desenvolver uma metodologia de estudos de problemas regionais que acredita ser antagônica à teoria tradicional. Intenção semelhante é percebida em Hirschman (1960):

Podemos admitir, como fato consumado, que o progresso econômico não se manifeste em toda parte ao mesmo tempo e que, uma vez que aquele surja, forças poderosas promovam a concentração espacial do desenvolvimento, em volta dos pontos originários iniciais (HIRSCHMAN, 1960, p. 275).

Esta noção de pólo de crescimento, tão cara a economia dos retornos crescentes, como será visto mais adiante, foi também desenvolvida por François Perroux (1964). Para ele, “Os crescimentos regionais repartem-se desigualmente no interior duma nação. Determinadas regiões são motrizes: provocam ou afrouxam o crescimento doutras regiões (p.265)³⁸”.

Admitindo a desigualdade no padrão de desenvolvimento das regiões, Kaldor (1989a) argumenta que uma região terá tanto mais êxito, quanto mais ela souber se apropriar das economias de escala inerentes à determinada atividade.

Kaldor (1989a) procura explicar o *princípio da causação circular* recorrendo à chamada *lei de Verdoorn*, a qual estabelece que a taxa de crescimento da produtividade é diretamente relacionada com a taxa de crescimento do produto. Quanto mais uma economia cresce, mais ela se torna produtiva, e, portanto, competitiva.

O dito popular de que o rio corre para o mar sintetiza muita bem a argumentação da causação circular. É interessante observar que os autores aqui classificados como heterodoxos desenvolveram em seus

³⁸ Ver também Perroux (1955, p. 146): “O fato, rude mas verdadeiro, é o seguinte: o crescimento econômico não aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais, com efeitos finais variáveis sobre toda a economia”.

trabalhos uma visão de mundo mais plural que a usualmente encontrada na modelagem neoclássica. Myrdal (1970), Hirschman (1960), Perroux (1964) e Kaldor (1989a e 1989b) são reconhecidos mais como cientistas sociais, com evidentes preocupações sobre a natureza do desenvolvimento, do que propriamente economistas pura e simplesmente. No que diz respeito à análise regional, contudo, suas contribuições filiam-se mais a uma atitude crítica em relação à perspectiva neoclássica do que a construção de um arcabouço teórico rigoroso sobre a rede de micromotivos que mantêm ou justificam o subdesenvolvimento em regiões atrasadas.

Não basta apenas perceber que as regiões mais ricas drenam recursos das mais pobres. Importa saber porque programas de incentivos que tentam contrabalançar os efeitos do mercado não resultaram em soluções definitivas para o problema regional. Outros elementos além dos puramente econômicos devem ser agregados a uma teoria mais completa sobre o desenvolvimento regional. A concessão apenas do incentivo não irá proporcionar o desenvolvimento de uma região cujas instituições são, pela sua própria natureza, pouco favoráveis à evolução econômica. A importância das instituições é discutida na seção a seguir.

4.4 Desenvolvimento e Economia das Instituições

Agências governamentais e organismos internacionais têm reconhecido que a teoria econômica convencional não tem proporcionado sugestões de políticas que, uma vez implementadas, alcancem plenamente os objetivos para os quais foram concebidas.

Albert Hirschman observou, em 1973, que as propostas de políticas sugeridas por consultores internacionais não ajudavam muito na superação do subdesenvolvimento a que estavam submetidos os países da América Latina. Dada a especificidade daqueles problemas que são, em grande parte, problemas de hoje, Hirschman se perguntou "se há um estilo ou estratégia para solução de problemas tipicamente brasileiros, colombianos ou latino americanos?" (HIRSCHMAN, 1973b, p. 2).

Agências governamentais e organismos internacionais de cooperação têm percebido, cada vez mais, que, para se alcançar um crescimento econômico mais sustentável e equitativo, não é suficiente aplicar reformas no mercado, desenhar políticas econômicas sofisticadas, dispor de bons programas de investimentos ou construir infra-estrutura básica. Além de boas políticas é necessário contar com instituições mais eficientes (ESPINO, 1999, p. 11).

É crescente o número de teóricos do desenvolvimento e gestores de políticas públicas que acreditam que a diferença no desempenho econômico dos países pode ser explicada, em grande parte, por diferenças em suas instituições. Logo, uma teoria das instituições pode ser um guia útil para definir qual tipo de arranjo institucional é o mais apropriado à tarefa de promover o desenvolvimento regional.

Esta forte associação entre desenvolvimento econômico e instituições é analisada por Arthur W. Lewis (1965). Lewis se propôs, em seu clássico, *A Teoria do Crescimento Econômico*, de 1954, a investigar as causas do desenvolvimento. O estudo procurou ser abrangente e inusitado. Abrangente porque era sua intenção analisar os principais condicionantes do desenvolvimento, dos culturais e religiosos até os relacionados às dimensões dos mercados.

O caráter inusitado do estudo se deveu a dois fatores. Era o primeiro grande estudo com o objetivo explícito de ser um tratado geral sobre o desenvolvimento econômico desde os *Princípios de Economia Política*, de John Stuart Mill, de 1848.

O segundo fator que contribuiu para o caráter original da obra foi a ênfase atribuída às instituições como condicionantes do crescimento econômico³⁹. O crescimento depende, segundo Lewis (1965, p. 10), “por um lado, dos recursos naturais disponíveis e, no outro, do comportamento

³⁹ Arthur Lewis não distingue crescimento econômico de desenvolvimento em grande parte de sua obra.

humano”. Por *comportamento humano* deve-se entender a forma segundo a qual as instituições são criadas, transformadas ou superadas.

As instituições conformam o ambiente que serve de pano de fundo ao desenvolvimento das sociedades. As perguntas que Lewis procura responder, com seu volumoso e compreensivo, trabalho são:

Primeiro (...) que tipos de instituições são favoráveis ao crescimento e quais são inimigas do esforço, da inovação ou do investimento. Devemos, a seguir, adentrar no reino das crenças e perguntar o que leva uma nação a criar instituições que são favoráveis, ao invés de inimigas, ao crescimento? (LEWIS, 1965, p. 11).

Logo no início de sua investigação, Lewis (1965) demarca o método que utiliza. Não é, nem poderia ser, matemático, pois este não é o mais apropriado na análise de crenças – que dão fundamento às instituições – e das próprias instituições. É, antes, uma abordagem histórica-dedutiva. Isto porque a noção causa/efeito não é facilmente aplicável à relação entre instituições e o crescimento.

Lewis (1965) deixa claro, como North o fará mais tarde, que algumas instituições podem contribuir para o desenvolvimento enquanto que outras, não. O estudo da relação entre instituições e performance econômica é dificultado pela imprecisão em identificar com exatidão as mudanças institucionais. Imprecisão acentuada quando o pesquisador é contemporâneo daquelas mudanças.

Apesar das dificuldades e da impossibilidade de se alcançar preceitos universais segundo os quais as instituições são favoráveis ao crescimento, Lewis (1965) deduz que:

Nossa investigação sobre compatibilidade das instituições e do crescimento levou à conclusão de que as instituições promovem o crescimento na medida em que associam esforço e recompensa, na medida em que permitem a especialização e o comércio e na medida em que liberam a busca e a construção de oportunidades econômicas (LEWIS, 1965, p.142).

As mudanças institucionais que permitem o crescimento econômico são, por este, influenciadas, o que leva a um processo cumulativo. Mas é exatamente esta interação entre oportunidades econômicas, crenças e instituições o que torna difícil apontar uma causa para a mudança institucional.

Arthur Lewis (1965) foi um autor bastante influente nas décadas de 60 e 70, principalmente nos países que mais demandavam uma teoria unificada do desenvolvimento econômico. Hoje é mais conhecido como uma nota na história do pensamento econômico, autor de uma teoria sobre a oferta do excedente da mão-de-obra agrícola. Sua linguagem erudita, densa e prolixa não encontraria muitos adeptos frente a crescente formalização que se observou no *mainstream* acadêmico anglo-saxão dos anos 70 e 80. O caráter até certo ponto pioneiro de sua obra não lançou mão de categorias analíticas precisas. Certamente, o *revival* em torno da nova economia

institucional recuperará parte do prestígio de Lewis; prestígio este abalado por sua recusa de adotar a matemática como princípio metodológico.

Outro grande teórico do desenvolvimento que abordou o problema sob a ótica das instituições foi Karl Polanyi (2000), em trabalho clássico escrito em 1944, considerado por muitos o pai da Economia Institucional⁴⁰.

De acordo com Polanyi (2000), uma ênfase em aspectos puramente econômicos como determinantes da evolução das sociedades embotou uma percepção mais acurada sobre os processos por trás do desenvolvimento. Segundo ele, "o liberalismo econômico interpretou mal a história da Revolução Industrial porque insistiu em julgar os acontecimentos sociais a partir de um ponto de vista econômico" (POLANYI, 2000, p. 52).

Imaginar que a parte significativa dos problemas relativos ao subdesenvolvimento é econômica pode levar a uma subestimação do esforço necessário ao desenvolvimento. Frequentemente, como narra Polanyi (2000), a intervenção de natureza política é necessária ao salto rumo ao desenvolvimento.

Portanto, uma "crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do governo na vida econômica" (POLANYI, 2000, p. 55).

⁴⁰ Posição disputada com o economista norte-americano Thorstein Veblen. Veblen (1966) acreditava que a economia está de tal forma relacionada às condições institucionais que não pode ser analisada em separado. A legislação, a política, a administração da justiça, o serviço militar e diplomático, todos se acham correlacionados com interesses mercantis, o quais possuiriam pouco mais que uma leve relação com outros interesses humanos.

O que é tido como puramente econômico em absoluto o é: "a economia de mercado é uma estrutura institucional" (POLANYI, 2000, p. 56). Para Polanyi (2000) as leis de mercado só são relevantes no cenário institucional de uma economia de mercado.

A importância deste *cenário institucional* é também ressaltada por Max Weber em sua mais importante obra, *Economia e Sociedade*.

O funcionamento de uma ordem econômica do tipo moderno não é possível sem uma ordem jurídica de caráter muito especial, a qual, na prática, só poder ser uma ordem estatal (...) a economia moderna baseia-se em oportunidades adquiridas por contratos (WEBER, 1991, p. 226).

A religião também estaria relacionada à ordem econômica. É por demais conhecida a associação que Weber (1991) fez entre a ética protestante e a lógica capitalista.

A criação de uma ética capitalista somente foi obra - ainda que não intencionada - do ascetismo intramundano do protestantismo, o qual abriu aos elementos mais poderosos e eticamente mais rigorosos o caminho à vida dos negócios (WEBER, 1991, p. 391-392).

Este tema da importância da ética protestante para a formação do capitalismo foi recentemente revisitado por David Landes (1998), historiador econômico de Harvard. Landes (1998) produziu um livro cujo objetivo era o de, à maneira de Smith, investigar as causas da pobreza e da

riqueza dos países. Para ele, fator determinante para o sucesso eram os arranjos institucionais que predominaram nas diversas formações sociais.

O que teria feito com que sociedades tecnicamente avançadas, como a chinesa, estagnassem, enquanto que outras, como a Grã-Bretanha alcançasse o estágio de desenvolvimento que hoje dispõe. O fato é que a Grã-Bretanha

Além das vantagens materiais outras nações estavam também favoravelmente dotadas para a indústria, mas demoraram muito tempo em seguir a iniciativa britânica, os valores não-materiais (cultura) e *instituições* (grifo nosso) (LANDES, 1998, p. 241).

Landes (1998, p. 248) observa que termos como valores culturais "não são populares entre os economistas, que preferem lidar com fatores quantificáveis. Entretanto, sendo a vida o que é temos que falar dessas coisas".

Por mais bem dotado de recursos naturais seja um país ou região, esta riqueza de nada servirá para sua evolução social se o país ou região não foi dotado, também, de instituições favoráveis ao desenvolvimento.

Quando a sociedade está dividida em um punhado de latifundiários privilegiados e uma grande massa de trabalhadores pobres, dependentes talvez escravizados - com efeito, entre uma escola para a indolência (a do hedonismo) em contraste com o atoleiro de desânimo - onde está o incentivo para mudar ou progredir? (LANDES, 1998, p. 331).

A situação é apenas mais grave se tal sociedade está inserida em uma paisagem geográfica das menos desfavoráveis, como é o caso do semi-árido nordestino. Neste caso, as dificuldades de ordem material, como secas, são mais críticas que as de natureza institucional.

A relevância do elemento institucional como determinante do desenvolvimento econômico é analisada, com maior rigor teórico, por Douglass C. North. Prêmio Nobel de economia de 1993.

North (1994) é enfático ao afirmar que “o desempenho econômico é função das instituições e de sua evolução”. As instituições, segundo ele, constituem as regras do jogo de uma sociedade, ou, mais formalmente, “representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Conseqüentemente (...) estruturam incentivos de natureza política, social e econômica” (NORTH, 1994, p. 9).

As instituições devem ser vistas, segundo North em seu já clássico, *Instituições, Mudança Institucional e Performance Econômica*, de 1990, como a afirmação da continuidade entre o passado, o presente e o futuro. North (1990), como vários economistas modernos⁴¹, atribui à História uma importância crucial na explicação dos fenômenos econômicos e sociais, quando diz que “as escolhas de amanhã são moldadas pelo passado” (p.vii). *Instituições* são definidas como “arcabouço dentro do qual as interações humanas acontecem” (NORTH, 1990, p. 4).

⁴¹ Entre eles merecem destaque Paul David, (1985), Brian Arthur, (1998), Paul Krugman, (1996).

A definição é suficientemente ampla para abrangar qualquer espaço no qual haja algum tipo de relação humana. Não obstante esta imprecisão, será visto neste trabalho que o conceito é útil na formulação de uma estrutura analítica que balize uma intervenção regional. Ainda segundo North, as instituições podem ser formais ou informais, criadas ou surgidas ao longo do tempo.

No método proposto por North (1990), outro conceito diretamente associado ao de instituições é o de *organizações*. Dado o arcabouço institucional, as organizações são criadas pelos *agentes* como uma forma de melhor lidar com o ambiente no qual estão inseridos.

North (1990) entende as instituições como estruturas que limitam a ação humana. As decisões são tomadas pelos agentes para um dado *arranjo institucional*. Esta forma de conceber as instituições torna a sua análise complementar às abordagens neoclássicas: é como se fosse possível considerar a restrição imposta pelo arranjo institucional como argumento de uma função de produção.

Nesse aspecto, sua teoria inscreve-se nas bem sedimentadas tentativas de estender e generalizar a teoria dos preços às instituições econômicas (EGGERTSSON, 1999). São os principais representantes dessa vertente da teoria econômica Coase (1996) e Williamson (1996).

As organizações são construídas a partir da observação de um dado arranjo institucional. Isto não quer dizer, contudo, que elas reagem

sempre de forma passiva ao ambiente; é possível que o poder de barganha das organizações seja forte o suficiente para alterar o arranjo institucional em seu favor. Mudanças institucionais acontecem freqüentemente como resultado de negociações políticas⁴².

Assim como os agentes tomam decisões sobre qual a melhor organização a ser estruturada para um dado ambiente institucional, a escolha sobre a melhor instituição deve se dar, também, em bases racionais. Ocorre que nem sempre o que é racional é facilmente discernível.

Não raras vezes, o que é tido por um observador superficial como uma decisão irracional de um agente esconde, na verdade, *interesses ocultos*. Neste caso, o agente que tomou a decisão que aparentemente contraria a lógica, estaria jogando *jogos ocultos* (TSEBELIS, 1998). “Somente o estudo de toda a rede de jogos em que o ator está envolvido revelará as motivações desse ator e explicará seu comportamento” (TSEBELIS, 1998, p.20).

Tsebelis (1998) entende que a ocorrência de escolhas não ideais são, na verdade, casos em que há discordância entre o observador e o agente que escolhe: “o que parece subótimo a partir da perspectiva de um único jogo é na verdade ótimo quando é considerada toda a rede de jogos” (TSEBELIS, 1998, p. 22). As escolhas, sejam obedecendo à racionalidade

⁴² Em 1957, Anthony Downs (1999) em seu "Uma Teoria Econômica da Democracia" procurou racionalizar a ação política micro motivada dos agentes. A sua intenção era criar uma teoria que explicasse o chamado "paradoxo da ação coletiva" decisões e ações micro motivadas podem aparecer, numa perspectiva macro, como irracionais.

muitas vezes oculta do agente ou do interesse da sociedade de um modo geral, podem ser favoráveis ou não ao desenvolvimento.

Do mesmo modo, North concede a existência, em um mesmo tempo e espaço, de instituições favoráveis e desfavoráveis ao desenvolvimento. Algumas instituições de um país, por exemplo, agiriam no sentido da eficiência e outras não. Caso predominam as primeiras, as chances de progresso social estarão ampliadas.

Quando da criação da Sudene, em 1959, os setores mais progressistas do país entenderam que aquela era uma forma de intervenção inovadora na Região. Uma intervenção racional que objetivasse a solução definitiva para os problemas do Nordeste por meio de ações radicais. Procurou-se, portanto, evitar a adoção de medidas meramente paliativas como tinham sido as chamadas *soluções hidráulicas* para o problema do subdesenvolvimento nordestino. Só que esta intervenção, por meio da criação da instituição Sude ne, se daria em um ambiente socioeconômico retrógrado, no qual imperava o clientelismo como prática política.

Tanto é assim que os representantes destes setores menos esclarecidos reagiram de forma veemente à criação do órgão, como visto no Capítulo dois desta Tese.

No caso dos Estados Unidos, North (1990) observa que os elementos favoráveis ao crescimento econômico predominaram, a ponto de tornarem a sociedade norte-americana bem mais progressista e igualitária

que a de países em desenvolvimento⁴³: “O arcabouço institucional político e econômico desenvolvido nas colônias americanas e, posteriormente, nos EUA, levou ao surgimento de uma economia dinâmica e produtiva” (NORTH, 1994, P. 25).

O raciocínio desenvolvido por North (1990) remete às preocupações já externadas por Lewis (1965): o que tornaria, então, uma instituição favorável ou não ao desenvolvimento? Ora, se houvesse uma fórmula padrão na construção de instituições, bastaria que se replicassem nas regiões pobres aquelas que obtiveram sucesso nos países desenvolvidos e não haveria mais pobreza no planeta. A solução para o problema do subdesenvolvimento estaria na escolha de gestores de políticas públicas que soubessem adaptar instituições exitosas em alguns países para outros mais desafortunados.

A questão não é tão simples assim, contudo. Por mais bem treinados que sejam os gestores de políticas públicas, as instituições que concebem para lidar com a questão regional estarão condicionadas pelos seguintes elementos:

- a) A ausência de informação completa;
- b) As subjetividades do gestor;
- c) As subjetividades dos agentes.

⁴³ Sobre o papel das instituições no desenvolvimento do Sul norte-americano, consultar o rico trabalho de Wright (1986).

O desenho de qualquer instituição é feito em um ambiente de *informação incompleta*. Logo a sua eficiência dependerá, em larga medida, da informação disponível (ESPINO, 1999, p. 20). Por melhor que seja o sistema de informações que municie a equipe responsável pela elaboração de um plano de desenvolvimento, haverá sempre elementos que escapam à abordagem cognitiva.

Além de *incompleta*, ou seja, nem tudo pode ser conhecido, a informação é *assimétrica*, no sentido em que é distribuída de forma desigual.

O mais importante instrumento para a realização de transações em um ambiente de informação incompleta é o *contrato*. Os contratos buscam limitar a ocorrência de *comportamento oportunista* (ou do tipo risco moral) por parte de um celebrante – e não há porque o acordo celebrado entre uma agência de desenvolvimento e um empresário que recebe incentivos fiscais não possa ser considerado um contrato. São imperfeitos pela impossibilidade de se prever o futuro e pelas imprecisões da linguagem (MILGROM; ROBERTS, 1992).

Claro está que a disponibilidade de um poderoso sistema de informações tende a diminuir o risco de se tomar decisões erradas quanto ao desenho de uma instituição ou quanto à concessão dos incentivos, o que caracteriza a *seleção adversa*. Via de regra, porém, é natural esperar que algo tenha escapado à cabeça dos planejadores quando desenham um

arcabouço institucional. É importante, pois, que as instituições criadas sejam *flexíveis* a ponto de permitir ajustes que as tornem mais adequadas a mudanças no ambiente. A flexibilidade institucional deve ser também prezada quando se tem uma classe empresarial em formação. Os diferentes estágios do desenvolvimento, como por exemplo, os teorizados por Rostow (1971), demandam tipos específicos de incentivos.

O tipo de incentivo que estimula uma classe empresarial em uma sociedade pós-industrial é diferente do que atrai uma classe empresarial em formação. Por outro lado, as organizações precisam ser ágeis em suas respostas a mudanças no ambiente institucional. Tanto as instituições, quanto as organizações precisam estar imbuídas do que North (1990) chamou de *eficiência adaptativa*. A flexibilidade, por outro lado, não pode ser tal que permita comportamentos erráticos ou oportunistas. A regularidade nas regras institucionais é condição *sine qua non* para o desenvolvimento de uma sociedade.

Comportamento erráticos e oportunistas não receberam a devida atenção da economia neoclássica tradicional

O mundo do economista neoclássico tradicional, criticado por North (1990) é um mundo pretensamente abordado de forma científica. Já Keynes, em 1936, criticava esta noção ao afirmar que nenhum sistema de decisão, por mais pretensioso que seja, é fundado em postulados rigorosamente científicos (DEQUECH, 1999).

North (1990) lembra que a maior parte das decisões tomadas no dia-a-dia dos agentes econômicos é rotineira. Com isto ele quer dizer que não se utiliza raciocínio analítico muito sofisticado para, por exemplo, se escolher o melhor caminho para o trabalho.

Esta mesma impressão é desenvolvida por Ormerod (2000). Este autor se mostra particularmente cético quanto à capacidade de a economia servir como instrumento de previsão ou intervenção consciente do homem na sociedade. A dificuldade em se prever os resultados da ação econômica reside no fato de que os “indivíduos interagem no processo econômico como atores e não como átomos” (BUCHANAN; TULLOCK, 2001, p. 5).

Apesar das dificuldades apresentadas acima em se desenhar uma instituição perene e eficaz, surgem, algumas vezes, o que North (1990) chama de *estabilidade institucional*. Esta estabilidade não é, contudo, sinônimo de eficiência. A estabilidade é alcançada com o predomínio de algum tipo de *equilíbrio institucional*. O equilíbrio é mantido quando os agentes e suas organizações, dada uma certa estrutura de poder de barganha, não acham vantajoso empenhar recursos para reestruturar acordos previamente estabelecidos.

Ou, caso se julgue que os arranjos institucionais são falhos, os agentes podem, como amiúde o fazem em economias em evolução, recorrer a procedimentos informais como forma de burlar a formalidade estabelecida pelos arranjos.

Apesar da riqueza analítica proposta por North (1990) na abordagem de questões relativas a um tema tão importante quanto o desenvolvimento, ele não recebeu o Prêmio Nobel em razão de seus estudos na área institucional. O fato é que, até recentemente, a economia das instituições era percebida pelos grandes centros acadêmicos como um ramo da teoria das organizações, graças, em grande parte, às ilações pioneiras de Ronald Coase (1996) e Oliver Williamson (1996).

O interesse mais acadêmico pelo tema das instituições tem-se acentuado nos últimos anos, a ponto de já se poder falar em Economia Institucional como uma disciplina autônoma na teoria econômica. Como tal, encontram-se entre seus adeptos posições as mais divergentes. Há, inclusive, uma crescente interface entre a abordagem neoclássica e a economia das instituições.

Esta interface pode ser exemplificada pela atenção dada ao suposto do *comportamento otimizador* entre os agentes econômicos. Para alguns adeptos da escola institucional, o comportamento otimizador não é resultante apenas do auto-interesse dos indivíduos, mas, principalmente, do arranjo institucional no qual aqueles indivíduos estão inseridos (FURUBOTN; RICHTER, 2000).

