

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
CURSO DE DOUTORADO

O CÍRCULO FECHADO DO CONSENSO NEOLIBERAL:
PLANEJAMENTO REGIONAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
E NEOLIBERALISMO NO NORDESTE

FLÁVIO LÚCIO RODRIGUES VIEIRA

MARCOS AURÉLIO GUEDES
ORIENTADOR

RECIFE – 2002

O CÍRCULO FECHADO DO CONSENSO NEOLIBERAL:
PLANEJAMENTO REGIONAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
E NEOLIBERALISMO NO NORDESTE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

CURSO DE DOUTORADO

O CÍRCULO FECHADO DO CONSENSO NEOLIBERAL:

PLANEJAMENTO REGIONAL, DESENVOLVIMENTO

SUSTENTÁVEL E NEOLIBERALISMO NO NORDESTE

FLÁVIO LÚCIO RODRIGUES VIEIRA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, para obtenção do grau de doutor em Sociologia, sob a orientação do Professor Dr. Marcos Aurélio Guedes.

RECIFE – 2002

Para Lúcio e Marinete, meus pais,
a quem devo a preciosidade dos
meus dias e de quem recebo a confirmação
do quanto eles valem a pena ser vividos.

Para Rogério, Jade,
Júlio e Janaína, meus irmãos,
a quem devo a felicidade do companheirismo
e de quem recebo a lição cotidiana
de que precisamos estar juntos, sempre.

Para Tatiana,
minha companheira
de todos os dias e noites,
meu amor.

Para *vovó*.

Para Rita, minha amiga,
que já não está mais aqui,
minha homenagem especial.

AGRADECIMENTOS

Registrar aqui os nossos sinceros agradecimentos a todas os que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para que chegássemos ao fim desta tese é o mínimo que podemos fazer aqui. Cabe agradecer, em primeiro lugar, ao professor **Marcos Guedes**, meu orientador, com quem mantive sempre diálogos francos e abertos, os quais muito nos ajudaram a clarear os passos que nos levaram até esse momento. Ao **CNPq**, pela concessão da bolsa. À professora **Rosa Godoy**, que me abriu os caminhos e me despertou o interesse pela questão regional nordestina, cuja inspiração ainda me acompanha. Ao professor **Marcelo Medeiros**, que me co-orientou, enquanto o professor Marcos Guedes estava afastado para o pós-doutorado, num momento decisivo desse percurso, que foi a defesa do projeto. A todos da turma do doutorado, especialmente a **Edineide, Ruth, Túlio, Evson e Remo**, meus colegas e, por dois anos, amigos próximos. Não podemos esquecer os professores do Programa de Pós-Graduação de Sociologia (PPGS): **Silke Weber, Jorge Ventura, José Carlos, Cynthia Hamlin, Heraldo Souto Maior** pelos debates, sempre acalorados, em sala-de-aula, e a prof^a **Josefa Salete Cavalcanti**, que coordenou o PPGS durante os trabalhos finais desta tese e durante a sua defesa. Aos amigos e companheiros do **ADUF Paratodos**, da UFPB, pelas palavras de incentivo. Aos novos colegas do **Departamento de Filosofia e Ciências Social da UEPB**, especialmente a **Andrade**, por compreender o momento decisivo que é o de uma finalização de tese. Às funcionárias do PPGS, **Zuleika e Ceres**, pela atenção e prestimosidade de sempre. Às **bibliotecárias do IPEA, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da SUDENE**, que estiveram sempre disponíveis a ajudar. Ao professor **Tarcísio Burity**, ex-governador da Paraíba, que gentilmente nos deu acesso à sua valiosa biblioteca. Ao prefeito de João Pessoa, **Cícero Lucena**, por, ainda como Secretário do governo federal, ter nos fornecido documentos de grande relevância para esta tese. Ao professor da UFPB, **Ademir Alves de Melo**, que nos emprestou documentos também fundamentais. A **Laerte**, que nos ajudou a percorrer os labirintos da escrita e da gramática. À **Kerlla**, pela cortesia que nos fez economizar algumas idas à Recife e pela colaboração nas traduções. À **Cida e Jaldes, Alexssandra e Fabrício** (além de **Maria Eduarda**), e a **George**, meus grandes amigos, por tudo. À **minha grande família**, incluindo a de Tatiana, todos sempre muito generosos.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	ix
RESUMO	xiii
ABSTRACT	xiv
RÉSUMÉ	xv
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 – AS DIMENSÕES HISTÓRICA, METODOLÓGICA E TEÓRICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	17
1.1 - A DIMENSÃO HISTÓRICA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	18
1.2 - A DIMENSÃO METODOLÓGICA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	42
1.3 - A DIMENSÃO TEÓRICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	63
1.4 - CONCLUSÃO.....	87
CAPÍTULO 2 – RUMO AO NOVO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: “GLOBALIZAÇÃO” E CRISE DO ESTADO NO BRASIL E NO NORDESTE	90
2.1 - “GLOBALIZAÇÃO”, SOCIOLOGIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	91
2.2 - ESTADO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DAS CRISES DE FINANCIAMENTO À ALTERNATIVA NEOLIBERAL.....	101
2.3 - ESTADO E DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE: DO DESENVOLVIMENTISMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	115
2.4 - RUMO A UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE.....	131
2.5 - CONCLUSÃO.....	143
CAPÍTULO 3 - PROJETO ÁRIDAS: O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA NEOLIBERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	145
3.1- “NOVOS CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO”: A ALTERNATIVA DO	