Não é essa, porém, uma definição unânime na economia institucional. De fato, na teoria econômica, é possível definir duas escolas de

pensamento que se filiam à tradição institucionalista: a *nova* e a *velha escola*

A velha escola institucionalista tem como patronos economistas norte-americanos do início do Século XX, tais como Veblen e Mitchell (RUTHERFORD, 1994). O que caracteriza a maneira de pensar da *velha* escola é a rejeição do indivíduo como critério do bem-estar, ou seja, o objetivo último da ciência econômica não deve ser o de propor situações que maximizem a situação do indivíduo e sim o bem-estar da coletividade.

Em sendo assim, os adeptos da escola se mostram favoráveis a um maior envolvimento do governo na busca de soluções para os problemas econômicos. O papel do governo é o de intervir para corrigir as falhas institucionais. O tipo de abordagem proposta é *anti-formalista, holista, comportamental e coletivista*.

A crítica que a velha escola faz à tradição neoclássica - em grande parte incorporada pelos teóricos da *nova* escola institucional - é que ela é muito abstrata e formal. A visão neoclássica freqüentemente adota uma versão extrema e reducionista do individualismo. O indivíduo é visto como predominantemente racional, cujas ações são condicionadas mas não influenciadas pelas instituições (RUTHERFORD, 1994).

O sentido do anti-formalismo para a *velha* escola institucional precisa ser clarificado: por formalismo entenda-se o uso de uma linguagem abstrata como a matemática ou a lógica simbólica em lugar dos métodos

literários de apresentação. A forma utilizada para um adepto da Velha escola expor suas idéias é a discursiva e não a matemática-dedutiva.

Já a *nova* escola institucional procura lançar mão de argumentos construídos matematicamente no que guarda semelhanças com o paradigma neoclássico. O argumento é, portanto, formalista, individualista, reducionista e orientado pela *escolha racional*. A escola é, em geral, anti-intervencionista (RUTHERFORD, 1994).

O que distingue, então, uma abordagem individualista de uma holista?

Segundo Rutherford (1994), três assertivas caracterizam o individualismo metodológico:

- i. Apenas os indivíduos têm interesses e objetivos;
- ii. O sistema social é resultado das ações individuais;
- iii. Todo fenômeno sociológico de larga escala, pode em última instância, ser explicado por teorias que se referem apenas aos indivíduos, suas crenças, recursos e inter-relações (RUTHERFORD, 1994, p.32).

Para Buchanan e Tullock (2001), “o individualismo metodológico não deve ser confundido com o ‘individualismo’ como forma de organizar a atividade social” (BUCHANAN; TULLOCK, 2001, p. viii). O individualismo metodológico procura modelar o comportamento do indivíduo quando

confrontado com um conjunto de alternativas. Neste tipo de análise, não há, a rigor, necessidade de se recorrer às finalidades da decisão tomada.

A idéia principal que anima a *nova* escola é que os custos de transação existem e necessariamente influenciam a estrutura das instituições e as escolhas especificamente econômicas que as pessoas fazem (FURBOTN; RICHTER, 2000).

Qual a distinção entre uma análise tipicamente neoclássica e a proposta pelo NEI?

Os expoentes da moderna economia institucional utilizam o aparato analítico da teoria neoclássica para explicar a operação e evolução dos arranjos institucionais e, desta forma, expandir o alcance e o poder de predição da microeconomia (FURUBOTN; RICHTER, 2000, p. 2).

Portanto, ao invés de negar o muitas vezes excessivo raciocínio abstrato dos modelos neoclássicos, como acontece com a *velha* escola institucional, a *nova* economia institucional o adota como paradigma metodológico. O que não quer dizer que o foco da análise seja o mesmo. Grosso modo, seria razoável afirmar que a *nova* escola endogeneiza uma condição dada nos modelos microeconômicos, a saber, o arranjo institucional no qual os agentes econômicos estão inseridos.

A perspectiva implicada pelo individualismo metodológico nega a autonomia da ação coletiva. O coletivo é visto, apenas, como o agregado das decisões individuais. Uma região é pobre ou miserável por que a maioria das

peças que a habitam é pobre ou miserável. Uma região deixará de ser pobre, por conseguinte, quando os indivíduos forem afetados por políticas que os atinge como tais, como indivíduos.

Não são investimentos na região, portanto, que mudarão sua trajetória de desenvolvimento. São investimentos nos indivíduos, ao invés do financiamento a grandes projetos industriais, que desenvolverão a região. Mais importante que destinar recursos a capitais privados é investir em um programa educacional que, de fato, alcance o indivíduo⁴⁴. A pobreza é, última instância, micro-motivada.

Esta perspectiva lança luzes sobre a compreensão da desigualdade regional. Não é nova como explicação para o fenômeno do atraso do Nordeste. O conceito de *indústria da seca*, cunhado por Antonio Callado, procurou dar conta desta sórdida realidade regional. Quando o GTDN propôs medidas que minavam a relação de poder estabelecida na Região pelas oligarquias, objetivou quebrar uma lógica perversa e poderosa, tanto é assim que o apoio significativo à criação da Sudene vem do sudeste do País.

Contudo, levada ao extremo, uma tal perspectiva não permite visualizar o quão complexa é uma paisagem econômica. Não basta apenas, para o êxito de uma política regional, investigar a teia de micromotivos ou a

⁴⁴ Conforme argumentado por Pessoa (2000) em artigo polêmico: “A evidência empírica suporta a visão de que no Brasil a baixa renda per capita de algumas regiões deve-se principalmente a um problema de natureza social, não constituindo problema genuinamente regional” (PÊSSOA, 2001, p. 3).

relação de poder que prevalece em dada situação. É necessário estudar a forma como os agentes reagem às políticas. Uma abordagem mais holística é necessária na investigação do poder das ações coletivas.

As características do método holístico, listadas por Rutherford (1994), são as seguintes:

- i. O todo social é maior que a soma das suas partes;
- ii. O todo social influencia e condiciona o comportamento e funcionamento de suas partes;
- iii. O comportamento dos indivíduos deve ser deduzido de leis sociais ou de propósitos mais amplos, definidos socialmente.

A utilização das noções acima em uma análise do problema do subdesenvolvimento no Nordeste permitira concluir que a ausência de um ambiente empresarial favorável foi um dos fatores que mais contribuiu para o atraso da Região. Por conseguinte, nada mais lógico que criar tal ambiente por meio de incentivos macrorregionais.

Uma filiação não crítica a esta perspectiva holística poderia levar, contudo, a um menosprezo dos importantes *insights* proporcionados pelo individualismo metodológico. Não basta destinar incentivos, é preciso prestar atenção à forma pela qual o indivíduo percebe e processa aqueles incentivos.

O empresário é sempre tratado de forma homogênea no desenho de uma política de incentivos de tipo macrorregional ou holística. Daí a importância do individualismo metodológico no desenho de políticas regionais.

Quando se pensa em critérios para concessão de incentivos, o alvo da prioridade é este ou aquele setor, esta ou aquela atividade. Quando o método é um pouco mais sofisticado, modos de produção, ou avanços tecnológicos são também levados em consideração no rol de critérios. A figura do empresário, como agente individual, só é analisada do ponto de vista cadastral, na atual política de incentivos para a Região Nordeste. Tão ou mais importante que a análise do cadastro é a *análise da capacidade empresarial* dos controladores da empresa que pleiteia recursos. Esta capacidade pode ser mensurada de diversas formas: da escolaridade à experiência no ramo que se propõe a explorar.

As diferenças entre o *individualismo metodológico* e o *método holístico* não são irreconciliáveis, antes pelo contrário. O desenho de uma política de incentivos ao desenvolvimento regional ilustra como elementos do novo e de velho institucionalismo se complementam na formulação de uma proposta eficaz.

Por um lado não se deve, como visto, abordar o problema sob uma perspectiva inteiramente macro, que negue as especificidades do empresário micromotivado; por outro, é contraproducente desconhecer a

importância do ambiente, em toda sua *complexidade*, para uma descrição minimamente aceitável do comportamento daquele agente.

A *complexidade* do ambiente econômico tem sido estudada por alguns economistas como tentativa de tornar suas análises mais realistas. Estes economistas acreditam que o universo modelado com base na teoria econômica retrata de forma muito precária o que de fato acontece no dia-a-dia das decisões econômicas.

Demarcam, portanto, um tipo de análise que leve em consideração o meio incerto e muitas vezes caóticos onde os agentes interagem. Em sua vertente regional, a análise é algumas vezes chamada de *nova geografia econômica*, assunto abordado na seção seguinte.

4.5 Retornos crescentes e complexidade na análise regional

Toda e qualquer teoria que pretenda explicar a organização da atividade econômica no espaço não pode ignorar, como fato marcante, a concentração dessa atividade em algumas poucas localidades de uma paisagem econômica mais ampla.

Os economistas que abordaram o tema sob um prisma mais heterodoxo que o vigente nos centros acadêmicos dominantes entenderam que aquele não era um fenômeno passageiro. O problema com a análise heterodoxa é que, ao contrário do método neoclássico, seus argumentos não eram facilmente apresentados em bases rigorosas ou matemáticas.

Uma tentativa de formalização do crescimento regional cumulativo foi proposta por Dixon e Thirwall (1975), a partir de um argumento desenvolvido por Kaldor (1989a). O modelo proposto, embora endogeuinize a maioria das variáveis determinantes do crescimento, ainda não explicita o comportamento dinâmico dessas variáveis como expressão de processos de otimização micromotivados.

Os economistas regionais se ressentiam, portanto, da ausência de um corpo teórico que utilizasse, ao mesmo, tempo o rigor analítico neoclássico e não desprezasse a evidência de que o crescimento se manifestava por meio de um processo cumulativo. Dificuldades de cunho

operacional impediam o surgimento de um tal *approach*. Esta impossibilidade de natureza técnica só foi em grande parte superada com o aparecimento do que Fujita, Krugman e Venables (1999) chamaram de *quarta onda da revolução dos retornos crescentes na economia*⁴⁵.

Um dos elementos que contribuíram para a atratividade dos modelos neoclássicos tradicionais foi o tratamento matemático dado às diversas categorias de análise consideradas em seus modelos teóricos. O tratamento matemático, por sua vez, era possível por causa da adoção, na função de produção, da hipótese dos rendimentos decrescentes de escala. Se os rendimentos são decrescentes, o modelo neoclássico conclui por uma tendência ao equilíbrio; equilíbrio definido como a situação na qual não há disparidades na renda per capita entre as regiões⁴⁶.

A maneira neoclássica de pensar os problemas econômicos se rende à comodidade. Embora travestido de um rigor matemático, o modelo prevê situações tipicamente lineares, fundadas em um princípio homeostático, o qual, para existir, depende dos rendimentos decrescentes.

Assumir, contudo, a vigência indiscriminada de retornos decrescentes é uma atitude um tanto quanto ousada por parte do analista

⁴⁵ Segundo os autores, a revolução começou nos anos 70 no campo da organização industrial; em fins da década acontece no comércio internacional e, alguns anos depois, na teoria do crescimento econômico (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999).

⁴⁶ Conforme visto na descrição do modelo neoclássico neste capítulo, este é o resultado padrão da aplicação do modelo ao caso regional. O resultado, contudo, depende sobremaneira das hipóteses feitas a respeito da função de produção neoclássica, a qual exhibe, embora isto seja poucas vezes ressaltado, dois tipos de rendimento à escala: *constante*, quando o produto acompanha o crescimento de todos os fatores ou insumos;

regional. No plano da ação política, uma tal atitude pode levar a uma passividade, dado que, no longo prazo, as regiões estarão igualmente ricas – ou igualmente pobres.

A concentração espacial de atividades econômicas o é resultado, por outro lado, do usufruto de *economias da aglomeração* por parte de empresas sediadas em um mesmo lugar. O que daria, então, origem a tais *economias da aglomeração*? Os *retornos crescentes*.

Segundo Fujita, Krugman e Venables (1999) a especulação teórica em torno da validade dos *retornos crescentes* para a Economia está associada à redescoberta da Economia Espacial pelo *mainstream* acadêmico anglo-saxônico.

O que une os dois temas, economia espacial, ou Nova Geografia Econômica⁴⁷ e os *retornos crescentes* é o fenômeno da *aglomeração da atividade econômica no espaço*.

A aglomeração - o ajuntamento de atividade econômica, criada e mantida por algum tipo de lógica circular - ocorre em muitos níveis, dos distritos de compra locais, que servem a áreas residenciais que lhe são circunvizinhas dentro das cidades, à regiões economicamente especializadas como o Vale do Silicó que servem a um mercado mundial em sua totalidade (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999, p. 1).

decrecente, quando o produto cresce menos que a evolução dos insumos, mantido pelo menos um fator constante.

⁴⁷ Os autores definem *Geografia Econômica* como o estudo sobre onde e porque acontece a atividade econômica. A Geografia Econômica tem como tarefa primordial explicar as concentrações de população e atividade econômica (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999).

Em várias situações, a aglomeração da atividade econômica em determinado lugar não acontece por peculiaridades do local. São, antes, resultado da ação de um processo cumulativo, "necessariamente envolvendo alguma forma de retornos crescentes que reforçam a concentração geográfica" (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999, p. 22).

O problema com a hipótese dos retornos crescentes é que ela traz consigo algumas dificuldades de ordem teórica. Frequentemente dá origem a situações de equilíbrio múltiplo (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999).

O problema associado à incorporação da hipótese dos retornos crescentes não é só de natureza técnica. A associação entre retornos crescentes e aglomerações é problemática do ponto de vista lógico também: a vinculação dos dois conceitos pode levar a um tipo de *raciocínio circular*: a vigência dos retornos crescentes leva à aglomeração da atividade econômica, a aglomeração faz surgir os retornos crescentes.

Retornos crescentes acontecem quando o produto aumenta mais que o eventual aumento nos insumos. O que possibilitaria esse aparente milagre da multiplicação? O ambiente econômico.

Este foi o ponto de vista definido por Alfred Marshall em fins do Século XIX.

Marshall (1988), quando estudou a formação dos *distritos industriais* - que consultores teimam em chamar de "*clusters*" -, identificou os

seguinte motivos como os que davam origem às economias de aglomeração: a) a difusão de conhecimento; b) o surgimento de mercados de trabalho especializados e c) os vínculos para frente e para trás que as empresas que fazem parte de uma aglomeração desenvolvem entre si⁴⁸.

Embora tenha reconhecido como principal fator para a localização de indústrias as condições físicas, Marshall (1988) atribui importância também ao que ele chamou de "patrocínio da Corte".

Por "patrocínio da corte" deve-se entender o impacto econômico gerado pelo estabelecimento do poder constituído e seus incomensuráveis gastos em uma localidade. Construção de Brasília, como capital federal em fins da década de 50 é um exemplo acabado de como o patrocínio da corte é um importante fator de desenvolvimento de uma região.

Ora, o "patrocínio da Corte" pode ter várias motivações. O fato é que, uma vez estabelecido em determinada região, dificilmente migra, tamanha a rede de relações complexas que aquela "Corte" ou órgão governamental estabelece com a província.

Algumas vezes não é a disponibilidade de recursos materiais nem o patrocínio da corte que, para Marshall (1988), dá origem ao processo

⁴⁸ Segundo Fujita, Krugman e Venables (1999) apenas o terceiro motivo tem recebido uma formalização matemática mais adequada. Hirschman (1960) utilizou essa noção de vínculos para frente e para trás - que ele chamou de *cadeias retrospectivas* e *cadeias prospectivas* como estratégia de desenvolvimento a ser aplicado em regiões atrasadas. O instrumento por excelência para análises deste tipo é a *matriz insumo-produto* regional (MILLER, 1998). A quantificação dos vínculos não é suficiente, contudo, para um entendimento teórico mais aprofundado sobre como e porque surgem os retornos crescentes de escala.

de aglomeração da atividade econômica em uma localidade. O fator primeiro pode "ter sido determinado por um outro acidente". Com essa consideração Marshall (1988) antecipa tópicos abordados posteriormente pela nova *teoria do comércio internacional* e pela *teoria da complexidade*.

De acordo com a nova teoria do comércio internacional, "os acidentes históricos, mais do que a dotação dos recursos definem a especialização dos países" (MELO, 2001, p. 51). Desta forma, segundo Melo (2001), estaria aberto o caminho para a legitimação de políticas nacionais de promoção do desenvolvimento industrial, com reflexos em termos das políticas regionais.

O mais importante a reter "do acidente inicial não é o fato em si, mas a 'natureza do processo cumulativo', que permite que tal acidente se propague de maneira ampla e duradoura" (AMARAL FILHO, 2001, p.265).

A formalização matemática do processo cumulativo – processo este que incorpora a hipótese dos rendimentos crescentes – só foi possível com a utilização da não-convexidade e dos mecanismos de retro-alimentação nos modelos de crescimento econômico, como observa Arthur (1998). Grande impulso neste sentido é dado pela teoria do crescimento endógeno, cujo trabalho mais influente é o de Paul Romer escrito em 1986⁴⁹.

Com a utilização de otimização dinâmica não-linear, se vislumbra a existência de equilíbrios múltiplos como corolário de modelos de

crescimento econômico espaciais. De acordo com a abordagem neoclássica padrão, as situações de equilíbrio único são as melhores possíveis. Esta perspectiva deve, conforme Arthur (1998) ser abandonada:

Este quadro agradável freqüentemente viola a realidade. Em muitas partes da economia as forças estabilizadoras parecem não operar. Ao contrário, respostas positivas magnificam o efeito de pequenas mudanças na economia; os modelos econômicos que descrevem tais efeitos diferem muito dos convencionais. Retornos decrescentes implicam em um ponto de equilíbrio único para a economia, mas respostas positivas – retornos crescentes – levam a equilíbrios de múltiplos pontos (ARTHUR, 1998, p.92).

Quando reflete sobre a economia da tecnologia, Arthur (1998) observa que são fatores muitas vezes fortuitos que determinam o sucesso ou não de determinada inovação tecnológica:

Não há garantias de que um particular resultado econômico, selecionado entre várias alternativas, seja o melhor. Além do mais, uma vez que forças econômicas selecionam um caminho particular, este pode tornar-se fechado em si mesmo, a despeito das vantagens dos outros caminhos. Se um produto ou uma nação em um mercado competitivo se estabelece à frente [dos demais] “por acaso”, ele tende a permanecer à frente e mesmo aumentar a distância de sua liderança. A previsão não é mais possível (ARTHUR, 1998, p.92).

E, o que é mais importante, se ressalta o papel da *história* na configuração de uma *trajetória condicionada de crescimento*. Eventos históricos, arquitetados ou não, podem, e freqüentemente o fazem, condicionar o padrão de desenvolvimento de uma sociedade. Raciocínio semelhante é encontrado em North (1990 e 1994): “O contraste entre a

⁴⁹ Em última instância, o que é endogeneizado em modelos como o de Romer (1986) é o

história da Inglaterra e da Espanha e suas respectivas colônias nos últimos 500 anos é um impressionante exemplo da persistência de um modelo de evolução dependente da trajetória escolhida” (NORTH, 1994, p. 25).

Brian Arthur é o principal expoente das aplicações da complexidade à teoria econômica. É pesquisador do *Instituto de Santa Fé*, organização financiada pelo *Citibank* cuja finalidade é exatamente a de explorar as possibilidades analíticas da *teoria da complexidade* na solução de problemas econômicos. Para ele, a maneira usual de se fazer economia está ultrapassada por essa abordagem mais rigorosa e multidisciplinar.

Fujita, Krugman e Venables (1999) por outro lado, não concordariam com este julgamento sobre a “velha” economia. Preferem ver a incorporação da complexidade como um elemento que enriquece o tratamento neoclássico dos problemas econômicos.

De qualquer forma, a teoria da complexidade vem ganhando espaço entre economistas, principalmente entre aqueles com maior treinamento matemático. Um dos pioneiros nesta área foi Thomas Schelling (1978) economista mais conhecido por suas contribuições à teoria dos jogos. Embora não possa ser considerado exatamente um teórico da complexidade, Schelling antecipou abordagens típicas do método complexo.

De particular interesse para esta tese, foi sua contribuição ao entendimento do processo de segregação em vizinhanças. O que há de

comum entre a maneira como as pessoas formam suas vizinhanças e as aglomerações econômicas no espaço?

Ou, em outros termos, como conceber uma política que combate à segregação e outra que estimule a formação de *clusters*?

O ponto de contato entre os dois temas é a existência de uma *dinâmica viva* que explica a lógica de assentamento das famílias em uma vizinhança e de firmas em uma localidade.

Como, segundo Schelling (1978), é possível explicar o processo de formação de vizinhanças nos bairros?

Imagine-se a seguinte regra comportamental que grupos de pessoas brancas e negras observam quando decidem em que vizinhanças irão habitar: as pessoas são moderadamente segregacionistas e preferem morar em lugares onde a maioria, mas não a totalidade, é de gente da própria cor.

Considerando uma disposição inicial de famílias brancas e negras em um mesmo bairro, disposição esta que obedece ao desejo de todos, Schelling argumenta que uma pequena e aleatória modificação naquela disposição pode levar a uma segregação radical: famílias brancas habitando apenas próximas a famílias brancas e famílias negras habitando apenas junto a famílias negras.

Para explicar este resultado, Schelling (1978) lança mão de um modelo experimental bastante simples, o material consiste de um tabuleiro de xadrez e peças das duas cores, representando as famílias, e uma regra comportamental. O interessante no modelo é que se chega a um resultado radical e inesperado partindo-se de uma situação moderada, de forma casual.

Fazendo um paralelo com a emergência de *clusters*, suponha uma distribuição espacialmente equitativa da atividade econômica em um país. A seguir considere-se como *regra comportamental* que as firmas preferem localizar-se em áreas próximas a um mercado promissor. Ora, de acordo com os experimentos de Schelling (1978) por mais branda que fosse a regra comportamental proposta para as firmas, eventos aleatórios poderiam dar origem a uma distribuição da atividade econômica bastante concentrada.

Um evento aleatório do tipo acima especificado poderia ser algo a lá “patrocínio da Corte”, de Marshall (1988): como resultado deste “acidente histórico”, pode-se ter uma atividade econômica extremamente concentrada em determinada região enquanto que outras padecem à míngua.

Como resposta ao acidente histórico, há uma *auto-organização* da atividade econômica no espaço. Uma auto-organização que leva à concentração.

A importância de sistemas dinâmicos que se auto-organizam foi estudada por Paul Krugman (1996) em uma tentativa de modelar o fenômeno dos retornos crescentes.

Krugman (1996) argumentou que duas forças opostas motivam a localização da atividade econômica: uma força *centrífuga* que promove a dispersão e uma força *centrípetas* que, ao promover a aglomeração, identifica-se com a vigência dos retornos crescentes.

O que explica a força centrífuga é a saturação de mercado, ou o medo da concorrência. Já a força centrípeta pode ser justificada pelos motivos elencados por Marshall (1988) para a existência dos “distritos industriais”.

Para Krugman (1996), o processo que leva a existência de centros – ou, para usar um termo mais europeu, pólos - de afluência econômica deve então ser modelado a partir da consideração de dois critérios:

1º Critério: deve haver uma tensão entre as forças centrífugas e as centrípetas, sendo que nenhuma se destaca muito mais que a outra;

2º Critério: o alcance das forças centrípetas deve ser menor que o das forças centrífugas, ou seja, é interessante para uma empresa buscar lugares onde já exista alguma atividade econômica.

Se uma atividade, contudo, já ultrapassa certo limite, as empresas buscam alternativas menos congestionadas.

Krugman (1996), adotando estes critérios como regra comportamental, chegou a resultados semelhantes aos de Schelling, só que usando métodos computacionais mais complexos. Ao invés de chegar a um resultado dual como o de Schelling (1978), Krugman (1996) vislumbrou a ocorrência de múltiplos centros de crescimento:

Em todo modelo que obedece aos critérios, qualquer distribuição da atividade econômica na paisagem, não implantando o quão eqüitativa (ou aleatória) for, irá organizar-se espontaneamente em um padrão com múltiplos mas claramente separados centros de atividades econômicas (KRUGMAN, 1996, p. 25).

O fenômeno da auto-organização está intimamente associado à *complexidade*. Esta, por sua vez, é derivada da *teoria do caos*.

A teoria do caos foca ou procura explicar dois tipos de comportamento comumente encontrados na natureza: o *instável* e o *aperiódico*: um sistema apresenta um comportamento instável quando pequenos distúrbios levam a uma reconfiguração permanente do equilíbrio daquele sistema (GLEISER, 2002).

Para exemplificar suponha que o sistema em apreço é a economia nacional e que o equilíbrio do sistema é dado pela distribuição do PIB entre as regiões: algo do tipo 50% no Sudeste, 12% no Nordeste.

Uma lei que venha, por um curto período de tempo, incentivar a instalação de uma fábrica de automóveis na Bahia pode mudar de forma definitiva a distribuição da riqueza produzida no País. O sistema não era, portanto, estável; não estava determinado pela distribuição de vantagens comparativas.

Já um sistema que apresenta um comportamento aperiódico não dispõe de variáveis que lhe descrevem o estado com valores que se repetem.

A reconfiguração da distribuição do PIB pode ser tal que jamais voltem aos valores atuais. Como corolário, tem-se que não é possível prever o que acontece aos sistemas caóticos. Qualquer resultado é, a princípio, possível.

Embora não haja unanimidade sobre o objeto de estudo da *teoria da complexidade* (GLEISER, 2002), pode-se afirmar que seu método é complementar ao estudo dos sistemas caóticos.

Um sistema em estado complexo está no limiar do caos, na borda entre um comportamento periódico previsível e o comportamento caótico, que pode ser determinístico ou não, dependendo do sistema (GLEISER, 2002, p. 55).

Em um sistema complexo, um grande número de agentes independentes interage ativamente. Os sistemas complexos possuem *propriedades emergentes*, as quais não podem ser deduzidas do comportamento individual de cada agente.

No caso do modelo segregacionista de Schelling (1978), a separação total em duas comunidades não podia ser explicada pelo comportamento de cada família que era apenas medianamente segregacionista.

A análise ou avaliação de sistemas complexos não pode ser feita de maneira reducionista; “pois ao se separarem as partes, o sistema perde suas características, que só podem ser observadas de forma holística” (SCHELLING, 1978, p. 53).

4.6 Conclusão

Este extenso capítulo de cunho teórico tem por finalidade contribuir para ampliação do escopo conceitual dentro do qual o problema regional é usualmente tratado. A teoria econômica é empregada no texto para reflexão sobre o problema regional. Com este objetivo, algumas das principais vertentes regionais da teoria são apresentadas e discutidas.

Inicialmente é examinada a maneira segundo a qual a teoria neoclássica tradicional percebe o problema do desenvolvimento regional desigual. Uma conclusão típica da modelagem neoclássica é a passividade das autoridades governamentais em relação à desigualdade. O máximo que um governo federal pode fazer para evitar ou diminuir um padrão de desigualdade é assegurar o livre fluxo de fatores e mercadorias entre as regiões.

O tipo de teste de validade mais comumente empregado na confirmação dos resultados neoclássicos é o teste de convergência, que, do ponto de vista da política de intervenção no problema regional, muito pouco tem a dizer.

Não obstante isto, o método neoclássico é bastante útil na análise regional, pois proporciona uma linguagem que reflete sobre os micromotivos dos agentes participantes do processo de desenvolvimento de

uma região. Uma reflexão que, caso não venha a ser feita, compromete sobremaneira o desenho de políticas regionais.

Outra importante contribuição à análise do problema regional é proporcionada pelos que aqui foram denominados, de maneira algo reducionista, de “heterodoxos”. Os pensadores desta “escola” têm em comum uma visão bastante crítica do método neoclássico, principalmente em razão dos pressupostos por demais irrealistas que a escola tradicional lança mão na formulação de seus modelos.

Outro ponto em comum entre os autores heterodoxos em geral mais ecléticos que a maioria dos economistas acadêmicos, é a percepção de que o processo de crescimento se dá de forma cumulativa. Uma situação de equilíbrio, como a sugerida pelo método neoclássico não é a situação mais comum, antes o contrário. Os economistas discutidos neste capítulo acreditam ainda que fatores outros além dos meramente econômicos devem ser investigados na proposição de uma teoria que dê conta do processo de desenvolvimento em sua plenitude.

Esta preocupação com fatores além dos diretamente associados às condições do mercado é incorporada nas análises dos chamados “economistas institucionalistas”, sejam em sua versão “velha” ou “nova”. O principal apelo do método institucionalista é o reconhecimento de que as instituições, definidas como um conjunto de regras, formais ou não, e restrições, influenciam as decisões dos agentes econômicos.

Uma política de incentivos ao desenvolvimento regional deve atentar para o fato de que a dimensão puramente econômica – ou seja, a mera concessão de benefícios fiscais e financeiros – não é condição suficiente para o desenvolvimento regional. Toda e qualquer proposta desenvolvimentista não pode menosprezar as instituições dentro das quais os agentes econômicos realizam suas transações. Estas instituições terminam por estruturar uma *trajetória de dependência* que delimita o comportamento dos agentes e, por conseguinte, a maneira de acordo com a qual eles reagem aos incentivos.

O reconhecimento da influência da trajetória de dependência nas decisões econômicas é assunto tratado de maneira bastante rigorosa pelos seguidores da *teoria da complexidade*. A teoria da complexidade vislumbra a possibilidade de que os equilíbrios sejam múltiplos, em discordância com a abordagem linear do método neoclássico padrão. Isto quer dizer que não necessariamente uma região irá desenvolver-se um dia, pois a situação em que o desenvolvimento seja homogêneo é uma, entre tantas, situações de equilíbrio. Daí a importância das políticas de intervenção e mesmo do arranjo administrativo no qual as instituições são construídas. O novo arranjo administrativo brasileiro é discutido no capítulo a seguir.

O arcabouço teórico discutido neste capítulo tem por finalidade servir de balizador ou inspiração para a proposta de uma nova forma de intervir no problema regional. Esta nova forma, de maneira alguma vislumbrada pela instituição que deve substituir a Sudene, já vem sendo

experimentada em alguns países, razão pela qual é válido conhecer estas experiências antes de apresentar um novo arranjo institucional que tenha por objetivo a promoção do desenvolvimento do Nordeste.

5. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

5.1 Apresentação

Neste capítulo é estudada a relação entre as políticas regionais e a reforma administrativa em andamento no Governo Federal. A intenção é demonstrar que a reforma proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ainda em seu primeiro mandato, não prestou a devida atenção à especificidade do problema regional na máquina administrativa do Governo Federal. Considerar a configuração administrativa do governo é importante no desenho de um novo arranjo institucional para combater o desnível regional. Com este intento, o capítulo apresenta, na seção a seguir, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* em suas linhas gerais. O PDR é peça-chave na reforma ainda em fase de implementação. O viés *gerencial* do plano é discutido na Seção 4.3. A ausência de referências a um órgão voltado à questão regional é evidenciada na Seção 4.4. Nessa mesma seção, a necessidade de uma reforma administrativa que particularize o caso regional é ilustrada pela experiência italiana. Na Seção 4.5 a conclusão do capítulo é apresentada.

5.2 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

Um ano após assumir o governo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso divulgou uma proposta de mudança radical no Estado brasileiro. Obtida a estabilização financeira com o Plano Real, o governo entendeu que era chegada a hora das reformas estruturais. Entre elas, coube ao então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira, o trabalho de preparar e apresentar uma nova concepção de Estado à Nação. Uma concepção que representasse uma ruptura na gestão do falido e tão criticado Estado brasileiro⁵⁰.

Dois fenômenos motivaram, segundo Bresser Pereira (1998d), sua proposta de reconstrução do Estado: a grande crise que atingiu as economias ocidentais nos anos 80 e a globalização.

Bresser Pereira (1998c) entendeu que a causa primordial da crise dos anos 80 foi o Estado: “uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1998c, p. 23).

⁵⁰ A reforma, segundo Bresser Pereira (1998d) teria dois objetivos imediatos: “a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a ao atendimento do cidadão” (BRESSER PEREIRA, 1998d, p. 257).

Considerando este diagnóstico, um modo de intervenção se fazia necessário. Uma intervenção que tivesse como paradigma algo distinto do já desgastado *modelo burocrático weberiano*. O modelo burocrático foi útil quando deu à administração pública uma feição impessoal e pautada em procedimentos técnicos. Um modelo que tornava clara a separação entre o Estado e o mercado; o público e o privado. “A administração pública burocrática clássica foi adotada por que era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado” (BRESSER PERERIA, 1998d, p. 241).

Bresser Pereira (1998b) caracteriza sua proposta como gerencial e social-democrata, contrapondo-a ao modelo de Estado mínimo neoliberal. Para ele, a crise brasileira foi um “caso paradigmático da grande crise dos anos 80 que ocorreu em todo mundo” (BRESSER PEREIRA, 1998b, p. 40).

A crise teria sido desencadeada pelo segundo choque do petróleo, em 1979. Naquele momento, o estado perdia capacidade de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. A crise caracterizou-se pela perda do crédito público e pela poupança pública negativa.

A situação foi agravada pelo processo de globalização da economia mundial. A globalização exigiu de economias excessivamente protegidas, como a brasileira, um padrão de competitividade pouco afeito à maciça intervenção do Estado na economia.

O novo modelo de Estado, que supera o burocrático weberiano, é o *gerencial*. Os elementos de composição desse novo modelo são os seguintes, segundo Bresser Pereira, 1998d:

- a) Descentralização política com transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) Descentralização administrativa através da delegação de autoridade a gerentes;
- c) Organizações com poucos níveis hierárquicos;
- d) Controle *a posteriori*, ao invés de controle rígido dos procedimentos administrativos;
- e) Administração voltada para o atendimento do cidadão.

Na Seção 4.4 deste capítulo será visto que o primeiro não recebe a atenção devida no PDR.

Bresser Pereira (1998c) diz que “enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 29). O seu método operacional por excelência é o *controle dos resultados*.

Neste sentido, a perspectiva da *qualidade*, tão apreciada na gestão privada, é um diferencial do modelo gerencial em relação ao burocrático: “Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções do modelo gerencial” (ABRUCIO, 1998, p. 186).

Bresser Pereira (1998a) estudou diversos casos de reforma gerencial, seja em países desenvolvidos (Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália, EUA, Suécia, França, Itália), seja em países da América Latina (México e Chile), deixando claro que o modelo mais interessante e emblemático é o britânico, desde que depurado dos excessos do arqui-liberalismo do governo Thatcher.

Materializar esta opção gerencialista na máquina administrativa federal é o objetivo do PDR. A proposta de reforma de Bresser Pereira divide o *aparelho de Estado*, para usar um termo althusseriano empregado por ele, em quatro setores:

- a) Núcleo Estratégico do Estado;
- b) Atividades Exclusivas de Estado;
- c) Os Setores Não-Exclusivos de Estado;
- d) A Produção de Bens e Serviços para o Mercado.

No Núcleo Estratégico são definidas as leis e as políticas públicas. É composto pelo Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Ministério Público.

Além de tributar e legislar, o PDR inclui entre as atividades exclusivas as ações de fiscalização e fomento (BRASIL, 1995). A Sudene, como agência de desenvolvimento, por excelência, deveria, portanto, ser enquadrada como exercendo uma atividade exclusiva do Estado. É possível, contudo, imaginar situações em que o fomento pode ser exercido pelo capital de risco privado. Em sendo assim, a compartimentalização do Estado proposta no PDR é algo arbitrária.

Já os Serviços Não-Exclusivos são aqueles que, embora dependam da participação governamental para a sua execução o financiamento de tais atividades pode ser realizado por órgãos não-governamentais. As empresas de economia mista produzem, em caráter excepcional, produzem bens e serviços.

O arranjo contido no PDR para o setor de atividades exclusivas, do qual faria parte a Sudene, conforme entendimento aludido mais acima, é descrito a seguir.

De acordo com o PDR, as autarquias e fundações que compõem o setor devem ser transformadas em *agências autônomas*, administradas em

obediência a um *contrato de gestão*, firmado entre estas agências e os ministérios que as subordina⁵¹.

São dois os tipos de agências autônomas no PDR. As *agências reguladoras*, cuja atribuição é, como o próprio nome já o diz, regular preços, procurando garantir o predomínio da competição em mercados concentrados e recém-privatizados. O outro tipo é a *agência executiva*, forma legal assumida pela Adene na Medida Provisória que a havia estabelecido em substituição à Sudene.

Uma *agência executiva* é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial, “a autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado” (BRASIL, 1997, p.7).

São pré-requisitos para a obtenção da qualificação que a autarquia tenha: 1) um plano estratégico para sua remodelação institucional; 2) um contrato de gestão firmado com o ministério ao qual esteja subordinada.

O plano estratégico exigido nada mais é se não a descrição de uma estratégia que torne a autarquia mais eficiente no atendimento de seu público. Já o contrato de gestão é um termo de compromisso em função do qual a gestão da instituição será julgada.

⁵¹ A agência autônoma é um dos instrumentos da reforma. O outro é a organização social. As universidades e centros de pesquisas, por não exercerem atividade exclusiva do Estado, seriam transformadas em organizações sociais, cuja receita, em parte deve ser oriunda de remuneração pelos produtos ofertados.

O documento que apresenta as agências executivas (BRASIL, 1997) detalha os passos necessários à construção do planejamento a ser elaborado pela autarquia candidata à qualificação. As definições de *missão* do órgão e do *público-alvo* são requisitos básicos. É prometida à autarquia que consiga a qualificação de agência executiva uma maior autonomia no desempenho de suas funções. Esta autonomia se dá em três instâncias: no orçamento e finanças; na gestão dos recursos humanos e nos serviços gerais.

Esta autonomia, relativa, está alicerçada na compreensão de que “é mais importante cobrar ‘o quê’, deixando a cargo das instituições a decisão sobre o ‘o como’” (BRASIL, 1997, p. 26).

Em uma agência executiva típica deve existir a *bonificação por desempenho* para os funcionários. A agência será dispensada da formatura de *termos aditivos* a convênios de vigência plurianual. Trata-se de uma medida que seria muito bem vinda pelo pessoal administrativo das autarquias e fundações, pois muito esforço é atualmente despendido nessas atividades meramente burocráticas.

A estrutura, ou organograma, de uma agência executiva não é fixa. Apenas os cargos da alta administração serão determinados. Sem a assinatura de um contrato de gestão, o órgão que venha a pleitear a qualificação não poderá ser transformado em agência executiva. Os componentes básicos de um contrato de gestão são os seguintes:

- a) Objetivos e metas vinculados à missão da instituição;
- b) Indicadores de desempenho;
- c) Explicitação das origens dos recursos necessários à operação da instituição.
- d) Definição de responsabilidades individualizadas.

São, portanto, itens de uma agenda de reforma gerencial. Até que ponto este modelo gerencial é factível, ou mesmo desejado, será discutido nas duas próximas seções.

5.3 Uma visão crítica do PDR

A reforma administrativa não constou, como o próprio Bresser Pereira o reconhece, como tema da campanha eleitoral de 1994. Não obstante isto, poucos discordariam que é urgente a implementação de um novo modelo de gestão pública no País.

Mesmo que haja discordâncias sobre se o Estado foi o grande causador – e não vítima – da crise observada nas economias ocidentais nos anos 70 e 80, como o quer Bresser Pereira (1998b), é inegável a oportunidade de uma mudança no serviço público federal.

A qualidade gerencial da proposição contida no PDR representa, verdadeiramente, algo novo na administração pública brasileira. Esta novidade não deve, contudo, ser aceita sem críticas ou sugestões, ainda mais quando se tem a oportunidade de pensar uma nova arquitetura para instituições em fase de (re)fundação, como é o caso da Sudene.

Uma importante crítica a ser feita ao PDR é que ele utiliza, como modelo, a experiência inglesa, quando, na verdade, qualquer resposta aos problemas de reforma administrativa deve ser plural e adaptada às especificidades da sociedade onde ela é aplicada (ABRUCIO, 1997).

O modelo gerencial que o PDR procura encarnar nasce como uma crítica à burocracia weberiana, “uma organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado” (ABRUCIO, 1998, p.178).

O modelo gerencial, com seu destaque à busca da eficiência e à utilização de mecanismos de mensuração da performance governamental, é fundado em três pressupostos: administração por objetivos, descentralização administrativa e “responsabilização” do funcionário.

Acontece que, “ao enfatizar em demasia a estratégia da eficiência, o modelo gerencial puro poderia estar relegando, a segundo plano, outros valores fundamentais da atuação dos gerentes. Em particular, a flexibilização para decidir e inovar” (ABRUCCIO, 1998, p.184).

Se antes, no modelo burocrático, o gestor de políticas públicas era como que um escravo dos meios, no modelo gerencial corre-se o risco de torná-lo apenas preocupado com os resultados. Neste caso, todo o seu poder criativo pode, então, ficar a mercê da obtenção de um número acertado no contrato de gestão.

O modelo gerencial puro tem como eixo central o conceito de produtividade. O seu foco é a busca da eficiência. Tanto é assim que, quando aplicado na Grã-Bretanha, teve como primeiro passo o corte de custos e de pessoal (ABRUCIO, 1997).

Uma das metas mais importantes do modelo é o cuidado para com a relação financeira entre recursos e custos no momento em que uma política é concebida. Desde que não transformada em um fim em si mesma, esta preocupação com o custo relativo e, mais, com o *custo de oportunidade* de uma política pública, é bastante saudável, principalmente em contextos em que tal cuidado jamais existiu.

Por outro lado, quando levada ao extremo, a atenção para com os custos pode levar a um menoscabo em relação à efetividade das políticas. “Efetividade não é um conceito econômico – como a eficiência pura –, e sim de avaliação qualitativa dos serviços públicos” (ABRUCIO, 1998, p. 184).

É muito importante que o gestor tenha sua capacidade de pensar estrategicamente preservada. Pensar estrategicamente vai além da mera observância de elementos contábeis ou itens contidos em um contrato de gestão. Pensar estrategicamente é estar imbuído de *capacidade adaptativa*.

A primazia da efetividade por sobre a eficiência traz consigo outra coisa que concorre para o êxito de uma política pública: “A valorização do conceito de efetividade traz de novo à tona o caráter político da prestação de serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a qualidade dos programas governamentais” (ABRUCIO, 1998, p. 184).

O tecnicismo absoluto do modelo gerencial não lhe permite considerar com a atenção devida a faceta política dos programas governamentais e “é aí que está um dos calcanhares-de-aquiles do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública” (ABRUCIO, 1998, p. 184).

Esta subestimação do conteúdo político seria fatal para um programa de desenvolvimento como o da Sudene rediviva. A filiação “empresarial” do modelo gerencial dificulta e embota a percepção da política como elemento de composição de uma ação de governo. Foi exatamente em atenção a este fator político que Celso Furtado criou o conselho deliberativo da Sudene.

Há, inegavelmente, uma clara distinção entre a administração privada e a gestão pública. Nesta última, o conceito de *consumidor* deve ser trocado pelo de cidadão. O conceito de cidadão é, sabidamente, mais amplo que o de cliente/consumidor, “já que a cidadania implica direitos e deveres e não só a liberdade de escolher serviços públicos” (ABRUCIO, 1998, p.188).

O aparelho de estado, por outro lado, não pode ser visto de maneira homogênea, como acontece no PDR, em que pese a divisão da máquina administrativa em quatro setores.

O fato é que a administração pública se constitui num sistema organizacional em que, internamente, há diferentes tarefas e valores pertencentes a um contexto complexo de relações com a esfera política, a qual nunca pode ser negligenciada, pois caso isso ocorra, aumenta a possibilidade de que os processos da reforma administrativa fracassem (ABRUCIO, 1997, p. 18).

Por mais relevante que seja o estabelecimento de um contrato de gestão, com base no qual o desempenho institucional seja avaliado, uma ação de governo será sempre mais complexa e rica em impactos que o que seria possível descrever em *termos de referência*. Uma ação governamental demanda processos de avaliação mais abrangentes que os especificados em um contrato.

Na seção a seguir o PDR é criticado exatamente pelo tratamento homogêneo que dá à máquina de governo, particularmente no que diz respeito à ausência de referência a um órgão de desenvolvimento regional.

5.4 O PDR e a questão regional

O PDR concebe o aparelho de estado de maneira relativamente homogênea. A divisão da máquina em quatro setores não dá conta de suas inúmeras particularidades. Estas particularidades devem ser respeitadas por uma reforma que pretenda ter abrangência e êxito mais duradouro que o tempo de duração de um mandato presidencial.

Entre as especificidades que devem ser respeitadas, a regional é a mais evidente. Um órgão de desenvolvimento regional representa o Estado dentro do Estado. É a representação, em nível sub-nacional, do projeto de desenvolvimento de um país. A necessidade de uma instituição sub-nacional é mais premente em um país com as dimensões continentais do Brasil.

Países como a Itália, onde a desigualdade é inferior à brasileira, reconheceram nos arranjos de suas estruturas administrativas o quanto é necessário dar uma atenção especial à questão regional.

Boa parte da responsabilidade pela solução dos problemas econômicos e sociais das regiões italianas foi transferida para instâncias administrativas sub-nacionais. O rearranjo posto em prática naquele país, analisado exaustivamente por Putnam (2000), quebrou uma cadeia de negociação política que era bastante desfavorável às regiões atrasadas e

esquecidas. Lá foram criados organismos regionais em posição intermediária entre os governos nacional e local. Isto aproximou os problemas de quem tinha poder de decisão sobre os mesmos. “Para resolver seus problemas comuns, os cidadãos de Seveso e Pietrapertosa tinham agora que recorrer às cidades vizinhas de Milão e Potenza, e não a longínqua Roma” (PUTNAM, 2000, p.20).

A Itália, ao contrário do Brasil, surgiu de um aglomerado de estados independentes, muitos deles rivais históricos. Um fato como este demanda da autoridade central um maior cuidado no trato das questões regionais. Rivalidades de tempos remotos não raras vezes perduram por gerações futuras. Conflitos étnicos da Europa Central e na África o provam. Tais conflitos e rivalidades, ou mesmo acentuadas diversidades culturais, costumam demandar estruturas administrativas autônomas, quando não uma secessão pura e simplesmente. Um nível de tensão como este ainda não foi experimentado no Brasil do Século passado.

A Espanha é outro exemplo de administração descentralizada como resposta a demandas por maior autonomia regional. A região autônoma da Catalunha chega a ter políticas regionais voltadas ao desenvolvimento de sub-espacos atrasados (PORTER, 1999).

As soluções administrativas adotadas na Itália e na Espanha foram bem diferentes da adotada no Brasil. O arranjo institucional pensado para lidar com o problema regional naqueles países foi, sem dúvida, mais

radical. Enquanto que a Itália e a Espanha dispõem de efetivos governos regionais, o mecanismo concebido no Brasil foi a criação de uma autarquia inteiramente subordinada ao poder central, ainda que constituída de um parlamento em miniatura na forma de seu conselho deliberativo.

Na Itália, até a década de 70, a centralização administrativa era atenuada pela realização de obras públicas que, no contexto italiano, não eram barragens e açudes (PUTMAN, 2000).

Sem embargo, o primeiro tratamento dado à questão regional pelas autoridades italianas, a *Cassa per il Mezzogiorno*, serviu de modelo para a política praticada no Brasil a partir do início da década de 60, com a criação da Sudene. Esta influência é explorada por Carvalho (1979) em livro que procura qualificar o desenvolvimento regional como um problema político.

Carvalho (1979) confronta a *Cassa*, instituição responsável pelo financiamento de projetos econômicos no Sul da Itália, com a Sudene. Em ambos os casos o modelo de promoção do desenvolvimento era bastante criticado.

A reforma institucional analisada por Putnam (2000) não visou apenas desenvolver economicamente as regiões atrasadas, mas, antes de tudo, permitir a expressão política plena das comunidades que, de outra forma, ficariam alijadas dos processos decisórios nacionais.

Esta expressão política, que de modo algum é contemplada no PDR, é vital para a manutenção da coesão nacional, seja na Itália, Espanha ou Brasil. Países com estruturas administrativas muito centralizadas tendem a sujeitar o interesse regional ao nacional. Isto será tão mais verdadeiro quanto mais se encarar o problema regional como um problema apenas econômico.