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	150
3.2 - OS CENÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO NORDESTINO.....	158
3.3 - “A IMPORTÂNCIA DO CONSENSO ESTRATÉGICO” E O CONTEÚDO DA NOVA ESTRATÉGIA.....	166
.....	
3.4 - “DELINEAMENTOS ESTRATÉGICOS”: O PROJETO ÁRIDAS X O GTDN.....	170
3.5 - INDUSTRIALIZAÇÃO, TURISMO E COMBATE À POBREZA: A LÓGICA DO PROJETO ÁRIDAS.....	182
3.6 - CONCLUSÃO.....	200
CAPÍTULO 4 – OS PLANOS REGIONAIS: O PAPEL DA SUDENE NO NOVO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO.....	203
4.1 - O PLANO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL, DA SUDENE (1993).....	204
4.2 – O PACTO NORDESTE, DA SUDENE (1995).....	225
4.3 - AÇÃO PARA O NORDESTE, DA SECRETARIA DE POLÍTICAS REGIONAIS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (1995).....	239
4.4 – CONCLUSÃO.....	251
CAPÍTULO 5 – O CONSENSO EM TORNO DO “NOVO PARADIGMA”: OS PLANOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	254
5.1 - O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CEARÁ.....	257
5.1.1 - MUDANÇA DE PARADIGMA E O NOVO PAPEL DO ESTADO.....	258
5.1.2 - SOBRE OS VETORES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO CEARÁ: OS PROJETOS ESTRATÉGICOS.....	276
5.2 - O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA BAHIA.....	280
5.2.1- A BAHIA E AS TRANSFORMAÇÕES NO ESTADO BRASILEIRO.....	285
5.2.2 - PROGRAMAS E FINANCIAMENTO.....	292
5.3 - PERNAMBUCO 2010: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	297
5.3.2 - A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO.....	302
5.4 - O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PARAÍBA.....	305
5.4.2 - FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO.....	309
5.5 - CONCLUSÃO.....	315
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	327

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 341

LISTA DE SIGLAS

AGB	ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS
ANPOCS	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS
ANPUR	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
ARENA	ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
BIRD	BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BANCO MUNDIAL)
BNB	BANCO DO NORDESTE DO BRASIL
BNDES	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
BNDESPAR	FUNDO DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BNDES
CEE	COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA
CEPAL	COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE
CHESF	COMPANHIA HIDROELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO
CIMA	COMISSÃO INTERMINISTERIAL BRASILEIRA PARA A PREPARAÇÃO DA ECO 92
CMMAD	CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
CNI	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
CNPQ	CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
CODEVASF	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SÃO FRANCISCO