A dimensão do problema regional é mais abrangente que a desigualdade econômica. A oferta de incentivos econômicos não implicou no êxito da Cassa, assim como não o fez para o Finor. Tanto é assim que a Cassa e Sudene foram extintas por motivos bastante semelhantes. O problema regional persiste nos dois países, contudo. Uma solução mais radical é implantada na Itália, enquanto que no Brasil a instituição que deve substituir a Sudene em quase nada inova em relação ao órgão extinto.

O que é mais grave é que a reforma administrativa em andamento não toca na questão regional. Ou seja, ainda que se pense em uma maneira de intervir no problema regional radicalmente diferente da atual, esta nova maneira estaria condicionada e restrita pela reforma.

Apesar do modelo gerencial de gestão pública assumir como um de seus pressupostos de eficiência a descentralização administrativa, a gestão do problema regional não é sequer mencionada no PDR.

Guimarães (2001) aponta para o fato quando diz que “nota-se uma ausência completa [para] com a problemática regional nos documentos

referentes à reforma administrativa do aparelho de estado” (GUIMARÃES, 2001, p. 119).

Ainda segundo Guimarães (2001), “o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado refere-se uma única vez, de forma superficial, ao problema dos desníveis regionais” (GUIMARÃES, 2001, p. 119).

A não menção pode ser atribuída a uma das seguintes causas:

- a) O PDR simplesmente nega a especificidade do problema regional na estrutura administrativa federal, admitindo certa homogeneidade entre os órgãos de governo, algo, como visto, criticado no modelo gerencial.
- b) O PDR entende que a especificidade deve ser tratada em outra instância de regulamentação: se PDR é a constituição da reforma administrativa, o documento no qual estão estabelecidos os princípios gerais da reforma, a estrutura do órgão responsável pela promoção do desenvolvimento regional deve ser esmiuçada em lei complementar.

Seja como for, a estrutura proposta para o órgão que deveria substituir a Sudene e que, bem ou mal, é a que hoje existe, está inteiramente calcada no PDR: a agência Sudene (antes Adene) é uma agência executiva que deve dispor de relações de trabalho flexíveis e precisa firmar um contrato de gestão com o ministério ao qual está subordinada.

Como estabelecer, então, um “cliente” e metas para a agência? Como quantificar o desempenho da instituição? Pela taxa de crescimento da Região ou pelo número de convênios que o órgão venha a realizar? Estas questões atestam como pouco apropriado é o modelo gerencial, em sua forma pura, para uma instituição de desenvolvimento regional.

5.5 Conclusão

Neste capítulo é feita uma análise sobre as implicações do novo modelo de gestão pública do Estado brasileiro para o problema regional. A reforma proposta representa, de fato, um avanço em relação ao falido modelo de gestão pública burocrático, baseado, quando muito, em procedimentos e não em resultados.

O modelo gerencial, em que pese suas limitações, não pode ser menosprezado no desenho de um Estado moderno. Sua ênfase na questão financeira, quando não desmedida, deve forçar o gestor de políticas públicas a buscar alternativas mais eficientes.

A existência de critérios de avaliação é não menos importante, por permitir um maior controle das ações públicas por parte da sociedade que se beneficia delas e, em última instância, as financia. Assim como a descentralização do planejamento e da execução das políticas é condição necessária para sua efetividade, como o mostram as experiências internacionais descritas no próximo capítulo.

O apego ao princípio da *qualidade total*, tão apreciado em organizações privadas, é uma contribuição da perspectiva gerencial que nunca deve ser esquecida no serviço público. Isto desde que seja feita a

ressalva de que quem se beneficia das ações públicas é menos um consumidor que um cidadão.

O PDR, tão qual foi concebido, é moderno em sua perspectiva gerencial e atrasado por não abordar o tão importante problema regional.

6. NOVAS POLÍTICAS REGIONAIS: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

6.1 Apresentação

Este capítulo apresenta e discute alguns exemplos selecionados de políticas regionais internacionais. A intenção é salientar uma mudança de paradigma: de um modelo de intervenção centralizador e normativo, para outro descentralizado e participativo. Primeiro é analisado, na Seção 6.2, o caso americano. Principal propagador de uma economia onde a participação do Estado é mínima, os EUA praticaram – e ainda praticam – políticas regionais. Na Seção 6.2, mais longa, a experiência européia recente é vista à luz de novos conceitos e métodos de intervenção no problema regional. Atenção especial é dada ao conceito de *cluster*, tido como uma das mais importantes estratégias de desenvolvimento regional. A Seção 6.4 apresenta a conclusão do capítulo.

6.2 Política regional no paraíso da não-intervenção

A maioria dos países do mundo pratica ou já praticou algum tipo de política regional, seja ela explícita e institucionalizada, ou implícita, a depender de decisões governamentais esporádicas.

Os Estados Unidos da América, país arquétipo da tradição liberal e não intervencionista também dispõem de um órgão voltado exclusivamente para a solução de seu problema regional. Problema este de dimensões reduzidas, quando comparado ao brasileiro.

A *Autoridade do Vale do Tennessee* (TVA)⁵², hoje uma das maiores empresas públicas norte-americana, foi o órgão criado pelo Governo americano em 1934, para propiciar o desenvolvimento da área afetada pelas inundações do Rio Tennessee.

As enchentes do Rio Tennessee, por levarem o flagelo econômico e social aos habitantes do seu vale, motivaram a criação de uma agência cujo primeiro objetivo era o de domar o rio, propiciando ao mesmo tempo a geração de energia elétrica necessária à alavancagem econômica da região.

⁵² O TVA, assim com a italiana Casa per il Mezzogiorno são vistas por Williamson (1968) como exemplos de como o governo pode agir em prol de uma distribuição espacial da riqueza mais eqüitativa, aplacando, assim “a análise excessivamente pessimista de Myrdal” sobre o processo de desenvolvimento das regiões (WILLIAMSON, 1968, p. 106).

David Lilienthal, artífice e primeiro e mais importante presidente do órgão, escreveu em 1944, que o TVA não teria alcançado o êxito que alcançou se não fosse o caráter democrático de sua gestão. A modificação da paisagem da região só aconteceu como resultado da participação popular nas decisões mais importantes sobre a alocação de recursos do órgão:

A cada ano e quase a cada mês, era possível ver a participação do povo, como prática fundamental, crescer de maneira vigorosa e embora tenha sofrido algum retrocesso, tal prática tem se tornado parte do modo de pensar e da mecânica do desenvolvimento do Vale do Tennessee (LILIENTHAL, 1944, p. 87).

Não só a democratização das decisões foi estimulada, mas a descentralização das ações contribuiu também para a transformação de uma região muito pobre dos EUA em uma sociedade afluyente. Lilienthal (1944) cita como exemplo dessa descentralização em nível operacional, o apoio técnico à população agrícola.

Em que pese a enorme capacidade técnica e conhecimento do pessoal especializado de Washington, o nível de vida do agricultor médio do Vale deixava muito a desejar. Isolados em sua pobreza, aqueles agricultores se quer tinham condições de se comunicar com o mundo à sua volta. A forma encontrada para quebrar esse isolamento foi a ida do técnico à fazenda:

O que acontecia numa bela e equipada estação experimental ou em um laboratório era uma coisa; o que iria acontecer na fazenda de um homem era bem diferente. O laboratório tinha que ser levado à fazenda; toda à fazenda, como negócio, era o problema do fazendeiro (LILIENTHAL, 1944, p. 90).

Democracia mais descentralização são as lições do êxito da TVA na solução do problema regional que lhe coube resolver.

O TVA não é, contudo, o único exemplo de ação regional nos Estados Unidos. A região Sul, tradicionalmente mais atrasada, passou, ao longo do Século passado, por um vigoroso processo de mudança em suas instituições. Estas mudanças foram impostas pelo governo americano justamente para viabilizar o desenvolvimento da Região.

Gavin Wriqth (1986), historiador econômico norte-americano, afirma que a intervenção federal foi decisiva para a transformação econômica e social no Sul dos Estados Unidos. A ação foi focalizada no que se considerou como sendo as instituições do atraso, procurando modificá-las ou mesmo eliminá-las.

O objetivo era impor arranjos institucionais favoráveis ao desenvolvimento, bem na linha do raciocínio de Douglass North (1990). Entre as políticas impostas ao Sul, devem-se ressaltar: o estímulo à pequena e média produção agrícola, o que acabou por minar o regime das grandes e pouco eficientes plantações (o famoso regime do *plantation*); o combate ostensivo à segregação racial, o que democratizou o mercado de trabalho

local; a imposição de uma legislação trabalhista socialmente avançada, favorecendo a modernização tecnológica na Região.

As políticas favoráveis ao desenvolvimento regional nos Estados Unidos não são explícitas, embora não tenham sido menos eficazes do que se fossem coordenadas por um órgão especificamente criado para seu planejamento e execução. Ações regionais mais explícitas são comuns na Europa, que dispõe, inclusive, de vários órgãos, nacionais ou transnacionais responsáveis pelas mesmas.

6.3 Clusters e políticas regionais na Europa: um novo paradigma em gestão

A Europa dispõe de uma antiga tradição na prática de políticas regionais. Em um continente onde as diversidades culturais, econômicas e sociais são tão grandes, seria natural esperar a prática de políticas regionais, mesmo antes da criação da União Européia. As análises aqui feitas tratarão apenas das políticas mais recentes.

A União Européia, instituição multinacional que, entre outras atribuições, tem a responsabilidade de administrar o problema regional, através de uma Comissão específica para o assunto, tem procurado modificar a maneira como políticas são pensadas, buscando um modelo de intervenção mais eficiente que o tradicional. O modelo de intervenção tradicional, baseado no planejamento de cima para baixo e na concessão de incentivos fiscais e financeiros a projetos pontuais, cede espaço a um planejar mais programático e participativo. É esta mudança que será enfatizada neste trabalho.

Esta mudança é fundada em um conjunto de novos conceitos, muitos deles formulados pela prática da ação regional antes que pela

reflexão teórica. São conceitos deduzidos de estudos e casos e não dos tradicionais modelos da economia regional.

Os instrumentos de políticas regionais podem ser classificados, segundo Armstrong e Taylor (2000) em *micro* ou *macro* instrumentos. O instrumento é *micro* quando o que se pretende é afetar são as decisões empresariais ou familiares. É *macro* quando o objetivo é modificar o nível de renda de uma região.

Um instrumento micro tem por “finalidade (...) induzir o trabalho e o capital a se localizarem em áreas para que não necessariamente seriam escolhidas pelos que tomam a decisão” (ARMSTRONG; TAYLOR, p. 234).

No Reino Unido, país particularmente pródigo em experiência de políticas regionais, tradicionalmente se opta por políticas que direcionam o capital as áreas mais necessitadas de atividade econômica. Esta mesma observação, feita por Armstrong e Taylor (2000), poderia ser estendida a qualquer país, inclusive o Brasil. É sempre mais difícil de lidar com a mobilidade do trabalho, principalmente em sociedades democráticas.

Os mecanismos empregados para viabilizar a mobilidade do capital são três: a) incentivos fiscais; b) controles administrativos; c) melhoria no chamado *capital social*, conceito a ser explorado mais adiante nesta seção.

Quanto aos controles administrativos, Armstrong e Taylor (2000) apontam uma diferença significativa entre o modo europeu e o norte-americano de fazer política regional.

Os EUA tendem a adotar políticas de-regulatórias favoráveis a decisão empresarial, como, por exemplo, o relaxamento, em alguns estados, de legislações ambientais e trabalhistas. O mesmo já não acontece na União Européia com a mesma facilidade. Quando se recusou a assinar o Capítulo Social do Tratado da União Européia, o Reino Unido foi bastante criticado. Acusou-se-o de estabelecer legislações mais flexíveis para atrair investimentos, a custas da precarização das relações trabalhistas. Qual seria, então, na opinião de Armstrong e Taylor (2000), o tipo ideal de política, a que incentiva o trabalho ou a que incentiva o capital?

Tem havido um contínuo debate sobre os méritos relativos dos incentivos ao investimento ou ao trabalho. Intuitivamente, os subsídios ao trabalho parecem ser substancialmente mais vantajosos que os subsídios ao investimento dado que o principal objetivo de uma política regional é criar empresas em áreas assistidas. A intuição, contudo, nem sempre é uma boa substituta para uma cuidadosa análise econômica. Pode inclusive ser enganador e inapropriado apresentar os subsídios ao trabalho e ao investimento como substitutos uns dos outros. Em algumas circunstâncias eles podem ser complementares mais que concorrentes. (ARMSTRONG; TAYLOR, 2000, p. 244).

As vantagens do subsídio ao capital – ou ao investimento – por sobre os direcionados ao trabalho se fazem sentir mais no longo prazo. Isto porque as indústrias que mais rapidamente crescem são intensivas em capital. Investimentos em capital, além disso, costuma trazer consigo algum

tipo de inovação tecnológica, que é particularmente útil em regiões estagnadas.

A experiência britânica, alertam Armstrong e Taylor (2000), ensina que em áreas com elevado fluxo inter-regional o impacto econômico dos subsídios pode ser menor que o que se espera. Pode acontecer que parte significativa da renda gerada em função dos subsídios não fique na região assistida. Esta é, aliás, uma crítica comum feita a iniciativas do tipo Zona de Processamento de Exportações (ZPE)⁵³.

Embora parte significativa da política regional europeia ainda seja baseada em incentivos diretos às atividades produtivas, há uma nítida mudança em favor de conceitos socialmente mais eficazes. Exemplos desta nova prática são as iniciativas voltadas para o *Desenvolvimento Econômico Comunitário* (DEC). Armstrong e Taylor observam que práticas como estas surgem como aplicação dos conceitos de desenvolvimento local e capital social.

Uma política de tipo DEC é holística e nela as comunidades locais tomam à frente no planejamento e execução das políticas que lhe dizem respeito. Exemplo típico de DEC são programas de capacitação de indivíduos visando sua reintegração à vida econômica e social de uma localidade. Outro exemplo é a promoção de organizações comerciais

⁵³ Os seus defensores contra-argumentariam que a pouca renda que fica é melhor que nenhuma. Para ouvirem como tréplica: o dinheiro seria mais bem aplicado se o fosse em escolas e não em guaritas alfandegárias.

controladas pela comunidade. Uma proposta ainda mais radical é a criação de *meio circulante de base local*. Com tal medida, o que se objetiva é estimular a atividade econômica em áreas de baixas renda e liquidez. Os micro-créditos são também exemplo de políticas DEC.

Ainda no âmbito das DEC existem os mercados de trabalho intermediários. São soluções que se situam entre o desemprego e a remuneração formal. É, na verdade, segundo Armstrong e Taylor (2000), um tipo de treinamento que procura autofinanciar-se⁵⁴.

Dado o seu caráter processual, as DEC terminam por desafiar, nas palavras de Armstrong e Taylor (2000) a análise econômica tradicional:

As políticas DEC estabelecem um excitante desafio aos economistas regionais. A emergência precipitada das DEC no coração da política regional europeia pegou os economistas regionais de surpresa. As iniciativas ou políticas são fundadas quase que inteiramente em estudos de caso e não em análise ou avaliação econômicas formais. (ARMSTRONG; TAYLOR, 2000, p. 260).

Três outros conceitos têm sido essenciais na mudança de paradigma das políticas regionais europeias: *especialização flexível*, *novos espaços industriais* e *novos agentes institucionais* (GALVÃO, 1998).

A *especialização flexível* surge da competição mais acirrada que se verifica em escala global. Como nenhuma unidade produtiva está livre da

⁵⁴ Existem ações neste sentido sendo realizadas no Nordeste. Geralmente sob o patrocínio de alguma ONG estrangeira.

ameaça de uma produção mais eficiente em algum outro lugar do mundo, é importante, para a saúde econômica de uma região, que o tipo de atividade econômica predominante seja flexível. Esta flexibilidade é expressa na rapidez com a qual novos produtos e novos processos de produção são concebidos.

Privilegiar, em uma política de atração de investimentos, apenas as grandes unidades, de grandes conglomerados, pode se configurar numa estratégia de curto alcance. Com frequência, estas grandes empresas transnacionais sempre encontram local onde a produção seja mais barata, deixando um espaço vazio, na região que apostou muito naquele empreendimento. O resultado é a estagnação, de difícil reversão. Cabe, portanto, ao gestor de políticas públicas atentar para a importância de se difundir projetos que primem pela especialização flexível, como forma de evitar a *armadilha do conglomerado*.

Tema mais controverso são os *novos espaços industriais*. Estes são caracterizados pelos *aglomerados produtivos* (ou *clusters*). Diferentemente dos *antigos distritos industriais*, onde a tônica era o ajuntamento de fábricas em uma mesma localidade, os novos distritos se distinguem por se organizarem em redes, desenvolvendo *sistemas complexos de integração*. Pequenas e médias empresas estabelecem em tais aglomerados esquemas de cooperação na produção de uma marca para o local. O produto passa a ser valorizado por ser oriundo de uma área e não,

necessariamente, de uma empresa. A ação conjunta, ou pré-concorrencial, possibilita a criação de uma *eficiência coletiva*.

A política de *cluster*⁵⁵ – que procura estimular a formação destes novos distritos industriais – tem sido vista no Brasil como uma verdadeira panacéia para o crescimento de áreas atrasadas. É seguramente o tipo de trabalho mais comum desenvolvido pelas diversas secretarias de planejamento dos estados. Boa parte dos estados nordestinos, se não todos, tem mapeado seus clusters por consultores contratados especificamente para a tarefa.

O Governo Federal pelo menos em duas oportunidades procurou utilizar a política de *clusters* como estratégia de desenvolvimento. Primeiro, contratou o Consórcio Brasiliana⁵⁶ para elaborar seu plano de desenvolvimento, o *Avança Brasil*.

O *Avança Brasil* é um plano plurianual que cobre os períodos 2000- 2003. Tem como instrumento estratégico o conceito de *Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento*: espaços territoriais delimitados para fins de

⁵⁵ "Inúmeros são os exemplos de economias externas relacionadas a clusters de empresas que deram origem a processos cumulativos de especialização de regiões. Além dos casos consagrados do Silicon Valley e Route 128, a concentração de pequenas empresas especializadas no Norte da Itália, a indústria da moda em Milão além das experiências de calçados de Franca-SP e no Vale dos Sinos-RS e de vestuário no Ceará" (MELO, 2001, p.53).

⁵⁶ O *Consórcio Brasiliana*, formado pelas consultorias Booz Allen & Hamilton, Bechtel International e ABN Amro Bank, venceu a concorrência internacional para desenhar o plano de desenvolvimento do governo federal. O Consórcio contou ainda com a participação de universidades, centros de pesquisa e consultorias brasileiros, como a pernambucana Datamétrica.

planejamento. O Nordeste é atendido por dois destes eixos⁵⁷: o *Transnordestino* e o do *São Francisco*. Como principais atividades dos eixos, foram identificadas as seguintes: turismo, minerais não metálicos, preenchimento dos elos da cadeia produtiva ligada ao Pólo de Camaçari, unidades fertilizantes, produção de petróleo e gás, papel e celulose, transporte e logística, indústria têxtil, couros, fruticultura e horticultura, produção de leites e derivados.

Em seguida, o Ministério da Integração Nacional contratou, em 1999, a *Monitor*, consultoria sediada nos Estados Unidos, para identificar problemas e possibilidades para os clusters do Nordeste.

Dada a onipresença da política de clusters, como estratégia de desenvolvimento regional, é oportuno explorar o tema um pouco mais. Primeiramente definindo o conceito. Uma das definições mais precisas e atuais encontra-se em Barros (2002):

Cluster é um agrupamento de empresas que conta com algumas empresas líderes, geradoras de riqueza via comercialização de produtos e/ou serviços competitivos, e no qual também incluem-se aquelas empresas que abastecem de insumos e serviços, além de todas as organizações que oferecem recursos humanos capacitados, tecnologia, recursos financeiros, infra-estrutura física e clima de negócios (BARROS, 2002, p. 132).

⁵⁷ Quatro variáveis foram empregadas na delimitação dos eixos: malha de transporte, hierarquia funcional das cidades, centros dinâmicos e ecossistemas (página do Avanço Brasil: www.abrasil.gov.br).

Para Armstrong e Taylor (2000) os elementos definidores dos novos distritos industriais (os *clusters*) são os seguintes:

a) O *cluster* é composto basicamente por pequenas e médias empresas, espacialmente concentrado e setorialmente especializado;

b) Os agentes partilham uma mesma atmosfera cultural, o que fortalece os vínculos econômicos e sociais entre si;

c) Há uma intensa rede de vínculos, para frente, para trás, horizontais, por meio da qual são trocados bens, serviços, informação e trabalho.

d) O *cluster* é mantido por um conjunto de instituições públicas e privadas que lhe dão apoio.

Esta última faceta tem recebido considerável atenção por parte dos gestores de políticas públicas. Há “espaço para políticas ativas de formação e integração de clusters, que são denominadas de ‘políticas de clustering’” (BARROS, p. 133).

Um dos mais importantes defensores da política de clusters ou aglomerados é Michael Porter (1999). Ele define *clusters*, ou aglomerados, da seguinte forma:

Clusters são concentrações geográficas de empresas inter-relacionadas, fornecedores especializados, prestadores de serviços, empresas de setores correlatos e outras instituições específicas (universidades, órgãos de normatização e associações comerciais que competem entre mas também cooperam entre si. (PORTER, 1999, p. 210).

Quais seriam, então, os limites de um *cluster*? Não se percebe em Porter uma definição precisa em termos quantitativos sobre o que vem a ser um *cluster*: “As fronteiras de um aglomerado devem abranger todas as empresas, setores e instituições com fortes elos (...). Quando os elos forem fracos ou inexistentes, a entidade (...) não é parte integrante do aglomerado” (PORTER, 1999, p. 214).

Anteriormente, Porter (1986) havia, em sua proposta de uma estratégia competitiva, definido *indústria* de maneira correlata: “indústria é um grupo de empresas fabricantes de produtos que são substitutos bastante aproximados entre si” (Porter, 1986, p. 24). Ele acredita que uma atividade empresarial terá mais chances de êxito se localizadas em um *cluster*:

O que tornaria um aglomerado atrativo, tanto do ponto de vista empresarial, quanto da promoção de políticas públicas, é o fato de que a produtividade é sobremaneira influenciada pelo *ambiente* de negócios. A obtenção de insumos no cluster reduz os custos de transação. Isto será tanto mais verdade, segundo Porter (1999), se o insumo envolve alta tecnologia. Esta obtenção de insumos no cluster é mais vantajosa mesmo em comparação à produção verticalizada:

Os especialistas externos geralmente são mais eficazes em termos de custos e se mostram mais receptivos do que as unidades internas, não apenas na produção de componentes, mas também em áreas como treinamento. A integração vertical exige dedicação gerencial

que talvez fosse melhor aplicada em outras áreas. (PORTER, 1999, p.227).

Nos *clusters* há um maior extravasamento de idéias, assim como neles é possível dispor de pessoal especializado. As ações e condições estabelecidas em um aglomerado são tais que em muito se assemelham a “bens quase públicos”. Isto é particularmente verdadeiro na área de marketing e normatização de produtos. Não é por acaso que vários países, observa Porter (1999), desenvolvidos ou não, têm na promoção de clusters um de seus principais instrumentos de dinamização econômica⁵⁸.

Uma característica importante dos *clusters*, principalmente no que diz respeito à sua promoção via políticas públicas, é que os “eventos aleatórios por vezes são importantes no nascimento de um aglomerado. A formação das primeiras empresas numa localidade reflete, em geral, iniciativas empreendedoras que não se explicam inteiramente pela existência de circunstâncias locais favoráveis”. (PORTER, 1999, p. 252).

Uma tal afirmação, que seria endossada pelos que percebem a economia pela ótica da complexidade, poderia ser interpretada como justificativa para as políticas de *clusters*. No caso do Nordeste, serve ao menos para criticar os que insistem que na Região apenas as atividades primárias têm condições de se manterem em bases competitivas.

⁵⁸ Só nos Estados Unidos, Porter (1999) destaca 32 grandes *clusters*, que vão desde do *cluster* de equipamentos para o golfe, em Calsbad, Califórnia, até o de serviços financeiros em Nova York.