CSN	COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL
DNOCS	DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS
DIAP	DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR
FIEC	FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO CEARÁ
FINOR	FUNDO DE INVESTIMENTO DO NORDESTE
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
FUNDAJ	FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO
FUNDAP	FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA DE SÃO PAULO
GATT	ACORDO GERAL DE TARIFAS E COMÉRCIO
GERAN	GRUPO ESPECIAL DE RACIONALIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA NO NORDESTE
GPEM	GRUPO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA MUDANÇA INSTITUCIONAL
GTDN	GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
HARC	HOUSTON ADVANCED RESEARCH CENTER
IBAMA	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
ICID	CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE IMPACTOS DE VARIAÇÕES CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM REGIÕES SEMI-ÁRIDAS
ICMS	IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS
INCRA	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

MERCOSUL	MERCADO COMUM DO CONE SUL
MIT	MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY
MP	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
NCAR	NATIONAL CENTER FOR ATMOSPHERIC RESEARCH
NEPAM	NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS AMBIENTAIS
OCDE	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
OEА	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL
ONU	ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS
PAG	PLANO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL NO NORDESTE
PAPP	PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL
PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
PDSBA	PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA BAHIA
PDSCE	PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CEARÁ
PDSPB	PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PARAÍBA
PFL	PARTIDO DA FRENTE LIBERAL
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PMDB	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
PNUMA	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PRODETUR	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO NORDESTE

PROURB	PROGRAMA DE RECURSOS HÍDRICOS E DESENVOLVIMENTO URBANO
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
RWI	RESOURCES WORLD FOR THE FUTURE
SANEAR	PROGRAMA DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA DE SANEAMENTO DE FORTALEZA
SUDAM	SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
SUDENE	SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
UFPE	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UFPB	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
UNESP	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SÃO PAULO
USP	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SÃO PAULO
URSS	UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS

RESUMO

Esta tese analisa como se deu a transição, no âmbito do planejamento regional nordestino, do paradigma desenvolvimentista, o qual se originou do GTDN, para o paradigma de desenvolvimento sustentável, cuja elaboração se deu no interior do Projeto Áridas. Além disso, estudamos o sentido político-ideológico de tal mudança. Para tanto, consideramos importante situar historicamente a emergência do conceito de desenvolvimento sustentável, em meio à crise dos anos de 1970 e dos debates sobre desenvolvimento econômico e meio ambiente. Da mesma forma, analisamos a trajetória do desenvolvimento brasileiro até a crise dos anos de 1980, o qual conduziu à crítica do desenvolvimentismo e à opção pela via neoliberal. Um campo especial desse debate foi o do planejamento regional. A nova estratégia se concretiza a partir dos estudos e elaborações do Projeto Áridas, que representou uma ruptura com a tradição inaugurada pelo GTDN. Apesar dos conflitos ensejados, o *consenso* em torno dela se realiza com a adesão dos governos estaduais nordestinos à nova estratégia, fechando, finalmente, o círculo do consenso neoliberal.

ABSTRACT

This thesis shows how was the transition from the paradigm of national development to the sustainable development one on the scope of the regional north-eastern, planning concepts from the GTDN to Project Áridas. Besides, it studies the ideology of such a change. For much, it consider important to place historically the origins of the concept of sustainable development, amid the crisis of the 70's and the debates on economical development and environment. In the same way, it analyzes the trajectory of the Brazilian development to the crisis of the 80s, which led to the crises of the paradigm of national development and to the option for a neoliberal project. A special field of that debate was on regional planning. The new strategy is rendered starting from the studies and elaborations of the Áridas Project, that represented a rupture with the tradition inaugurated by GTDN. In spite of the conflicts it create, the consent around it takes place with the adhesion of the Northeastern state governments to the new strategy, closing, finally, the circle of the neoliberal consent.

RESUME

Cette thèse analyse la manière dont s'est opéré, dans le cadre de la planification régionale du Nordeste, le passage du modèle du développementisme pour le développement, modèle né du GTDN, à celui de développement durable dont l'élaboration s'est faite au sein du Projet Áridas. En outre, nous étudions le sens politico-idéologique d'un tel changement. A cet effet, nous estimons qu'il est important de situer historiquement l'émergence du concept de développement durable, au milieu de la crise des années 1970 et des débats sur développement économique et environnement. De la même manière, nous analysons la trajectoire du développement brésilien jusqu'à la crise des années 80, qui a conduit à la critique du développement pour le développement et au choix de la voie néo-libérale. Un thème spécial de ce débat a été celui de la planification régionale. La nouvelle stratégie se concrétise à partir des études et de l'élaboration du Projet Aridas, qui a représenté une rupture avec la tradition inaugurée par le GTDN. Malgré les conflits attendus, l'adhésion des gouvernements des états du Nordeste à la nouvelle stratégie réalise le consensus autour de cette dernière, bouclant, finalement, le cercle du consensus néolibéral.