Porter (1999) trata, contudo, de amenizar o impacto da afirmação anterior dizendo que o acaso talvez seja o resultado de circunstâncias locais preexistentes: “O acaso sozinho dificilmente explica o surgimento do aglomerado e seu crescimento e desenvolvimento subseqüentes” (PORTER, 1999, p. 254).

Arremata, então, esfriando de vez o ânimo dos policy-makers mais ousados: “O papel limitado do acaso como explicação levanta dúvidas sérias sobre a possibilidade da sementeira de aglomerados em localidades onde já não existam importantes vantagens”. (PORTER, 1999, p. 254).

Qual seria, então, o papel dos governos na promoção dos *clusters*? O governo teria, segundo Porter (1999), duas funções básicas: assegurar a estabilidade macroeconômica e incentivar as redes microeconômicas. Nesta última tarefa, o governo deve agir junto à iniciativa privada, criando programas de educação e treinamento, ampliando a infraestrutura, atuando como comprador dos produtos e serviço de *clusters*.

Enfim, cabe ao governo uma participação induzida pelo setor privado. A iniciativa não deve, assim quer Porter (1999), ser controlada pelo governo, pois, em geral, “as empresas dispõem de condições mais adequadas (...) para identificar os obstáculos, dificuldades e oportunidades de sua trajetória” (PORTER, 1999, p. 281).

É comum encontrar entre os entusiastas destes aglomerados a defesa de *incubadoras de base tecnológica*. Dados os custos envolvidos na

produção de itens que exigem uma tecnologia mais avançada, como programas de computadores, são em geral, mais altos, pequenas firmas podem utilizar um mesmo espaço físico para contenção de gastos. Este tipo de produção tem sido estimulado por governos preocupados em ampliar seu *sistema de inovação*. As incubadoras são confundidas, então, com políticas regionais. Segundo Amaral Filho (2001), o ambiente inovador chega a se destacar do conceito do tradicional de distrito industrial “porque, enquanto esse privilegia a visão de ‘bloco social’, aquele confere às inovações tecnológicas uma certa autonomia e um papel determinante” (AMARAL FILHO, 2001, p.273).

As indústrias que empregam alta tecnologia demonstram uma tendência à formação de *clusters*. Este é o caso do Vale do Silício, na Califórnia, de Cambridge, na Inglaterra, de Grenoble, França, de Munique na Alemanha, de Bangalore, na Índia e de Pisa e Piacenza na Itália. Tais indústrias, mais do que quaisquer outras, dependem da formação de um ambiente favorável à troca de conhecimento e idéias, no mais puro sentido marshalliano.

Um fato interessante a respeito dos *clusters* é que eles devem ser analisados de maneira interdisciplinar: “A literatura sobre os novos distritos industriais tenta fundir a análise econômica de Marshall com elementos de teoria tirados da geografia, ciência política e sociologia” (ARMSTRONG; TAYLOR, p. 294). Além da interdisciplinariedade, outro aspecto a destacar

nas novas teorias sobre desenvolvimento regional é a consideração sobre aspectos não tangíveis do desenvolvimento. Conforme Diniz (2001):

Por outro lado, o esforço interdisciplinar na análise do desenvolvimento regional demonstrou a importância de variáveis ou aspectos não tangíveis, fundamentados na cultura local, no comportamento da sociedade civil, na organização institucional e produtiva, nas novas formas de competição e cooperação como elementos centrais na explicação do desenvolvimento regional. (DINIZ, 2001, p. 6)

Um conceito frequentemente referenciado nesse amálgama de tórias é o de *capital social*.

O conceito de *capital social* faz referência a um conjunto de fatores que Putnam (2000) entendeu serem decisivos para o desenvolvimento das regiões italianas. São as características culturais, civismo, organização social e confiança. Armstrong e Taylor (2000) dão relevo a este último item: “a chave para o bom capital social é a confiança” (ARMSTRONG; TAYLOR, p.295).

A confiança entre empresas, compradores e força de trabalho reduz custos, tornando os *clusters* mais competitivos. Isto porque evitam a necessidade de contratos detalhados e dispendiosos, assim como gastos com monitoramento e com a garantia de que os mesmos sejam cumpridos. Este é um assunto caro à economia institucional. Ronald Coase (1996) em seu artigo clássico, escrito originalmente em 1937, argumentou que são

exatamente os custos associados às transações econômicas que fazem surgir as organizações econômicas⁵⁹.

Os novos agentes institucionais definem o novo papel do governo na promoção do desenvolvimento regional. A *débâcle* do estado onipresente, nos anos 70 e 80, tem motivado uma transformação na maneira como o governo age na solução dos problemas sociais. Busca-se, agora, uma ação menos direta e mais catalisadora. O governo não apenas oferece uma solução para os problemas. Procura estimular a participação dos que são afetados pelos problemas na construção de uma solução. É o predomínio do *planejamento participativo*.

A intervenção no espaço econômico deve se dar em consonância com as “ações dos protagonistas locais” (AMARAL FILHO, 2001, p. 266). “Esse processo tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais, ampliação que coloca nas mãos desses o destino da economia local ou regional” (AMARAL FILHO, 2001, p. 267).

A recente política regional europeia tem sido rica nessa busca de uma abordagem mais participativa e definida em base local (MOSELEY, 1999).

⁵⁹ “A principal razão para a conveniência do estabelecimento de uma empresa pareceu ser a existência de um custo relativo à utilização do mecanismo de preços (...) Os custos de negociação e conclusão de um contrato em separado para cada transação de troca que ocorra em um mercado também devem ser levados em consideração” (COASE, 1996, p.33-34).

A União Européia tem se revelado, aliás, um enorme laboratório para políticas de integração econômica e social, tamanha a diversidade de suas regiões e países.

Os estados membros possuem uma população total de 370 milhões de habitantes e, coletivamente, incluem uma grande variedade de culturas, línguas e histórias de desenvolvimento econômico. Muito embora, em termos globais, a União Européia seja próspera, ela exhibe sérios contrastes interiores em matéria de riqueza e oportunidades. Isto é verdadeiro não apenas no nível nacional, mas particularmente, entre regiões individuais (MOSELEY, 1999, p. 69).

As disparidades demandam “uma vigorosa política regional européia” (MOSELEY, 1999, p. 74).

O principal instrumento que se dispõe para enfrentar o problema regional são os chamados “Fundos Estruturais”.

Os principais fundos estruturais são os seguintes:

1. *Fundo europeu de Orientação e Garantia Agrária*, sendo esta garantia entendida como uma política de preços mínimos que, como tal, tem a função de contrabalançar movimentos de preços que desestimulem a produção.
2. *Fundo Social Europeu*, visando, principalmente, o treinamento da força de trabalho como medida de combate ao desemprego.

3. *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* que tem por objetivo assistir regiões menos privilegiadas e decadentes da União Européia.

Os fundos estruturais são aplicados em parceria com os governos nacionais, os quais têm a obrigação de entrar com uma parte do fundo e elaborar planos para a aplicação dos mesmos.

Entre as regiões da Grã-Bretanha, Moseley (1999) observa que a Irlanda do Norte é a que mais tem sido beneficiada com os recursos do Fundo. Os tipos de programas beneficiados com os recursos são principalmente, os seguintes:

- Melhoria da infra-estrutura;
- Aumento da eficiência do setor agrícola;
- Apoio as Pequenas e Médias Empresas.

O ponto a destacar na política regional européia é uma firme mudança na filosofia do desenvolvimento regional. Cada vez mais diminui a crença “na efetividade dos programas de desenvolvimento regional ‘de cima para baixo’, gerenciados basicamente por Bruxelas ou agências nacionais de governo” (MOSELEY, 1999, p. 81).

São exemplos típicos de programas de “cima para baixo” aqueles com grande dependência em investimentos em infra-estrutura de capital intensivo ou aqueles que visam atrair indústrias independentes de regiões

mais prósperas. Outro exemplo comumente encontrado em programas de incentivos de cima para baixo são os que beneficiam projetos específicos que guardam poucas relações com o ambiente à sua volta.

Em contraposição a esse modelo, Moseley (1999) diz que a nova filosofia defende programas integrados de desenvolvimento ao nível local.

Na União Européia, o programa LEADER (Liaisons Entre Actions de Development de l' Economie Rurale), além dos já mencionados DEC's, é o tipo mais acabado de uma política regional que assume essa nova filosofia.

Os recursos de LEADER são oriundos de fundos estruturais, recursos estes alocados para as áreas problemáticas com base em prioridades definidas por grupos de ação local. O que se pretende é o exercício da autonomia local na definição de seus problemas e carências.

Um dos conceitos mais em evidência pelos que defendiam uma abordagem de cima para baixo era o de pólos de crescimento. É interessante notar como a velha teoria dos pólos de crescimento perde adesão entre os analistas regionais europeus. Segundo Jaccoud (2001), a crítica à teoria dos pólos crescimento consolidou-se a partir do início da década de 1980.

Fato relevante para a crítica é que “os efeitos da difusão do crescimento a partir da localização de empresas (em especial das indústrias) não estavam produzindo os impactos esperados” (JACCOUD, 2001, p. 11).

As empresas participantes dos pólos estavam mais ligadas aos mercados internacionais, o que limitava a difusão do crescimento localmente. Os serviços, por sua vez, passam a desenvolver-se de forma autônoma, não sendo mais subprodutos do crescimento industrial.

A teoria dos pólos passa, então a ser substituída pela noção de desenvolvimento endógeno. O desenvolvimento endógeno é aquele que procura potencializar o uso dos recursos locais objetivando a ampliação da capacidade de desenvolver-se dessas mesmas comunidades.

Na França, diz Jaccoud (2001), a mudança para o novo paradigma começa a se firmar em 1982, ano em que entram em vigor as leis de descentralização.

Tais leis fortalecem tanto a esfera do departamento como a da região que passaram (...) a contar com autonomia decisórias. É quebrado o monopólio da intervenção do governo central. A política regional deixa de ser entendida como um campo de intervenção e passa a ser vista como um processo cujo objetivo é o de organizar a convergência de ações relativas à valorização do espaço local (JACCOUD, 2001, p. 11).

O resultado prático dessa reformulação, em nível administrativo, é que o órgão francês encarregado das políticas regionais o DATAR (Délégation à l' Aménagement du Territoir et à l'Action Régionale) criado em 1963, deixa de ser o centro da política regional francesa.

A descentralização da gestão dos recursos financeiros foi acompanhada de uma descentralização no próprio sistema de planejamento

nacional: as regiões passaram a ser co-responsáveis pela elaboração do plano nacional. Foram estabelecidos, então, os “Contratos de Plano Estado-Região”.

O objetivo do Contrato francês é duplo: “articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas” (JACCOUD, 2001, p.12).

Os primeiros Contratos de Plano Estado-Região na França foram estabelecidos em 1984. A terceira geração destes contratos vigorou durante os anos de 1994 - 1999. Tópicos como os tradicionais investimentos em transporte foram acompanhados de investimento em ensino superior. O fato a destacar é que os investimentos variaram de região para região, refletindo a diversidade regional francesa.

Um aspecto interessante da nova política regional francesa e que deveria ser estudada para aplicação no caso do Nordeste do Brasil é o de “recomposição do território”. As bases territoriais da ação regional são definidas a partir das organizações locais. Estas organizações podem se associar para solução de problemas em comum. Sub-regiões podem então formar contratos comuns com a administração nacional sem que o aglomerado formado corresponda à divisão administrativa oficialmente estabelecida. Algo semelhante é ensaiado no Brasil através dos *consórcios*

municipais. Municípios brasileiros podem formar tais consórcios para ampliar a possibilidade de êxito de alguns programas.

Percebe-se também, na experiência européia, uma mudança quanto ao papel de uma agência na promoção do desenvolvimento de uma região estagnada. De implementadoras de ações diretas visando a solução do problema, para coordenadoras de ações de um grupo de instituições, as agências de desenvolvimento mudam a sua maneira de agir.

A coordenação não deve, contudo, ser exercida de maneira autocrática ou impositiva.

O desenvolvimento econômico regional não é mais considerado como de responsabilidade de apenas uma organização, seja ela um governo central ou uma agência de desenvolvimento baseada na região. Ao contrário, um rol de instituições deve estar envolvido na tarefa (DANSON; WHITTAM, 2001, p. 21).

A coordenação se dá em meio a interesses comuns. Ora, por definição, uma associação de interesses só será válida se estes interesses forem mútuos. Da mesma forma redes locais de associação em prol do desenvolvimento só alcançarão sustentação se as organizações que a compõem se sentirem mais fortalecidas com a associação. Há uma certa semelhança, como notam Danson e Whittiman (2001), entre o comportamento de organizações que se unem em uma iniciativa comum e as empresas que compõem um cartel.

O mesmo tipo de arranjo institucional - baseado na composição de uma ação conjunta - pode ser estendido à associação de firmas em um aglomerado (*cluster*). O passo além da rede é a parceria, como explicam Danson e Whittam:

As redes são meios através dos quais um grupo de agentes se une a outro para a troca de informações e serviços no suporte ao desenvolvimento dos negócios. Além das redes simples, as parcerias requerem o compromisso dos agentes para a operação conjunta no sentido do plano. (DANSON; WHITTIMAN, 2001, p. 7).

Merece destaque nas políticas descritas acima o seu caráter transnacional. As políticas regionais em prática na Europa são coordenadas pela UE, pois só a este nível é possível direcionar fundos dos países ricos para as áreas mais necessitadas. E os recursos são vultosos: em 1999, as políticas regionais receberam 36% de todo o orçamento da UE.

Estes recursos são aplicados de acordo com os seguintes princípios, segundo Armstrong e Taylor (2000):

- a) *Concentração*⁶⁰, visando otimizar o impacto das políticas. Tal concentração só é alcançada pelo reduzido número de prioridades.

⁶⁰ Os principais critérios que elegem uma área como passível de assistência por parte da Comissão Europeia encarregada do desenvolvimento regional são: se a região é *atrasada* ou seja, tem renda per capita inferior a 75% da média da UE; se a região encontra-se em *declínio* econômico; se a região é *rural* e necessita de ajuste estrutural; se a região é de *baixa densidade populacional*. De acordo com a programação estabelecida para 2000-2006, 20% da população da UE encontra-se enquadrada no primeiro critério e 18% no segundo.

- b) *Coordenação*, o que impede a ocorrência de guerras-fiscais.
- c) *Parceria*, item importante dado que a Comissão Europeia encarregada de administrar as políticas regionais não dispõe de estrutura para estar em todas as áreas assistidas.
- d) *Descentralização*, buscando maior envolvimento das instituições governamentais mais próximas das comunidades assistidas.
- e) *Ação por programas*, não mais projetos. Programas de múltiplos objetivos e parcerias.
- f) *Adicionalidade*: a Comissão Europeia exige contrapartida dos estados membros no financiamento dos programas.

Em resumo, conforme nota Diniz (2001), a nova política regional europeia é fortemente caracterizada pela idéia de que o “desenvolvimento está enraizado nas condições locais, o foco do planejamento regional passa a ser a localidade” (DINIZ, 2001, p. 7).

6.4 Conclusão

Um conjunto bastante amplo de conceitos foi discutido neste capítulo: *planejamento participativo, instrumentos micro e macro, capital social, incentivos ao capital e ao trabalho, Desenvolvimento Econômico Comunitário, Desenvolvimento local, abordagem holística, micro-créditos, meio circulante de base local, mercados de trabalho intermediários, especialização flexível, novos distritos industriais (clusters), novos agentes institucionais, armadilha do conglomerado, recomposição do território, sistemas complexos de integração, eficiência coletiva, eixos nacionais de integração, estratégica competitiva, ambiente favorável aos negócios, bens quase-públicos, incubadoras de base tecnológica, contratos de plano estado-região, recomposição do território, consórcios municipais, ação por programas, adicionalidade, programas integrados de desenvolvimento.*

As experiências narradas acima devem ser encaradas mais como ilustração de uma tendência observada em nível mundial do que um conjunto de receitas para a criação de modelos de intervenção ideais. Na busca de um modelo de política apropriado, nada substitui a experiência de quem vive a realidade a ser modificada. Na história da cooperação internacional objetivando o desenvolvimento de sociedades atrasadas, não

faltaram propostas bem intencionadas que não surtiram o efeito desejado exatamente por desconhecimento da realidade local.

Feita esta ressalva, as experiências narradas neste capítulo permitem o estabelecimento de alguns princípios gerais que deveriam constar numa agenda de políticas regionais modernas:

1º A política regional deve permitir a participação da comunidade assistida tanto na formulação quanto na sua implementação.

2º A imposição de políticas por quem não vivencia os problemas regionais não surtem, via de regra, os efeitos desejados.

3º Mais proveitoso, do ponto de vista econômico e social, que incentivar projetos específicos é a promoção de programas integrados de desenvolvimento.

4º A figuração do Estado é a de um co-participante, essencial, mas não agente de transformação. Cabe ao Estado fornecer as condições institucionais apropriadas ao sucesso dos programas.

A melhor proposta para o desenvolvimento de uma região não é, necessariamente, aquela construída a partir de um rigor técnico impecável.

Vale mais a participação e o compromisso do público alvo na busca de soluções. As experiências européia e norte-americana ensinam que a solução para os problemas de uma região ou localidade não deve ser construída em ambiente exterior àquelas áreas. Não são visitas ocasionais

que tornam o técnico familiarizado com o ambiente que se quer modificar. Uma proposta para uma ação regional que, leve em consideração estas observações, é construída no capítulo seguinte.

7. PROPOSTA DE UM MODELO DE INTERVENÇÃO NO PROBLEMA REGIONAL NORDESTINO

7.1 Apresentação

Neste capítulo é elaborada uma proposta de estrutura organizacional para a agência de desenvolvimento que deverá substituir a extinta Sudene. Inicialmente, é apresentada, em linhas gerais, a forma de atuação da autarquia no momento em que foi extinta. Na Seção 7.3 são expostos e analisados os *princípios gerais* de um arranjo institucional para intervenção no problema regional nordestino. São princípios elaborados a partir do que foi discutido no corpo deste trabalho. Na Seção 7.4, uma estrutura de agência é desenhada. Na Seção 7.5 conclui-se o capítulo.

7.2 A estrutura operacional da extinta Sudene

Nos seus últimos anos de existência a Sudene desempenhava três atividades básicas: administração do sistema de incentivos regionais; realização de estudos e pesquisas regionais; assistência às populações flageladas pelas secas. No momento em que foi extinta, a atividade que mais demandava esforços por parte do corpo funcional que ainda permanecia no órgão era a administração dos incentivos.

Os procedimentos adotados para a concessão de incentivos estão descritos no apêndice deste trabalho. Em resumo, seguia-se a seguinte rotina: um grupo empresarial interessado nos incentivos deveria apresentar à Sudene uma carta-consulta externando seu interesse e fornecendo dados gerais sobre o projeto. De posse destas informações os técnicos da casa avaliavam a situação cadastral do requerente e classificavam o projeto de acordo com critérios pré-estabelecidos (geração de emprego, modernização tecnológica, entre outros).

Os critérios determinavam a importância do projeto para o desenvolvimento da Região. Uma vez aceita a carta-consulta, o grupo empresarial deveria remeter para análise um projeto detalhado sobre o empreendimento.

A análise era feita de maneira burocrática através do preenchimento de formulários padrão por técnicos desmotivados; faltava-lhes o domínio de modernas técnicas de avaliação de projetos. Os próprios critérios que classificavam os projetos de acordo com sua importância para a Região careciam de modificações regulares, propostas por pessoal com vivência em projetos empresariais.

O mesmo corpo técnico desmotivado era responsável pela fiscalização da implantação do empreendimento. Os recursos do Fundo eram liberados de acordo com um cronograma de implantação. Os relatórios produzidos nestas fiscalizações eram rotineiros; não se vislumbrava, em sua leitura, uma maior interação ou curiosidade por parte do técnico no processo de implantação. Esta interação seria bastante proveitosa para o aprimoramento da análise dos novos projetos.

Uma vez implantado o projeto, era emitido um certificado de implantação o qual praticamente desobrigava a empresa de qualquer outra ação que viesse a contribuir para o pleno desenvolvimento da Região. A Sudene, na qualidade de gestora do Fundo, não era uma sócia muito interessada no destino da empresa.

Caso houvesse suspeitas de que os recursos do Fundo não estivessem sendo aplicados da maneira acertada, a Sudene criava comissões mistas (junto ao Banco do Nordeste) de inquérito, dando início a um custoso e demorado processo de investigação para apurar responsabilidades. A CPI-

FINOR, que criticou o reduzido número de comissões, registrou a existência de 51 empresas sob investigação. É bem provável que boa parte da energia da Sudene ré-criada seja voltada a este trabalho de investigação. O trabalho exige habilidades que demandam um rigoroso processo de treinamento. Não é sem razão que as carreiras de fiscalização estão entre as que mais remuneram no serviço público. Tais remunerações estavam muito distantes do salário pago a um servidor da autarquia extinta.

Os estudos e pesquisas realizados pela Sudene eram freqüentemente contratados de universidades, centros de pesquisa e consultores. Estes estudos e o acompanhamento de programas de fomento específicos, como o de fortalecimento de pequenas cadeias produtivas, constituíam as ações do setor responsável pelo planejamento no órgão. Também aqui, a desmotivação era a tônica. Esta desmotivação dificultava o processo de apropriação institucional do conhecimento que estava sendo gerado.

Assim como não existia um programa de capacitação de pessoal na casa, as pesquisas não obedeciam a uma lógica definida pelo conjunto de atividades a serem desempenhadas pela instituição. A passividade terminava por desestimular a produção acadêmica voltada a solução dos problemas regionais. Não se aproveitava, portanto, da maneira devida, o potencial já existente nas universidades da Região.

A Sudene ainda permanece no imaginário das populações flageladas pela seca como o órgão que disponibilizava carros-pipa em situações emergenciais. Mesmo quando já bastante esvaziada, era à autarquia que a burocracia de Brasília recorria quando precisava intervir nos graves problemas sociais decorrentes da seca. Afinal, o constante desempenho desta atividade assistencial, ao longo de sua existência, deu ao órgão um *know-how* sem par na máquina federal – ainda mais com a desmobilização do DNOCS.

É razoável imaginar que esta atividade continue a ser desempenhada pela nova Sudene. Além de distantes fisicamente do problema, as eventuais equipes ou departamentos do Ministério da Integração Nacional que venham a lidar com o assunto padecerão da inconstância inerente aos próprios Ministérios.

Muito há a ser feito nesta área. Da realização de parcerias internacionais à construção de uma política de convívio com o problema da seca. Isto sem menosprezar a importância da ação emergencial, ainda que assistencial. Mais uma vez, se faz necessário contar nesta atividade com um grupo de servidores capacitados, aptos a buscar soluções onde elas já existem e implementá-las.

O *modus operandi* da extinta Sudene e a sua importância dependiam sobremaneira da qualidade profissional de seus técnicos. O sucesso da nova Sudene estará condicionado pelo investimento em

capacitação e estímulo do seu corpo funcional. Esta capacitação deve ser orientada por princípios afinados ao novo modelo de agência que se pretende construir, para que não se torne um mero “gastar em treinamentos”. A seguir são discutidos alguns princípios que podem contribuir no desenho de uma nova agência.

7.3 Princípios gerais de um modelo de intervenção no problema regional

Hoje, a única certeza quanto à estrutura da agência de desenvolvimento que substituirá a Sudene é que ela deve ser **enxuta**. Enxuta no sentido de comportar um número relativamente reduzido de funcionários e dispor de um patrimônio físico bem inferior ao que existia na extinta Sudene. Por outro lado, o grau de **complexidade** das questões com as quais o corpo funcional da nova agência deve lidar é enorme. A sociedade nordestina está inserida em um ambiente muito mais complexo que há 40 anos.

Há, portanto, um aparente dilema referente à nova estrutura da Sudene: um número menor de técnicos precisa trabalhar em uma situação bem mais complexa que antes. Como, então, resolver este dilema? Pela composição de um corpo funcional altamente estimulado e capacitado.

Considerando a atual estrutura administrativa do Governo Federal, a Sudene dificilmente deixará de ser uma *agência executiva*. Esta agência executiva demandará de seu corpo de servidores uma criatividade à altura da complexidade das questões que precisam ser resolvidas à bem do desenvolvimento da Região.

Criatividade costuma estar associada à **flexibilidade institucional**. O corpo técnico estável da nova agência deve ser resumido ao mínimo necessário; como pensou Celso Furtado no início da década de 60, é importante que profissionais, pesquisadores e estudantes sejam arregimentados de acordo com os programas a serem desenvolvidos. Dado o atual regime jurídico único que rege as relações trabalhistas no governo federal, o vínculo empregatício com o pessoal arregimentado deve ser flexível, o que permitirá remunerações atrativas. A estrutura da nova agência deve possuir ainda *poucos níveis hierárquicos*. É desejável que, pelo menos inicialmente, a nova Sudene funcione por *grupos de trabalhos* constituídos para resolver problemas específicos. Isto até que a especialidade do *técnico em desenvolvimento regional* seja sedimentada.

Soluções e procedimentos padronizados não mais têm vez na nova gestão pública. O servidor da nova agência deve incorporar, no seu dia-a-dia, o **princípio gerencial** como rotina de trabalho. Em sendo assim, uma atenção maior deve ser dada aos *resultados* das ações e políticas concebidas, devidamente acompanhadas por *indicadores de desempenho*. Isto sem esquecer o *custo econômico e social* dessas políticas. O servidor deve ser lembrado constantemente sobre a *missão* do órgão em que trabalha e sobre quem é o *público-alvo* de suas políticas. Este público-alvo é o conjunto de cidadãos, em sua maioria pessoas socialmente excluídas, sobre quem, em última instância, os benefícios das políticas propostas devem recair.

O princípio gerencial deve ser permeado, contudo, pelo **conteúdo político da administração pública**. Considerando o elevado grau de atraso social ainda observado no Nordeste, é premente que as políticas pensadas primem pela *efetividade*, acima de tudo. A formalização de um *contrato de gestão* deve ser estimulada desde que o mesmo não se transforme um fim em si mesmo.

As políticas não devem ser pensadas apenas em gabinetes fechados. O planejamento deve ser, por princípio, **programático e participativo**. Programático para evitar que as verbas públicas sejam pulverizadas ou que as políticas de desenvolvimento regional se vejam reféns dos grandes empreendimentos. Participativo para assegurar o caráter democrático e o compromisso de quem é diretamente atingido pela política. É vital, para o sucesso dos programas e políticas elaboradas, que o técnico vá às comunidades, algo no espírito do *desenvolvimento econômico comunitário*, tão em voga na Europa. Não há sistema de informações, por mais poderoso que seja, que substitua a observação *in loco*.

Como método de trabalho, a agência precisa balancear a **abordagem holística**, pelo seu caráter *sistêmico* e não-isolacionista, com o **individualismo metodológico**, dado que, no limite, são indivíduos os beneficiados por políticas públicas, qual seja a natureza destas políticas: incentivos ao capital produtivo ou ao *capital social*.

O **fortalecimento do capital social**, em uma região tão carente é outro princípio que não pode ser menosprezado pela nova agência. Um melhor capital social disponível é condição necessária para a **eficiência coletiva**, tão necessária à construção de um ambiente de negócios favorável ao desenvolvimento, como o querem os defensores de uma política de difusão de aglomerados produtivos (*clusters*).

Os *clusters*, por sua vez, não podem se constituir em ilhas de excelência na região. É proveitoso que façam parte de um programa de desenvolvimento mais amplo, como o preconizado na atual política dos **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. Como condição ideal, seria válido, aqui, estimular a formação de *clusters* dotados de *estratégia competitiva*, mas que também possibilitassem a difusão de tecnologias e práticas administrativas modernas na Região, construindo-se verdadeiros **sistemas complexos de integração**.

No quesito política de incentivos é importante que a agência estimule, ou mesmo exija, das firmas incentivadas, algum tipo de **responsabilidade social**. Esta prática poderia fomentar a **emergência de propriedades ou atitudes positivas** na Região. Como se viu neste trabalho, para que determinada estrutura econômica ou social se *auto-organize*, é importante que uma iniciativa seja tomada ou estimulada.

A agência precisa estar ciente que suas ações e políticas podem desenhar uma **trajetória de dependência** para a Região. Tamanha

responsabilidade exige **eficiência adaptativa** por parte da instituição. Esta eficiência não só diz respeito à estrutura mesma da agência, mas também à forma como os incentivos são administrados. A ausência de tal eficiência contribuiu sobremaneira para o descrédito da Sudene. O desenvolvimento demanda estabilidade e equilíbrio institucionais e não rigidez.

É natural que nos primeiros meses de funcionamento da nova Sudene, uma atenção especial seja dada à nova política de incentivos à atividade produtiva. De pronto, seria interessante, então, que a agência demarcasse uma posição que a diferenciasse na prática antiga. É preciso solapar a crença de que a mera oferta de dinheiro barato é condição suficiente para o desenvolvimento.

Esta posição deve assumir, como pressuposto, que a concessão de incentivos fiscais será tanto mais eficaz quanto melhor conhecido for o processo segundo os quais os agentes econômicos se sentem estimulados a investir. Um arranjo institucional que tem por meta viabilizar o desenvolvimento de uma região deve balizar suas políticas em um modelo – ou melhor, em uma *classe de modelos* – que permita uma aproximação razoável às estruturas de incentivos daqueles agentes.

Quais seriam, então, as características gerais de uma classe de modelos que serviria como referência para o desenho de uma política de incentivos fiscais? As seguintes preocupações devem fazer parte da agenda

de construção de um novo modelo – ou classe de modelos - de intervenção no problema regional:

- a) Os modelos devem admitir como premissa que o processo de crescimento é cumulativo.
- b) Os modelos devem atribuir papel determinante à história – manifesta na cultura local – na determinação da trajetória de desenvolvimento condicionado.
- c) Os modelos devem trabalhar com categorias analíticas precisas, que dêem pouca margem a ambigüidades.

Atribuir importância às economias de aglomeração e aos retornos crescentes na concessão de incentivos é ponderar, na medida do possível, forças centrífugas e centrípetas de que fala Krugman (1996). Em função disso, mais importante que um grande investimento é um grande efeito aglomeração.

Atribuir importância à história na trajetória do desenvolvimento envolve dois aspectos:

O primeiro: pressupor que as instituições não são, necessariamente, condições dadas para todo o sempre. Instituições podem

ser criadas ou modificadas objetivando uma intervenção direta na trajetória evolutiva de uma Região. Deve-se admitir como possível, embora não seja de modo algum certo, condicionar a trajetória de desenvolvimento da sociedade. A escolha de um empreendimento que pode vir a mudar o padrão de desenvolvimento da Região requer um tipo de conhecimento que não necessariamente encontra-se em manuais de teoria econômica. Um conhecimento fundado em informações de mercado, do tipo que alimenta as decisões empresariais. Um conhecimento que leve em consideração o bom senso e a experiência do analista.

Uma política que se atenha aos aspectos mais superficiais do crescimento econômico não focaliza o problema do subdesenvolvimento em sua inteireza. A mais evidente manifestação da herança histórica é a cultura. Esta deve ser analisada a fim de que os instrumentos de desenvolvimento a serem criados sejam a ela adaptados. Uma política de incentivos inovadora e radical exige, em sua formulação, o concurso de especialistas outros além de economistas. Geógrafos, sociólogos, assistentes sociais, cientistas políticos, antropólogos, só para citar alguns.

O segundo: a classe de modelos que tem por objetivo racionalizar a intervenção no espaço econômico regional não pode menosprezar o acaso como condicionante dos resultados. As oportunidades para modificação de uma paisagem econômica complexa não são previstas com exatidão. Várias oportunidades surgem ao sabor do acaso: uma Lei inusitada que beneficie determinada classe de produtores em alguma região

pode significar a redenção econômica ou a estagnação de uma certa área; a prorrogação de uma política de incentivos; ou ainda a descoberta de brechas legais em organismos internacionais viabilizando oportunidades de investimentos antes desconhecidas. Cabe ao gestor de políticas regionais estar sempre atento a tais oportunidades. Um bom gestor precisa ponderar o acaso, uma vez tenha reconhecido sua importância.

Quanto ao item “c”, a intenção é a de estabelecer uma linguagem técnica que facilite a interpretação do fenômeno a ser analisado. Uma linguagem que seja reconhecida e compreendida por profissionais oriundos de contextos diferentes. Uma linguagem como a que vem sendo empregada pela economia da informação, útil no mapeamento de interesses e incentivos envolvidos no processo de crescimento econômico.

A escolha da linguagem certa na elaboração de uma proposta de intervenção pode, inclusive, facilitar o seu trânsito nos diversos canais de negociação pelos quais deve passar.

7.4 Um modelo para a agência de desenvolvimento regional

Três grandes áreas de atuação compõem a estrutura de agência proposta neste trabalho. Uma diretoria responsável pelo *planejamento* outra voltada à *administração dos incentivos* e o *Conselho Deliberativo* do órgão⁶¹. A seguir serão feitas considerações sobre os conteúdos temáticos e a forma de atuar dos núcleos acima especificados.

⁶¹ O órgão necessita ainda, obviamente, de um setor que trate de questões administrativas e de pessoal, que não será tratado nesta Tese.

7.4.1 Diretoria de Planejamento

Esta diretoria deve ter, como a própria agência, uma estrutura de poucos níveis hierárquicos: um diretor e um conjunto de coordenadores, determinados em consonância com os programas trabalhados pelo planejamento da agência.

A diretoria de planejamento deve definir suas ações a partir de encontros com o secretariado de planejamento e desenvolvimento dos estados da Região. Seu objetivo é coordenar e articular ações consideradas importantes da Região.

Coordenar atividades de outros órgãos não é uma tarefa fácil para qualquer instituição, seja ela pública ou privada. Não é porque determinado órgão manda um representante a uma reunião de coordenação que se pode confiar no empenho daquele órgão no desempenho da tarefa acordada. Por outro lado, uma coordenação será tão mais aceita quanto mais tiver o órgão coordenador a oferecer aos demais.

As secretarias estaduais de desenvolvimento econômico aceitarão mais facilmente a coordenação efetiva por parte da Sudene se a nova agência dispor de produtos que sejam úteis àquelas secretarias.

Três atividades desempenhadas pela Sudene certamente farão com que ela ganhe respeitabilidade aos olhos das demais instituições. Estas atividades devem ser exercidas em núcleos específicos: *Núcleo de Promoção da Capacidade Empresarial (NPCE)*; *Núcleo de Informações Estratégicas para o Desenvolvimento (NIED)* e *Núcleo de Desenvolvimento Local Sustentável (NDL&S)*.

▪ ***Núcleo de Promoção da Capacidade Empresarial (NPCE)***

O NPCE deve ser formado por uma coordenação e um conjunto de técnicos habilitados em relações interpessoais, noções empresariais básicas, *MBA*, técnicas contábeis, propaganda e marketing e planejamento participativo. A função do núcleo é levar para toda a região métodos e procedimentos para difusão da capacidade empresarial. Evidentemente que um trabalho de tal envergadura não pode ser feito apenas pela Sudene. A participação de outras instituições afins é vital para o sucesso da iniciativa. É fundamental que a capacidade empresarial não seja jogada de cima para baixo pelos técnicos, ela deve ser construída junto ao público para o qual se destina.

Por exemplo, em uma reunião para divulgar as vantagens do associativismo junto a produtores de abacaxi na Paraíba, o técnico deve ser hábil o bastante para transmitir ao público formado de micro empresários a

necessidade de construir uma marca que seja comum a todos eles. Tais reuniões devem sempre acontecer nos locais que se pretende atingir. O trabalho de coordenação é por demais importante para evitar que haja duplicidade de ações. Um trabalho deste tipo já vem sendo efetuado pelo Banco Nordeste, através do importante programa *Farol do Desenvolvimento*.

No exemplo mencionado, o especialista em aproveitamento comercial do abacaxi não precisa pertencer aos quadros da instituição de desenvolvimento regional. A tarefa do técnico é estabelecer um canal de comunicação entre a comunidade de produtores e aquele especialista. Para compor o quadro técnico da NPCE *experts* em comunicação de idéias são mais importantes que agrônomos.

Além das universidades, são parceiros óbvios desse núcleo órgãos de pesquisa como a EMPRAPA, IPA-PE e similares estaduais, SEBRAE, SENAI e Federações estaduais de indústria e comércio.

▪ ***Núcleo de Informações Estratégicas para o Desenvolvimento (NIED).***

Uma agência de desenvolvimento renovada precisa, antes de tudo, fazer-se útil à sociedade na qual está inserida. Uma das maneiras mais diretas para alcançar este objetivo é definindo *um produto* que seja socialmente apreciado.

Um produto que a agência teria a oferecer à sociedade é a informação. Um dos setores mais exigidos e demandados da extinta Sudene era o que produzia as informações sobre o desempenho macroeconômico da Região, as chamadas *contas regionais*.

As Contas Regionais da Sudene foram criadas em finais da década de 1960, com o apoio das Nações Unidas. A SUDENE foi, então, pioneira na produção destas informações, ao suprir uma carência que se manteve até 1997. Nessa data, o IBGE, por atribuição legal, produziu as *Contas Regionais do Brasil*, para uma série anual que se iniciava em 1985.

Os números produzidos pelas duas instituições eram diferentes, embora guardassem alguma semelhança. A diferença deve ser atribuída ao emprego de metodologias diversas. Quem já estudou o processo de composição do PIB, sabe como a utilização de ponderadores diferentes ou períodos bases diversos pode levar a números os mais díspares.

Não existe, a rigor, metodologias erradas desde que guardem coerência interna e observem os procedimentos básicos da contabilidade nacional. Este era o caso das Contas Regionais da Sudene à época em que eram as únicas estatísticas sobre a performance econômica regional no Brasil.

Com a produção da informação pelo IBGE, a mesma informação produzida pela Sudene perde sentido, que deve, então procurar outros "nichos" informacionais. A seguir são listados alguns desses nichos que

serão de extrema valia para a sociedade se produzidas com a seriedade devida:

- *Nível de atividade trimestral:*

Um indicador de nível de atividade trimestral seria, sem dúvida alguma, uma informação útil a quem decide sobre inversões a serem realizadas na Região. Serviriam também para testes econométricos que recorrem ao uso de séries temporais. Não é o caso de se produzir o PIB trimestral, calculado pelo IBGE para o Brasil, mas sim um índice que reflita o desempenho setorial da Região.

- *Produto Interno Bruto Municipal:*

Com a crescente descentralização administrativa, em grande parte proporcionada pela Constituição Federal de 1988, cresce o interesse das administrações municipais por estatísticas de acompanhamento de desempenho. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada calculou os PIBs municipais do Brasil em 1997, através de uma metodologia ainda em evolução. Atualmente, o IBGE estuda a possibilidade de calcular o PIB municipal com a ajuda de diversos órgãos estaduais. Como se supõe que parte da equipe da nova Sudene seja mais perene que os grupos formados nos estados é interessante que técnicos da nova agência se engajem no

projeto. A agência poderia inclusive participar do treinamento das equipes municipais.

- *Matriz Insumo-Produto Regional:*

Entre os instrumentos empregados no planejamento setorial, numa perspectiva macro, nenhum é tão popular quanto a matriz insumo-produto (MIP).

Uma MIP poderia ser utilizada não só no planejamento de investimentos públicos, como também em análises de mercado. Um bom projeto de investimento não pode prescindir de um quadro de relações intersetoriais relativas ao empreendimento. A MIP seria útil também na análise dos projetos a serem incentivados. Uma resposta técnica é sempre melhor que uma baseada inteiramente em critérios subjetivos. A produção de Matrizes de Contabilidade Social, baseada em modelos de equilíbrio geral computável, seria o passo seguinte nesta linha.

O IBGE, que tem a atribuição de produzir uma MIP por ano para o Brasil, realizou a última em 1996. O Nordeste dispõe de uma matriz produzida em 1985 e atualizada para 1993. Esta matriz ajudou no estabelecimento de critérios para a concessão de recursos do FNE pelo Banco do Nordeste.

- *Laboratório de Análises Regionais (LAR):*

A agência Sudene pode figurar como referência nacional na produção de análises regionais, fortalecendo, ou melhor, retomando, o forte vínculo que já teve com as universidades.

O que se pretende com esta atividade é criar um núcleo com equipamentos (computadores e programas) e pessoal capacitado a desenvolver análises regionais utilizando, para tanto, os mais modernos procedimentos. Este núcleo deve recrutar seu pessoal temporário entre universitário(a)s em fase de conclusão de curso para que desenvolvam pesquisas voltadas à questão regional. Tal medida certamente contribuirá para o fortalecimento de uma massa crítica na região que pense os problemas regionais. Seria o caso de se estabelecer, a exemplo do que ocorre em outras áreas do conhecimento, pareceria entre a agência, através de seu LAR, e a universidade. A agência poderia financiar projetos de mestrados e doutorados voltados à solução de problemas regionais. Uma tal medida certamente tornaria carreiras hoje não muito valorizadas no mercado regional, como economia e agronomia, mais atrativas. A idéia é direcionar parte do interesse acadêmico de estudantes para as questões regionais. Pesquisadores que vivem na Região são os mais indicados para pensar os problemas de sua sociedade.

- *Estudos de Viabilidade:*

A realização de estudos de viabilidade econômica e social foi um dos grandes objetivos imaginados por Celso Furtado quando criou o órgão. Nada mais lógico, pois se a finalidade é ampliar o volume de investimentos na Região, é salutar que tais investimentos sejam feitos após a realização de bons projetos.

Tais estudos não necessariamente deveriam ser produzidos pelo pessoal da nova agência, ela os poderia contratar junto a consultorias da Região, contribuindo para a reciclagem dessas consultorias e para o fortalecimento das ciências técnicas e sociais.

A estrutura administrativa desta diretoria deveria ser enxuta. Boa parte dos trabalhos (estudos de viabilidade, promoção da capacidade empresarial, análises macrorregionais etc.) deveria ser feito por técnicos contratados por período temporário. Principalmente, uma atenção especial deveria ser dada ao corpo técnico em formação, estudantes e pesquisadores. É essencial para a edificação da massa crítica regional que jovens universitários sejam integrados à tarefa de desenvolver o Nordeste. Tal massa crítica deve ir aos locais mais necessitados de apoio técnico, como o semi-árido, uma das áreas mais miseráveis do mundo.

A agência deve perder o seu caráter excessivamente metropolitano. Um diretor, mais um coordenador para cada núcleo e um

corpo técnico reduzido, mas bastante motivado poderiam dar início ao processo de formação desta nova agência.

▪ ***Núcleo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (NDLIS).***

A estratégia do desenvolvimento local tem sido utilizada por diversas organizações que defendem uma aproximação mais descentralizada às potencialidades e iniciativas de comunidades distantes ou esquecidas pelas autoridades públicas. Como coloca Fisher (2002), “não é possível falar do desenvolvimento local sem referência a conceitos como pobreza e exclusão, participação e solidariedade, produção e competitividade” (FISCHER, 2001, p. 17).

A Sudene, até sua extinção, tinha sido importante protagonista de uma iniciativa de desenvolvimento local, com apoio do PNUD, na Região Nordeste. Com o objetivo de esboçar uma estratégia de ação que envolvesse as comunidades mais carentes da Região, foi elaborado em 1998 um “Projeto Piloto” para ação nos 33 municípios mais miseráveis, de acordo com o IDH-M.

A idéia é melhorar as condições de vida daqueles municípios “com base na capacitação e participação da sociedade local e na articulação, coordenação e adensamento interinstitucional em projetos locais prioritários” (ROSA, 2002, p. 238). Grupos treinados vão aos municípios e procuram, através de técnicas elaboradas, estimular o surgimento de

comunidades mais sustentáveis, “capazes de suprir suas necessidades imediatas, de descobrir suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, além de fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais” (ROSA, 2002, p. 230).

Até por não terem condições de expandir a iniciativa por todas as áreas mais carentes do Nordeste, a Sudene e o PNUD precisam da participação dos estados no projeto, que, por sua vez, disporiam de técnicos habilitados em tão difundido instrumento de promoção de capacidades locais.

7.4.2 Administração de Incentivos

A Diretoria responsável pela administração de incentivos fiscais e financeiros, por operar recursos públicos concedidos a empreendimentos privados, será sempre o setor mais criticado da agência de desenvolvimento. Caso o foco da política de incentivos seja a atração de grandes projetos, haverá sempre aqueles que criticarão tal política por achá-la por demais elitista. Se, por outro lado, o foco é o pequeno produtor a crítica fará menção ao seu caráter populista. Não haverá uma política de incentivos unânime, até porque alguns são contrários à concessão de qualquer incentivo.

Esta será a área mais visada da agência. A Sudene passou por uma CPI exatamente para investigar a forma como os incentivos foram administrados ao longo de sua existência. Como não há, em qualquer lugar do mundo, um método ideal para administrar incentivos, talvez seja mais útil concentrar a atenção em *soluções sub-ótimas* ou *intencionalmente racionais*, procurando, por um lado, aplicar os recursos públicos da maneira mais legal e por outro, da maneira mais eficiente.

Entre uma aplicação rotineira, mas com baixo impacto em termos econômicos e sociais na Região e uma outra arriscada, que poderia contribuir para uma mudança na sua trajetória de desenvolvimento, não

resta dúvidas que o administrador de incentivos optará pela primeira. A possibilidade de vir a responder legalmente por uma aplicação que não deu certo inibe as opções do responsável pela administração dos incentivos e de sua equipe.

É possível distinguir dois dilemas que devem balizar a administração dos incentivos fiscais e financeiros sob responsabilidade da agência:

O primeiro dilema refere-se à necessidade de pesar a aplicação em projetos inovadores, que estimulem a capacidade empresarial da região – mas em geral arriscados – com aqueles associados a grandes grupos empresariais, geralmente de fora da Região – seguros, entretanto. Neste aspecto, é importante que o rigor da legislação não sufoque a iniciativa, geralmente acompanhada de uma boa dose de risco.

Outro tipo de balanço a ser feito é aquele entre o impacto social de um projeto e sua viabilidade econômica em bases competitivas. De pouco adianta para a sustentabilidade econômica da Região financiar projetos que empreguem expressivo número de trabalhadores, mas que sejam pouco competitivos. Neste caso, há o *desperdício* de verbas públicas. Por outro lado, é igualmente inútil financiar projetos de baixo impacto social, projetos nos quais a renda e a tecnologia não são devidamente difundidas na Região. Quando isso acontece, há a *má aplicação* daqueles recursos. O balanço aqui sugerido é entre o desperdício e a má aplicação.

Uma provável solução para esse impasse encontra-se no apoio a incubadoras que promovam a capacitação da mão-de-obra ou a difusão de tecnologias que fortaleçam as pequenas e médias empresas. Esta é uma lição a ser extraída do exemplo europeu. Este apoio, contudo, não deve ser o único considerado pela política de incentivos. A Região ainda carece de grandes empreendimentos, de grandes parques fabris, ao velho estilo. Não seria impossível que um grande investimento feito na Região fosse o *ponto crítico* a partir do qual a trajetória de desenvolvimento da Região seria redesenhada.

Alguns autores, quando criticam o modelo de incentivos operado pela Sudene, destacam o seu caráter concentrador. Ao privilegiar os grandes empreendimentos nos quais o forte era o capital, a política de incentivos aqui praticada não difundiu o capitalismo como deveria. Uma política mais avançada seria aquela que privilegia os aglomerados de empresas (*clusters*). O incentivo, neste caso, não seria concedido a uma empresa, mais a um conjunto delas que acertassem formar uma *rede empresarial* que beneficiasse a todas (BARROS, 2002).

A Política de *clusters* tem sido defendida – e vendida – por vários consultores como a panacéia para o desenvolvimento regional, assim como aconteceu com as *Zonas de Processamento de Exportações* há dez ou quinze anos. O próprio Barros (2002), contudo, reconhece, em seu trabalho, que a política de *clusters* aplicada à Região através do Programa "Iniciativa pelo

Nordeste" não tem alcançado o êxito esperado, muito em função do fraco entusiasmo demonstrado pelo empresariado naquela iniciativa.