INTRODUÇÃO

O debate acerca da proposta de desenvolvimento sustentável tem remetido a debates fundamentais na ciência contemporânea. O próprio fato de não nos referirmos aqui a uma ciência em particular, ou às ciências sociais, campo do conhecimento em que este trabalho se inscreve, já demonstra o grau de complexidade que essa discussão tem assumido, pelo simples motivo de que ele, necessariamente, inclui a natureza como dimensão central a ser estudada, integrada e relacionada com a dimensão social. Essa mudança constitui, por mais incrível que possa parecer, uma novidade desconcertante para uma parte considerável, diríamos nós majoritária, de sociólogos, economistas, antropólogos, cientistas políticos, historiadores, mesmo geógrafos¹, além de físicos, biólogos, químicos. Essas ciências, cujo agrupamento e distinção se deu sob campos científicos dicotomizados em ciências sociais e naturais e quase sem diálogo até bem pouco tempo, trabalharam desde que assumiram a sua forma atual, a partir do século XIX, mantendo essa rígida separação.

Majoritariamente, os teóricos do desenvolvimento sustentável têm procurado estabelecer um consenso a respeito da negação de todas as correntes do pensamento que

¹ A inclusão dos geógrafos certamente merece uma explicação devido ao seu próprio objeto, que é o espaço e sua organização. Reservamos uma discussão breve mas esclarecedora sobre essa questão no capítulo dois. Por hora, basta adiantar que a própria dicotomia no interior dessa ciência (Geografia Humana-Geografia Física) já indica que mesmo ela não esteve imune a questão acima referida.

fundaram suas teorias explicativas do mundo moderno. Eles propõem, em geral, uma reorientação paradigmática que crie uma nova tradição científica, redirecionando suas preocupações para análises que enxerguem natureza e sociedade como dimensões “interdependentes”. Isso tem implicações teóricas fundamentais. Como reconhece Vieira, “a crise ambiental exprime o esgotamento de uma determinada representação do fenômeno da mudança social e, em última instância, do próprio sentido da presença humana na biosfera” (VIEIRA P., 1995:48).

A principal implicação dessa assertiva diz respeito à consideração de que desenvolvimento e modernização social, temas vitais das ciências sociais, especialmente da Sociologia, devem ser considerados a partir de agora à luz da problemática ambiental, sobre a qual até recentemente muito pouco havia sido dito. Aqui cabe, desde logo o registro de que não concordamos com essa visão que procura negar todas as correntes no campo do debate acadêmico, político e ideológico, essa aberta desconsideração analítica da natureza. Imputar a Marx, por exemplo – assim como aos grandes intelectuais que ajudaram a construir a base analítica das ciências sociais –, esse atributo depreciativo de sua obra (MORIN, 1987, LEIS, 1999), é, primeiro, deixar de ver Marx como crítico da ciência moderna (burguesa) e sua natureza integrada à divisão social do trabalho particular determinada pela sociedade burguesa e, assim, aos mecanismos de produção e acumulação capitalista (MARX, 1985; LUKÁCS, 1974). Segundo, é deixar de considerar que os desafios colocados ao conhecimento têm também uma natureza histórica e social e, como nos diz o eminente historiador inglês E. H. Carr, o tempo pode interferir (e efetivamente interfere), na compreensão que temos dos nossos objetos de estudo, sendo o historiador, e isso certamente

se aplica também aos sociólogos, um indivíduo que pertence inelutavelmente à sua época e, portanto, aos seus dilemas e problemas (CARR, 1983). Estamos a escrever uma tese sobre debate sobre desenvolvimento sustentável. Há alguns anos, muitos começariam por perguntar do que se trata e qual significado de tal expressão. No entanto, essa questão não apenas ganha corpo atualmente, mas também se configura hoje como um dos principais temas no debate acadêmico e político no mundo. Assim, os desafios intelectuais mudaram e não é certo cobrar dos que não os vivenciaram preocupações que não eram apenas suas, mas também de seu tempo.