O fato é que nada substitui, uma bem realizada análise de projetos. Termos como *clusters*, "flexibilidade produtiva" ou quaisquer outros que a academia venha a utilizar não devem ser aceitos sem críticas como sinônimos de desenvolvimento.

Analistas de projetos bem treinados e bem remunerados, estimulados, que se reciclem continuamente e conhecedores da realidade regional são mais úteis à causa do desenvolvimento que o estabelecimento de critérios rígidos para a avaliação de projetos incentivados.

Não se pode, contudo, deixar na mão de um técnico a responsabilidade pela decisão final sobre se determinado projeto deve ou não receber incentivos fiscais. Para evitar isto é importante que as decisões sobre que empreendimento incentivar sejam colegiadas, mas assinadas: caso, no futuro, haja dúvidas sobre determinado parecer, os técnicos devem explicar o que os motivou a produzi-lo.

É importante que os projetos se enquadrem nas diretrizes do desenvolvimento propostas e discutidas por todo o corpo técnico da casa e aprovada pelo Conselho Deliberativo do órgão, instância a ser discutida a seguir.

É saudável que os recursos destinados ao financiamento dos projetos na Região retornem ao fundo que deverá substituir o Finor. Isto por dois motivos: primeiro para que os recursos sirvam para financiar a implantação de novos projetos. Segundo para dar credibilidade ao sistema.

Defende-se, portanto, que o capital seja cedido em troca da emissão de *debêntures não-conversíveis*. Os que são contrário a esta medida argumentam que isto desestimularia a utilização de recursos do fundo. Como os recursos são, agora, contingenciados, segundo o decreto presidencial que criou a Adene e ainda em vigor, o dinheiro que não fosse aproveitado pela atividade produtiva poderia ser destinado à composição de um *Fundo de Desenvolvimento Social do Nordeste*, que poderia ser criado para o atendimento das carências mais evidentes na Região.

7.4.3 Conselho Deliberativo

A Sudene, quando criada, tinha uma peculiaridade não vista em qualquer outro órgão governamental. O seu *conselho deliberativo*, composto pelos governadores da região e por ministros de Estado, concedia caráter político às medidas implementadas pela autarquia. Representava uma descentralização administrativa sem precedentes na história da máquina governamental brasileira.

O local onde os governadores da Região decidiam a melhor estratégia rumo ao desenvolvimento não precisava ser a Capital Federal. As decisões poderiam ser tomadas na própria Região.

Nunca chegou a representar uma efetiva descentralização administrativa, pois foram poucas as vezes em que foi prestigiado de acordo com sua importância. Nos últimos dez anos de existência da Sudene, era um reflexo muito pálido de uma autonomia regional que, diga-se de passagem, é bastante apreciada em outras regiões problemáticas do mundo.

A vantagem de se contar hoje com uma tal estrutura são as mesmas apontadas pelos criadores da Sudene: o conselho tem por finalidade conferir respaldo político e compromisso às medidas concebidas pelo corpo técnico da agência.

Esta chancela política é de extrema importância na adoção de políticas de desenvolvimento. Evita a ocorrência de “jogos de soma zero”, como as guerras fiscais, entre os estados. Permite a tão desejada, macroeconomicamente falando, coordenação de políticas a bem da Região em sua totalidade. Sim, porque como o revelam Buchanan e Tullock (2001), a atividade política é uma forma particular de troca. Como acontece nas relações de mercado, “ganhos mútuos para todos os participantes são idealmente esperados como resultado da relação coletiva” (BUCHANAN; TULLOCK, 2001, p. 23).

Buchanan e Tullock vêem a ação política como um meio através do qual o “poder” de todos os participantes pode ser aumentado “se nós definirmos o ‘poder’ como a habilidade de comandar coisas que são desejadas pelo homem” (BUCHANAN; TULLOCK, p. 23). É, segundo eles, um jogo de soma positiva.

A maneira como deve operar o conselho deliberativo é ilustrada a seguir. Supondo que a estatal brasileira do petróleo, ou uma montadora de automóveis, decida instalar uma unidade na Região. Caso não tenha ainda decidido em que estado deve implantar a unidade, pode solicitar ao corpo técnico da agência um estudo de viabilidade ou informações setoriais. Ou, talvez, sabendo da vontade com que tais investimentos são apreciados, decida leiloar, entre os governadores, a instalação. Neste caso, a concessão de expressivos incentivos poderia fazer com que os benefícios econômicos

para o estado escolhido fossem menores que o que aconteceria sem a guerra pela refinaria.

Admitindo que a dúvida das empresas se resume a dois estados. O corpo técnico poderia sugerir apenas um. Esta sugestão, referendada pelo conselho deliberativo da autarquia, poderia suscitar barganhas entre o estados: tudo bem que a refinaria se dirija a um estado, desde que os outros sejam devidamente compensados na próxima oportunidade.

Uma barganha como esta, feita às claras, seria saudável inclusive para os contribuintes de cada estado que não teriam que arcar com o ônus das benesses oferecidas.

A presença dos ministros no conselho deliberativo é de menor importância uma vez que a rigor, as decisões colegiadas dos governadores da Região devem ser consideradas com a máxima atenção pelo Presidente da República que, aliás, deve comparecer a reunião de abertura dos trabalhos anuais do órgão.

A cada ano, o corpo técnico, formado pela Diretoria de Planejamento e pela Diretoria de Administração de Incentivos, deve apresentar ao conselho deliberativo um *Plano Anual de Trabalho*. Neste plano devem constar metas e diretrizes de ação, previamente discutidas com as secretarias estaduais de planejamento.

O conselho deliberativo é a peça mais estratégica para o desenvolvimento do Nordeste. A proposta desenvolvimentista representada pela Sudene deixou de ser funcional bem antes da extinção do órgão. O momento em que o conselho deliberativo perdeu importância para os governadores do estado foi o que determinou a falência da instituição idealizada por Celso Furtado. Nunca é demais, por conseguinte, ressaltar a importância do conselho.

Um dos maiores teóricos do desenvolvimento, Ian Tinbergen (1975) afirmou que o fenômeno do desenvolvimento requer mais explicação que o fenômeno do subdesenvolvimento. É sempre mais fácil encontrar consenso sobre o que está errado que sobre o caminho a trilhar rumo ao desenvolvimento. Por outro lado, o verdadeiro desenvolvimento, só é alcançado por meio de um consenso expresso na forma de um pacto político. Para Celso Furtado (2000), em seu subvalorizado tratado sobre desenvolvimento econômico:

As economias em que prevalece uma forma de dependência (comercial, financeira, tecnológica) necessitam conceber uma estratégia de modificação da própria estrutura como condição prévia à formulação de uma política quantitativa de desenvolvimento regional do tipo convencional (FURTADO, 2000, p. 284).

Hilhorst (1981) lembra que a factibilidade, no longo prazo, de uma estratégia de desenvolvimento será tanto maior quanto mais forte for o consenso entre os grupos de interesse acerca da estratégia a ser adotada.

Ainda segundo Hilhorst, muitas vezes decisões relativas à localização de investimentos podem ser influenciadas por argumentos que não são economicamente racionais: "tais argumentos podem ser de uma outra racionalidade igualmente importante, ou até mesmo mais importante, como por exemplo, a sóciopolítica" (HILHORST, 1981, p.113).

Recomenda, então, que o planejador regional demonstre sensibilidade para esse aspecto de sua tarefa.

Políticas regionais, por representarem tentativas de mudanças estruturais ou qualitativas, por nem sempre serem resultado de uma fria análise econômica, por não serem puramente econômicas devem ser pactuadas politicamente.

A maneira vislumbrada por Celso Furtado para incorporar este componente político na estratégia de desenvolvimento regional foi a criação do Conselho Deliberativo na Sudene.

O Conselho Deliberativo tem na verdade três funções no arranjo institucional:

- Estabelecer um compromisso e um consenso entre os representantes eleitos por suas populações, para com as medidas acertadas em prol do desenvolvimento regional.
- Arrefecer a ingerência política no órgão técnico da instituição.

- Tornar transparente os interesses dos grupos políticos envolvidos na tarefa de desenvolver a Região.

O Conselho Deliberativo é, então, a instrumentalização da política no órgão de desenvolvimento regional.

7.5 Conclusão

As sugestões de estrutura para a agência que deverá substituir a extinta Sudene, feitas neste capítulo, não esgotam o tema. É um erro imaginar que a palavra final sobre a estrutura de um órgão com tão importante missão seja a de economistas, apenas. Assim como seria ingenuidade imaginar que existe uma fórmula pronta para o desenvolvimento. Se existisse tal fórmula, não haveria miséria no mundo. As ciências sociais, incluindo obviamente a economia, não são exatas.

O desenvolvimento, considerando sua complexidade, envolve um conjunto bastante amplo de temas que só a interdisciplinaridade pode dar conta.

A proposta aqui apresentada é um mínimo julgado importante, sob o ponto de vista de um economista. Embora, como este trabalho procurou demonstrar, está cada vez mais difícil sugerir soluções puramente econômicas para os problemas sociais.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese de doutoramento procurou contribuir para o debate sobre qual a melhor forma de intervenção no mais grave problema regional brasileiro. Uma vez tendo sido constatada a persistência do problema regional, apesar dos mais de 40 anos de políticas explícitas para sua eliminação, buscou-se, na teoria econômica, elementos que ajudassem na compreensão do fenômeno do desenvolvimento desigual.

A literatura pesquisada incluiu não só as tradicionais visões neoclássica e heterodoxa, mas também áreas ainda pouco exploradas pela análise regional, tais como economia dos retornos crescentes, economias das instituições e complexidade. A intenção com a pesquisa foi a de, com base em conceitos discutidos por aquelas teorias, formular uma proposta de intervenção que procurasse inovar em relação ao que tem sido feito. Tal proposta é direcionada à nova agência de desenvolvimento regional que substitui a Sudene, após sua extinção.

Não é uma proposta que desce ao detalhe da estrutura administrativa, é antes, uma proposta que tem por meta configurar um novo *arranjo institucional* que seja favorável à missão do novo órgão. Este novo arranjo não deve repetir a estrutura pesada e enrijecida da extinta Superintendência. A ausência de agilidade terminou por desacreditar a Sudene frente à opinião pública, que, com poucas exceções não se manifestou contrária à sua extinção. É fundamental que o corpo técnico da

nova Sudene seja motivado e livre de pressões políticas que não aquelas legitimadas em seu conselho deliberativo.

Em linhas gerais, propõe-se, considerando a enorme complexidade da missão, que as ações da agência se dêem de maneira participativa e interdisciplinar. A participação dos diretamente afetados pelo problema regional na busca de soluções é interessante por dois motivos. Primeiro porque o técnico não tem a capacidade de conhecer, em toda sua extensão, a rede de interesses que mantém a Região em sua situação de atraso. O técnico necessita do apóio de quem padece do problema mais diretamente para formar um quadro fidedigno e radical de sua natureza.

Segundo, na medida em que os diversos agentes são partícipes na elaboração de uma proposta, estabelece-se um compromisso de todos na sua implementação.

A interdisciplinaridade é decorrente também da complexidade associada ao processo de desenvolvimento. A responsabilidade em propor soluções para o atraso econômico e social da Região não é só do economista. Uma abordagem holística exige a participação de profissionais de outras áreas do conhecimento aplicado. Isto é tão mais verdade, quando se percebe uma certa *desconstrução* da teoria econômica tradicional em prol de abordagens mais ricas e complexas. Esta tese, utilizando categorias típicas da (nova) teoria econômica, procura contribuir para o confronto de idéias

necessário à construção de um novo arranjo institucional para as políticas regionais no Brasil.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública – Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília, Cadernos ENAP, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. In: Bresser Pereira, Luiz C. e Spink, Peter (Orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 2ª ed. Rio de Janeiro, FGV, 1998, p. 173-200.

ALMEIDA, Rômulo. *Nordeste: Desenvolvimento Social e Industrialização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

AGUIRRE, Antônio. “A Convergência do PIB per capita das regiões e estados brasileiros: testes de cointegração e implicações”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 29, n. especial, 1998, p. 537-554.

ALBUQUERQUE, Roberto C. “O Progresso Social do Nordeste: um balanço de quase meio século”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, nº 4, 1997, p.469-490.

ALBUQUERQUE, Roberto C. *Fundamentos de uma estratégia de desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro, *Seminário Especial 50 anos de Desenvolvimento: o papel do BNDES e do Banco do Nordeste – 1952/2002*, 2002.

AMARAL FILHO, Jair do. “A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local”. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 23, 2001, p. 261-289.

ANDRADE, Manuel C. *A Problemática da Seca*. Recife, Liber, 1999.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. “Nordeste, Nordestes: que Nordeste?”. In: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz, *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*, São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995, p.125-154.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. “A promoção do desenvolvimento das forças produtivas nos Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. 4, 1997, 451-467.

ARMSTRONG, Harvey; TAYLOR, Jim. *Regional Economics and Policy*. 3.ed. Oxford: Blackwell, 2000.

ARRAES, Ronaldo A. “Convergência e crescimento econômico do Nordeste”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. especial, 1997, p. 31-40.

ARTHUR, W. Brian. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Michigan: The University of Michigan Press, 1998.

AZZONI, Carlos R.; KADOTA, Décio K.; HADDAD, Eduardo A.; RODRIGUES, Maurício T. *Macroeconomia do Nordeste – 1970-1998*. Fortaleza, Banco do Nordeste, 2001.

BARCELLOS, Christovam. “Organização espacial, saúde e qualidade de vida”. *Seminário Nacional de Saúde e Ambiente no Processo de Desenvolvimento*, v. 1, Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2000. p. 27-34.

BARRO, Robert J.; SALA-I-MARTIN, Xavier. “Convergence across States and Regions”. *Brooking Papers on Economic Activity*, 1:1991, p.107-158.

BARRO, Robert, J.; SALA-I-MARTIN, Xavier. *Economic Growth*. Nova York, The Mit Press, 1999.

BARROS, Alexandre R. “Raízes da Política de Clusters”. *Revista de Economia Política*, v. 22, nº 1, 2002, p. 131-149.

BARROS, Roberto M. “A Experiência Regional de Planejamento”. In: MINDLIN, Betty, (Org.), *Planejamento no Brasil*, 6.ed., São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 111-137.

BORTS, George H.; STEIN, Jerome L. *Economic Growth in a Free Market*. New York: Columbia University Press, 1964.

BRASIL. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, Presidência da República, 1995.

BRASIL. MARE. *Agências Executivas*. Brasília, MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, *Economia Brasileira – Uma Introdução Crítica*. 3ª ed. São Paulo, Editora 34, 1998a.

BRESSER PEREIRA, L.C. *Reforma do Estado para a Cidadania – a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo, ENAP-Editora 34, 1998b.

BRESSER PEREIRA, L.C. “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado”. In: Bresser Pereira, Luiz C. e Spink, Peter (Orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 2ª ed. Rio de Janeiro, FGV, 1998c, p. 21-38.

BRESSER PEREIRA, L.C. “Da administração pública à gerencial”. In: Bresser Pereira, Luiz C. e Spink, Peter (Orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 2ª ed. Rio de Janeiro, FGV, 1998d, p. 237-270.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan, The Michigan University Press, 2001.

- CARDOSO, Fernando H. "Aspectos Políticos do Planejamento". In: MINDLIN, Betty, (Org.), *Planejamento no Brasil*, 6.ed., São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 161-184.
- CARVALHO, Otomar. *Desenvolvimento Regional – um Problema Político*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.
- CARVALHO, Otomar. *A Economia Política do Nordeste – Secas, Irrigação e Desenvolvimento*. Editora Campus, 1988.
- CLEMENTE, A.; HIGACHI, Hermes. *Economia e Desenvolvimento Regional*. São Paulo: Editora Atlas, 2000.
- COASE, Ronald. "La naturaleza de la empresa". IN: Oliver E. Williamson e Sidney G. Winter (Orgs.), *La naturaleza de la empresa, Orígenes, evolución y desarrollo*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- COHN, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- DANSON, Michael; WHITTAM, Geoff. *Regional Governance, Institutions and Development*. The Web Book of Regional Science, 2001.
- DAVID, Paul. "Clio and the economics of QWERTY". *American Economic Review*, v. 75, 1985, p.332-337.
- DEQUECH, David. "Incerteza num sentido forte: significado e fontes". In: LIMA, Gilberto Tadeu (Org.), *Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, Campus, 1999, p. 88-108.
- DINIZ, Clélio C. "O Papel das Inovações e das Instituições no Desenvolvimento Local". Salvador, *Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia da ANPEC*, 2001.
- DIXON, R.; THIRWALL, A. "A model of regional Growth rate differences on Kaldorian lines". *Oxford Economic Papers*, v. 27, 1975, p. 201-214.
- DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo, Edusp, 1999.
- DUARTE, Renato. "A proposta de industrialização do GTDN". In: ARAÚJO, Tânia; DUARTE, Renato, *O GTDN: da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*, Recife: Editora Universitária da UFPE, 1994.
- EGGERTSSON, Thráinn. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ESPINO, José Ayala. *Instituciones y Economía – Una introducción ao neoinstitucionalismo econômico*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

FERREIRA, P. C.; ELLERY JR., R. “Convergência entre renda per capita dos estados brasileiros”. *Revista Brasileira de Econometria*, v. 16, n. 1, 1996, p. 83-103.

FISCHER, Tânia. “Poderes Locais, Desenvolvimento e Gestão – Introdução a uma Agenda”. In: Fischer, Tânia (Org.), *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais – marcos teóricos e avaliação*, Salvador, Casa da Qualidade, 2002, p. 12-32.

FONSECA, Eduardo. G. *Beliefs in Action: economic philosophy and social change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

FRIEDMAN, Milton. *Essays on Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul; VENABLES, Anthony J. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge: The MIT Press, 1999.

FURUBOTN, Erik G.; RICHTER, Rudolf. *Institutions and Economic Theory – The Contribution of the New Institutional Economics*. Michigan, The University of Michigan Press, 2000.

FURTADO, Celso. *A Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1989.

FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FURTADO, Celso. *Seca e Poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10 ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

GALVÃO, Olímpio J. de A. “Velhas e Novas Políticas de Desenvolvimento Regional à Luz dos Conceitos de Especialização Flexível e de Novos Espaços Industriais”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 29, n. especial, 1998, p.761-785.

GHALI, Moeb A.; AKIYAMA, Masayuki; FUJIWARA, Jumichi. “Factor mobility and regional growth”. *The Review of Economics and Statistics*, 63, 1976, p. 78-84.

GHALI, Moeb A.; AKIYAMA, Masayuki; FUJIWARA, Jumichi. “Models of regional growth: an empirical evaluation”. *Regional Science and Urban Economics*, 11, 1981, p. 175-190.

GLEISER, Ilan. *Caos e Complexidade – A Evolução do Pensamento Econômico*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2002.

GIARRATANI, Frank; SOEROSO. "A neoclassical model of regional growth in Indonesia". *Journal of Regional Science*, volume 25, n. 3, 1985, p. 373-383.

GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto C. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - GTDN. *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

GUIMARÃES, Barreto. *O Sentido Nacional dos Problemas do Nordeste Brasileiro*. Rio de Janeiro, DASP, 1958.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. "Crise do Estado e a Questão Regional: Uma reflexão sobre a criação de um núcleo estratégico no aparelho de Estado e das Organizações sociais e suas repercussões na região Nordeste do Brasil". *Política Hoje*, v.7, n. 11, julho de 2001, p. 105-123.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. "Desigualdades Regionais e Federalismo". In: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz, *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*, São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995, p. 13-60.

GUIMARÃES NETO. "O Planejamento Regional no Nordeste: notas para uma Avaliação". In: KON, Anita (Org.), *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999, p.225-268.

HADDAD, Paulo R. *Proposta para a Organização Institucional da Adene*. Belo Horizonte, Relatório de consultoria preparado para a Sudene/Pnud, mimeo, 2001.

HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

HIRSCHMAN, Albert O. *Saída, Voz e Lealdade*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1973a.

HIRSCHMAN, Albert O. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. Nova York, W.W. Norton & Company Inc., 1973b.

HIRSCHMAN, Albert O. *Auto-Subversão - Teorias consagradas em xeque*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

ISARD, Walter. "Regional Science, the Concept of Region, and Regional Structure". *The Regional Science Association Papers and Proceedings*, v. 2, 1956, p. 13-26.

JACCOUD, Luciana. *Experiências Internacionais em Política Regional: o Caso da França*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 815, 2001.

KALDOR, Nicholas. "The case of Regional Policies". *The Scottish Journal of Political Economy*, November, 1970. In: F. Targetti e A.P. Thirlwall, *The Essential Kaldor*, Nova York, Holmes & Meier, 1989a, p. 311-326.

KALDOR, Nicholas. "The Role of Increasing Returns, Technical Progress and Cumulative Causation in The Theory of International Trade and Economic Growth". *Economie Appliquée*, nº4, 1981. In: F. Targetti e A.P. Thirlwall, *The Essential Kaldor*, Nova York, Holmes & Meier, 1989b, p. 327-350.

KRUGMAN, Paul. *The Self-Organizing Economy*. Oxford: Blackwell, 1996.

KUZNETS, Simon. *Crescimento Economico y Estructura Economica*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1970.

LAFER, Celso. "O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)". In: MINDLIN, Betty, (Org.), *Planejamento no Brasil*, 6.ed., São Paulo: Perspectiva, 1997, p.29-50.

LANDE, P. S.; GORDON, P. "Regional Growth in the United States: a reexaminations of the neoclassical model". *Journal of Regional Science*, v. 7, n. 1, 1977, p. 61-69.

LANDES, David S. *A Riqueza e a Pobreza das Nações*. Rio de Janeiro, Ediora Campus, 1998.

LEBRET, Louis Joseph. *Estudo Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias Interessando à Pernambuco e ao Nordeste*. Recife, CODEPE, 1955.

LEWIS, W. Arthur. *The Theory of Economic Growth*. New York: Harper, 1965.

LILIENTHAL, David E. *Democracy on the March*. Nova York, Harper & Brothers, 1944.

MAIA GOMES, Gustavo. *Velhas Secas em Novos Sertões*. Brasília, IPEA, 2001.

MAIA GOMES, Gustavo; VERGOLINO, José R. *A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordeste: 1960/1994*. Recife: UFPE, Projetos Áridas, 1994.

MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia*. Tradução por Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELLO, Valdir Ramalho de. *O Realismo dos Pressupostos em Economia*. Rio de Janeiro: FGV, 1990.

- MELO, Ricardo Lacerda de. "Economias de Escala, Externalidades e Desenvolvimento Regional". In: Nilton Pedro da Silva e Dean Lee Hansen (Orgs.), *Economia Regional & outros ensaios*, Aracajú, Editora UFS, 2001.
- MILGROM, Paul; ROBERTS, John. *Economics Organization & Management*. Nova Jersey, Prentice Hall, 1992.
- MILLER, Ronald E. "Regional and interregional input-output analysis". In: ISARD, Walter et al., *Methods of Interregional and Regional Analysis*. Aldershot: Ashgate, 1998, p. 41-193.
- MOSELEY, Malcolm. "Aspectos da Política Regional Européia, com Ênfase Especial na Experiência Britânica e no Avanços da 'Abordagem Local'". In: Marcos C. Lima, Rubem Monteiro e Valdeci M. dos Santos (Orgs.), *Planejamento Regional em Tempos de Globalização*, Recife, UFPE, 1999.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 3. ed. Tradução por N. Palhano. Rio de Janeiro: Saga, 1970.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass C. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLSON, Dennis. O. "Neoclassical growth models and regional growth in the U.S.: a comment". *Journal of Regional Science*, v. 21, n. 3, 1981, p. 425-430.
- ORMEROD, Paul. *O Efeito Borboleta: uma fascinante introdução à economia do Século XXI*. Tradução por Maria José C. Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PERROUX, François. "O conceito de Pólo de Crescimento". Tradução por Simão Pedro Casassanta. In: Schwartzman, Jacques, *Economia Regional: textos escolhidos*, Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1955, p. 139-143.
- PERROUX, François. *A Economia do Século XX*. Tradução por José Lebre de Freitas. Lisboa: Herder, 1964.
- PESSÔA, Samuel de A. "Existe um Problema de Desigualdade Regional no Brasil?". *Salvador, Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia da ANPEC*, 2001.

- PIVA, Luiz G. *Fundos de Investimentos Regionais – Nota Técnica sobre a Medida Provisória 2.058 de 23/08/2000*. Brasília, Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados, 2000.
- PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva – Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência*. Rio de Janeiro, Campus, 1986.
- PORTER, Michael E. *Competição – Estratégias Competitivas Essenciais*. Rio de Janeiro, Campus, 1999.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2000.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Tradução por Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 1993.
- REDWOOD III, John. “Evolução recente das disparidades da renda regional no Brasil”. *Política e Programação Econômica*, v. 7, n. 3, 1977, p. 485-550.
- REDWOOD III, John. “Evolução das Desigualdades Regionais no Brasil (1949-1970)”. IN: EQUIPE PIMES, *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro, vol. 1*, Recife, Sudene, 1984.
- RICHARDSON, Harry. *Economia Regional*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.
- ROBOCK, Stefan H. *Desenvolvimento Econômico Regional*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- ROMER, David. *Advanced Macroeconomics*. 2ª ed. New York: McGraw Hill, 2001.
- ROMER, Paul. “Increasing returns and long-run growth”. *Journal of Political Economy*, v. 94, n. 5, 1986, p. 1002-1037.
- ROSA, Sueli L.C. “Processo de Avaliação do Projeto PNUD/SUDENE: o monitoramento como instrumento de avaliação do desenvolvimento local sustentável”. In: Fischer, Tânia (Org.), *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais – marcos teóricos e avaliação*, Salvador, Casa da Qualidade, 2002, p. 229-238.
- ROSTOW, W. W. *Etapas do Desenvolvimento Econômico*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.
- RUTHERFORD, Malcolm. *Institutions in Economics – The Old and the New Institutionalism*. Nova York, Cambridge University Press, 1994.
- SHELLING, Thomas. *Micromotives and Macrobehaviour*. New York: W. W. Norton & Company, 1978.

SEN, Amartya. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo. Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada* Rio de Janeiro. Editora Record. 2001.

SICSÚ, Abraham B.; DIAS, Adriano B. “Lições do GTDN e as perspectivas industriais atuais do Nordeste”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. 4, 1997. p. 491-497.

SILVA FILHO, Guerino E. da. “A Interpretação para o atraso relativo do Nordeste a partir da Teoria do Desenvolvimento Econômico Periférico da CEPAL”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. 4, 1997. p. 433-449.

SIMÕES, Celso C. da S. e MONTEIRO, Carlos A. “Tendência secular e diferenciais regionais da mortalidade infantil no Brasil”. In: MONTEIRO, Carlos A. (Org.), *Velhos e Novos Males da Saúde no Brasil: a evolução do País e de suas doenças*, 2.ed., São Paulo: HUCITEC, NUPENS/USP, 2000, p. 153-156.

SINGER, H. W. *Estudo Sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste*. Recife, CODEPE, 1962.

SMITH, Donald M. “Neoclassical growth models and regional growth in the U.S.”. *Journal of Regional Science*, v. 15, n. 2, 1975, p. 165-181.

SOLOW, Robert. M. “A contribution to the theory of economic growth”. *Quarterly Journal of Economics*, v. 70, 1956, p. 65-94.

SOUZA, Hermínio R de. “Agricultura e Política Agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. 4, 1997, p. 499-517.

TAMER, Alberto. *Nordeste, até quando?* São Paulo, APEC, 1968.

TAMER, Alberto. *Nordeste, os mesmos caminhos*. APEC, 1972.

TINBERGEN, Jan. *Desenvolvimento Planejado*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. Tradução por Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998.

VERGOLINO, José R. O. *Três modelos de crescimento regional e o caso do Nordeste*. Recife: PIMES/UFPE, texto para discussão n. 173, 1987.

VERGOLINO, José R. O. e BARROS, Marcelo A. “Educação, crescimento e convergência do PIB per capita no Nordeste do Brasil: uma análise

microrregional – 1970-1991”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 29, n. especial, 1998, p. 805-825.

VILLA, Marco Antônio. *A Vida e Morte no Sertão – Histórias da Secas no Nordeste nos Séculos XIX e XX*. São Paulo, Editora Ática, 2000.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília, Editora da UNB, 1991.

WILLIAMSON, J. G. “Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns”. In: NEEDLEMAN, L. (Ed.), *Regional Analysis*, Suffolk, Penguin Books, 1968, p. 99-158.

WILLIAMSON, Oliver E. “La lógica de la organización económica”. IN: Oliver E. Williamson e Sidney G. Winter (Orgs.), *La naturaleza de la empresa, Orígenes, evolución y desarrollo*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

WRIGHT, Gavin. *Old South, New South: revolutions in the Southern Economy since the Civil War*. New York: Basic Books, 1986.

Jornais consultados:

Jornal do Commercio

Folha de São Paulo

Gazeta Mercantil

O Estado de São Paulo

WEB Sites consultadas:

www.dnocs.gov.br

www.abrasil.gov.br

www.pt.org.br

www.rri.wvu/WebBook.htm

www.camara.gov.br/internet/integras/finor.htm.

APÊNDICE



O Finor

A política de incentivos ao desenvolvimento do Nordeste surge em 1961, com a Lei nº 3.995, de 14 de dezembro. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 4.869, de 14 de dezembro de 1965. Os artigos 34 e 18, respectivamente, das Leis dispunham sobre descontos no Imposto sobre a Renda (IR) das empresas que decidissem investir na Região. Tal política, que ficou conhecida como o “Sistema 34/18”, foi mantida até 1974, quando é criado o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR).

A Lei que dá ao FINOR suas atuais feições é a nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991. Decretos do Poder Executivo posteriores regulamentaram a Lei (Decretos nºs. 101, de 17/04/1991; 153, de 25/06/1991 e 853, de 02/07/1993).

O prazo para extinção do Fundo, o ano de 2.013, foi determinado pela Lei nº 9.532, de 10/12/97. Esta Lei determinou também os percentuais passíveis de dedução do IR, decrescentes ao longo do tempo: 18%, até 2.003; 12%, entre 2.004 e 2.008 e 9%, entre 2.009 e 2.013.

Duas Medidas Provisórias (MP) tiveram um impacto muito importante no Fundo: as MP nº 2.128, de dezembro de 2.000 e a MP nº 2.146, de maio de 2.001.

A forma como o Fundo funcionava é descrita a seguir. Uma empresa, designada “optante”, poderia destinar até 18% de seu IR devido, pessoa jurídica, para fazer parte do FINOR, recebendo em troca, quotas deste Fundo. A optante deveria manifestar seu desejo na declaração anual entregue a Secretaria de Receita Federal (SRF).

A SRF ordenava, então, que o Banco do Nordeste (BN) emitisse, em favor das optantes, os Certificados de Investimentos (CIs). Estes CIs são as quotas do Fundo que ficavam em poder das empresas optantes. As CIs podem ser negociadas em bolsas de valores ou diretamente entre interessados. Pretendia-se, aqui, fomentar o mercado acionário regional. Com a integração das bolsas de valores, no Brasil apenas uma, a de São Paulo, funciona, de fato, tal tentativa é um tanto anacrônica. Apenas empresas de capital aberto poderiam ser beneficiadas pelo Finor. Pequenas empresas, então, por mais promissoras e eficientes que fossem não seriam alvo da política de incentivos.

Pelo serviço, o Banco do Nordeste cobrava uma taxa de administração de 3%, considerada alta pela provável futura superintendente da Sudene recriada, a Dr^a Tânia Bacelar, conforme declarou em entrevista recente (Folha de Pernambuco, 13/01/2003). Era desta forma que eram constituídos os recursos do FINOR. Eis aqui uma diferença fundamental entre o FINOR e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN), criado para substituí-lo, mas que não chegou a existir. A origem dos recursos do FDN

seriam dotações orçamentárias à conta do Tesouro Nacional. *Recursos contingenciados*, portanto.

O BN repassava recursos do FINOR para as empresas que tivessem seus projetos aprovados pela equipe técnica da Sudene. Uma empresa que desejasse os recursos – designada como “beneficiada” – deveria, em primeiro lugar, apresentar à Sudene uma carta-consulta, na qual constavam dados cadastrais sobre os acionistas e informações gerais sobre o empreendimento a ser beneficiado. Uma vez aceita a carta-consulta, a empresa remeteria à Sudene um projeto detalhado do empreendimento. Tendo sido aprovado o projeto, a empresa estaria apta a receber os recursos.

Eram duas as modalidades segundo as quais os benefícios eram concedidos. Tais modalidades são nomeadas em conformidade com os artigos, na Lei, que os regulamentavam:

Artigo 5º: os recursos eram cedidos em contrapartida à emissão de debêntures⁶² por parte da empresa beneficiada. Os recursos, que deveriam ser empregados na implantação do projeto, seriam pagos pela empresa a partir do seu funcionamento. Acontece, contudo, que a Lei nº 8.167 facultava à beneficiada a conversão daquelas debêntures em ações. Do total cedido, apenas 30% do valor das debêntures não era passível de conversão, formando as chamadas debêntures não-conversíveis. Até 1991,

⁶² Debêntures, como se sabe, são títulos de dívida amortizável.

não havia o instituto das debêntures. A Lei nº 8.167 garantia ao Fundo um percentual mínimo de retorno financeiro das aplicações.

Ora, MP 2.128, de dezembro de 2000, modificou esta situação de um jeito radical. A partir dela, todas as debêntures passaram a ser convertidas em ações. Esta MP atendeu a um clamor geral do empresariado da Região, que afirmava não dispor de condições para pagar as debêntures emitidas. Quanto a isso, Luiz Guilherme Piva, Assessor Parlamentar do Partido dos Trabalhadores na Câmara do Deputados, observa o seguinte:

Até 1991 todas as debêntures eram conversíveis. A adoção do percentual mínimo de debêntures não conversíveis foi positiva para garantir uma parte do retorno financeiro dos Fundos. Mas os tomadores de recursos sempre combateram essa medida. Os que têm projetos aprovados antes de 1991 entraram na Justiça questionando-a (mas vêm perdendo as causas). Os outros atrasam sistematicamente o pagamento. (PIVA, texto obtido na *web site* do Partido dos Trabalhadores).

A MP 2.146, de maio de 2001, ao extinguir a Sudene extingue também a modalidade do Artigo 5º do Finor. O Finor deve-se esclarecer, não foi extinto, devendo existir até o ano de 2013 na modalidade que será descrita a seguir, o Artigo 9º.

Artigo 9º: Uma empresa optante poderia aplicar até 70% do valor de suas CIs em projetos seus instalados no Nordeste. Neste caso, a optante e a beneficiada seriam a mesma empresa. As ações são trocadas por CIs.

De acordo com a Sudene, foram aprovados um total de 3.058 projetos, dos quais o Finor participou com R\$ 15,98 bilhões. Deste total,

foram concluídos 2.178 projetos, os quais receberam do Fundo R\$12,77 bilhões. A Sudene estima em 459.307 o total de empregos diretos gerados. Existem 227 projetos em implantação, importando em mais 80,5 mil empregos diretos⁶³.

Além do Finor, coube à Sudene administrar os chamados “outros incentivos fiscais”. Estes outros incentivos consistiam na redução do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica em até 37,5% para empresas instaladas no Nordeste. O prazo durante o qual uma empresa gozava deste benefício se estendia por dez anos. O incentivo alcançava todo e qualquer empreendimento industrial ou agrícola na Região⁶⁴.

⁶³ As estimativas de empregos geradas por projeto se baseiam, em larga medida, nas informações constantes no próprio projeto. Segundo o relatório Final da CPI-FINOR, tais estimativas foram contraditadas, pelo menos em algumas oportunidades, por relatórios do Ministério do Trabalho/CAGED.

⁶⁴ Uma empresa que reinvestisse em sua própria atividade poderia, também, demandar esses incentivos especiais.

ANEXO



Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de assinatura dos atos que estabelecem novas políticas de desenvolvimento regional, criam as Agências de Desenvolvimento e os Fundos de Desenvolvimento do Norte e do Nordeste e extinguem a Sudam, a Sudene, o Finam e o Finor – Palácio do Planalto

Senhores Ministros, Senhoras e senhores, Senhor Ministro Fernando Bezerra,

O ato que vamos firmar, neste momento, tem um significado histórico. Vamos modificar, sensivelmente, o modo de funcionamento da Sudam e da Sudene. E a Sudene é um órgão que tem um simbolismo. Eu me recordo, como muitos de nós, aqui presentes, o que significou a formação da Sudene. Significou, o momento em que Celso Furtado propôs que houvesse uma preocupação especial com o Nordeste do Brasil e com as regiões mais atrasadas. Foi fruto da obsessão de Celso Furtado em combater as oligarquias, em transformar as regiões menos desenvolvidas do Brasil. Mas não apenas no sentido da transformação, digamos assim, econômica, física, mas no sentido da transformação política dessas regiões.

Pertenço a uma geração que acompanhou isso de perto. Não vou me esquecer nunca do dia em que fui a Recife, com o então meu assistente, hoje sociólogo Leôncio Martins Rodrigues, quando eu fazia uma pesquisa sobre os empresários do Brasil, inclusive os do Nordeste, e fui visitar as usinas de açúcar, e fui à casa de Celso, na Praia da Boa Viagem. E, de lá, mais tarde, fui ao Engenho Galiléia, onde havia uma luta pela terra, dirigida por Francisco Julião, para verificar o que estava acontecendo no Nordeste. E era uma transformação social e econômica, que impunha a necessidade de um planejamento.

A Sudene foi um órgão planejador. Não era um órgão repartidor de recursos, apenas. E, muito menos, um órgão para repartir recursos para os mesmos. Era outra coisa. Era um órgão para modificar a forma pela qual se fazia o Orçamento do Brasil e dar relevo à necessidade de transformações profundas. É com esse espírito, Ministro, que estamos, hoje, modificando a Sudene. Para sermos fiéis às origens da Sudene.

Refiro-me à Sudene, porque ela tem história mais longa do que a Sudam, e prestou serviços. O Nordeste, hoje, é um outro Nordeste. É um outro Nordeste, a tal ponto que, hoje, a questão do planejamento tem que ser pensada em termos nacionais. Vossa Excelência é o Ministro dessa área. E a criação do Ministério da Integração Nacional foi para isso.

Fizemos muitas tentativas, Ministro, de modificar estruturas arcaicas. Não é fácil. Nós estamos assistindo no Brasil, agora, aos estertores do Brasil arcaico, na parte da administração, e com suas conseqüências políticas.

O esforço de modernização do Estado brasileiro é um esforço de democratização. Nesses anos em que estou à frente do governo, modificamos muita coisa. Os Ministros da área econômica, que estão aqui presentes, sabem que em toda a área econômica o clientelismo e o corporativismo estiveram fora. Não há uma só instituição, uma só agência – Caixa Econômica, Banco do Brasil, BNDES, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia – nenhuma delas em que o critério de distribuição de recursos tenha sido outro senão o critério da competência.

E, se erro houve, o erro cabe aos dirigentes e não à pressão política, porque não houve pressão política para que se desse empréstimo a esse ou àquele. Os que são mais afeitos com a História do Brasil, sabem que esses órgãos, num passado recente, recentíssimo, eram instrumentos do clientelismo, da corrupção. E nós acabamos com ela.

Modificamos, sensivelmente, os Ministérios da área social. Desligamos o Ministério da Saúde, da Educação, da Reforma Agrária, da Previdência Social do corporativismo e do clientelismo. Os escândalos da merenda escolar – e ainda quando eu era Ministro da Fazenda –, havia na área da saúde, as compras de remédio, os atrasos, de quatro, cinco meses para transferir dinheiro para o SUS. Não por responsabilidade do Presidente, porque leviano eu não sou. Não acuso terceiros daquilo pelo qual não são responsáveis. E, muitas vezes, sequer do Ministro. Mas eram cotidianos.

O escândalo da merenda escolar, nas compras, aqui, em Brasília, era objeto dos jornais. Tudo isso desapareceu, porque nós quebramos os elos clientelísticos e corporativos. Não posso negar que, aqui ou ali, possam existir. Mas, no coração do governo, nessas áreas, não.

Tenho o prazer de dizer que não dei uma concessão de rádio ou de televisão a quem quer que seja, porque acabei com o poder que o presidente tinha de distribuir concessões de rádio e televisão. Hoje, só nas áreas educativas, e olhe lá. Acabei com a corrupção que existia no Congresso Nacional, através da distribuição de rádio e televisão.

E alguém, que queira analisar a radiografia do poder político no Brasil, vai ver que ele está ligado à concessão de rádios e televisão. Não dei uma sequer. E disso me orgulho. E o Ministro Sérgio Mota foi o grande elemento que ajudou a quebra disso.

Quebramos também todo o clientelismo que havia nas empresas estatais. Só nas telefônicas, havia 125 ou mais diretores nomeados politicamente. Hoje, não há nenhum. De modo que a mim, ninguém vai dar, nunca, lição de

como combater a corrupção e o clientelismo. Ninguém. Porque nós não fizemos outra coisa esses anos todos a não ser fazer com que o Estado brasileiro se torne um Estado mais transparente, mais apto a responder àquilo que a população deseja.

Não é do meu estilo estar apontando com o dedo quem é ladrão. À polícia e à Justiça cabe fazer isso. Mas é do meu dever fazer o que fiz. Mudei a estrutura do Estado brasileiro para que os focos de reprodução do arcaísmo e da corrupção deixassem de sobreviver.

O mais difícil ficou para o final. Tentei acabar com DNOCS uma certa vez, Ministro, por Medida Provisória. O Congresso Nacional repôs o DNOCS tal como ele era. Nós vamos extinguir não a Sudene, no seu espírito. Esse espírito vai ser renovado. Mas houve a captura da Sudene e, sobretudo, da Sudam, por interesses que não são aqueles que motivaram os seus idealizadores. E isso não foi fácil. Vossa Excelência foi nomeado para isso. Em seu discurso de posse, disse que iria alterar profundamente as instituições. Agora é possível, porque nós temos essa ação política, porque há um clamor nacional que permite isso ao Presidente da República. E eu espero que o Congresso Nacional não altere isso, como fez com o DNOCS, e permita ao Presidente da República alterar para melhor essas agências.

Nós vamos até o fim, alterando as condições de reprodução do Brasil arcaico, que é o Brasil do clientelismo, que é o Brasil do corporativismo, e que, junto com eles, abre espaço à corrupção.

Diga-se de passagem: a imensa maioria dos casos que estão sendo discutidos hoje, são casos do passado, que estão sendo revelados porque a sociedade brasileira, através de sua mídia e de vários setores políticos, não aceita mais isso. E o governo vê isso com bons olhos. E não fará nada, reitero, para encobrir. Uma coisa é a aliança política para seguir um programa e mudar o Brasil. Outra coisa são erros pessoais, cometidos por quem quer que seja, que não têm porque ser acobertados.

De modo que, Ministro, nós vamos extinguir hoje a forma atual da Sudam e da Sudene. E os projetos em andamento, nessas Superintendências, vão ser reavaliados e terão a sua viabilidade econômica e financeira analisada. E somente aqueles considerados viáveis e que não apresentarem qualquer irregularidade terão continuidade.

A União será sucessora dessas agências. Por que digo isso? Porque a extinção das Superintendências não prejudicará as investigações em andamento, que vão continuar no seu curso normal e não vai, tampouco, arrefecer o empenho do governo em apurar irregularidades e buscar a recuperação dos recursos desviados. Vossa Excelência tem carta branca e deu carta branca àqueles que estão incumbidos desta matéria, sem nenhuma restrição.

Agora vamos criar uma Agência de Desenvolvimento da Amazônia e outra do Nordeste, que vão ser encarregadas de gerir o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste. Esses fundos contarão com um montante de recursos superior à média dos incentivos fiscais, que é a sistemática atual, dos últimos anos, preservando-se o nível de aplicação em cada região. E eles vão constituir dotação orçamentária que será repassada integralmente ao Tesouro na forma de duodécimos. Para o ano 2001, nós temos 770 milhões de reais, que é o que já está lá. Em 2002, vai depender se houver contrapartida dos Estados, e os Estados poderão tê-las por razões técnicas que Vossas Excelências explicarão depois, porque eles terão um acrescentamento no fundo de participação, isso pode chegar a 1 bilhão e 200 milhões de reais.

O que isso significa, sobre o gasto atual, de 40 a 50% de aumento efetivo de recursos, ou seja, as regiões não estão sendo prejudicadas em termos financeiros. Não se trata de uma manobra do governo para retirar recursos das regiões, senão de outra coisa, de alterar a forma pela qual eles se destinarão. Esses recursos serão feitos sob a forma de investimentos contra a emissão de debêntures em favor dos Fundos. E metade dessas debêntures será convertida em ações pelas agências e a participação dos fundos, nos projetos, será oferecida à venda após a maturação do empreendimento, gerando novos recursos.

Ou seja, nós não vamos extinguir os Fundos, nós vamos modificá-los. Por que, como é hoje? Hoje é um incentivo fiscal, que é aparentemente voluntário, dado pelas empresas, que precisam de escritório de agenciamento (artigo 9º) desses incentivos fiscais, que faz com que haja a possibilidade de acordos que estão sendo denunciados, hoje, entre particulares. De tal maneira que os recursos são superavaliados nos projetos, são mal avaliados pelo órgão que devia avaliá-los bem. E esses recursos, em parte, ficam como parcela de comissão para os escritórios que encaminham os pedidos de recursos.

Não existindo uma avaliação continuada, esses recursos podem, eventualmente, ser mal gastos. Isso desaparece daqui por diante. Desaparece por várias razões, porque a viabilidade econômico-financeira vai ser avaliada por um organismo externo à agência, e somente os projetos aprovados poderão ser apoiados pelo Fundo. E, além do mais, haverá uma fiscalização pelos agentes operadores externos, como o Banco do Nordeste ou o BNDES, órgãos que têm a capacitação para, até que a agência possa possuir um corpo efetivo que analise a viabilidade econômica-financeira, dar a garantia de que, efetivamente, o projeto é viável. E, sendo viável, essas debêntures são convertidas em ações e vão para o mercado, ou seja, não é o Estado que vai ficar com o ônus de ter gasto um dinheiro que depois nunca mais volta.

Haverá, também, um conjunto de órgãos de controle para evitar fraudes. Não será a mesma agência que doa quem vai fazer a avaliação, nem será ela a única a fazer a fiscalização, embora, também, caiba à ela a fiscalização. Obviamente, o Ministério de Integração Nacional criará os órgãos necessários para, no caso da Sudene, ter um funcionário responsável e outro na Sudam.

É preciso que os Estados também participem desse processo. Haverá definições sobre a maneira como irão participar desse processo, mas nós estamos mudando, integralmente, a forma de destinação dos recursos, de controle dos recursos e de gerenciamento dos recursos com o propósito de voltar ao espírito original da Sudene e da Sudam. E reitero – e aqui não faço acusação, porque não é o meu papel – há diferenças entre a Sudam e a Sudene, que são reconhecidas. Reitero que a Sudene teve um papel importante na reorganização do Nordeste e que eu espero que com essa agência esse papel seja mais eficaz ainda.

Com essas palavras, eu queria transmitir, com muita ênfase: acho que essa MP é um marco que só pode ser feito por causa da grande crítica existente no Brasil quanto ao desperdício, à fraude, à corrupção, mas ela corresponde ao que este governo está fazendo desde o seu primeiro dia. E eu citei, aqui, os vários setores do Estado nos quais nós operamos dessa mesma maneira e, por sorte, nós estamos, agora, mexendo nos setores ainda remanescentes. E, certamente, as oligarquias que estão por trás desses interesses – algumas são plutocracias – hão de cair, também, progressivamente, com essas extinções para o bem de um Brasil mais justo e mais democrático.

Está assinada a medida provisória. E eu pediria, agora, que o Ministro Fernando Bezerra prestasse os esclarecimentos que acaso fossem julgados convenientes pela mídia.

Muito obrigado.

Endereço: http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_0205_1.htm