A própria questão ambiental é nova. Se a Ecologia como ciência aparece na segunda metade do século XIX introduzindo a noção de ecossistema, estrutura dinâmica que concebe as relações entre todos os seres vivos e as formas da sua reprodução, constituindo-se na sua origem como um ramo da Biologia, portanto, vinculada à tradição naturalista do período (MORIN, 1996). Mesmo a Ecologia, no seu nascimento, não tinha ainda diante de si os dilemas ambientais que só ganharam efetivamente relevância após a década de 1950, mais especialmente após a primeira crise do petróleo, em 1973 (PEPPER, *apud* FERNANDES, 2000:17; HOBSBAWM, 1995). Assim, se essa problemática não constou nas preocupações de Marx e de muitos marxistas não é neles que devemos buscar as soluções para um dos maiores dilemas do presente, que nem mesmo nós as conhecemos ainda em profundidade. Como já afirmamos, esses são desafios das gerações atuais. No entanto, esta tese não parte do pressuposto de que necessitamos de um “novo paradigma” científico. Antes, ela se propõe a entendê-la a partir do instrumental teórico e metodológico de que dispomos, isto é,

entendendo-a como parte integrante da realidade social contemporânea, de tal modo que a chamada crise ambiental só pode ser entendida como pertencente a uma totalidade histórica.

A responsabilidade da chamada crise ambiental tem sido imputada a modelos de desenvolvimento que desconsideraram por completo os impactos ambientais decorrentes do processo de modernização. O modelo de desenvolvimento, gestado durante a década de 1930, mostrou-se capaz de não apenas livrar o capitalismo mundial da maior crise econômica e social gerada por ele, mas também de produzir um ciclo de crescimento econômico estável e duradouro que se prolongou pelos menos por duas décadas ininterruptas, dando lugar, nos anos 1970, a outra grave crise que solapou as bases em que a expansão anterior estava fundada. Nesse mesmo contexto, emerge o debate sobre a crise ambiental que, certamente, sofrerá as influências de um contexto marcado, antes de tudo, pela crise do fordismo e de tudo quanto esse modo de regulação representa, especialmente no que diz respeito ao Estado (HARVEY, 1993).

Assim, a chamada crise ambiental se desenrola como uma crise da idéia de desenvolvimento que, por sua vez, está intimamente relacionada com a crise das idéias intervencionistas, porque uma esteve sempre ligada à outra, e consubstancia o centro das críticas liberais que ressurgem nesse momento, especialmente em fins da década de 1990 (FIORI, 1995:195-214). E a crise de ambas está integrada a uma crise geral da sociedade capitalista contemporânea, de dimensões ainda não apreendidas na sua profundidade, revelando-se num ideário de crise geral: crise da razão, crise de paradigmas, crise da ciência, da história, do Estado do bem-estar social e da social-democracia, da sociedade do trabalho, do estruturalismo, dos sujeitos históricos, do marxismo, do socialismo, das ideologias.

A vitória do liberalismo, não obstante, se não pôs fim à crise econômica não viabilizando uma nova onda longa expansionista (MANDEL, 1985), tornou hegemônicas suas idéias no Estado e na sociedade e engendrando sua vitória – que não é definitiva, é claro, assim como não foi a vitória do keynesianismo, que parecia irremediável na década de 1950. O resultado disso no campo das ciências sociais é uma profusão de novas metodologias individualistas, que procuram negar as totalidades sociais e se afirmar, umas pelo puro pragmatismo, a exemplo de Elster (1987) e sua teoria da “escolha racional”, outras pelo que é chamado de defesa das individualidades contra a ditadura das estruturas discursivas racionalizantes (FOUCAULT, 1990). Nada disso deixa de se enquadrar como sintoma do que Dosse (1994:192) chamou apropriadamente de período das “ilusões perdidas”.

Assim, podemos concluir que as crises do capitalismo não têm o poder de provocar abalos apenas na sua estrutura econômica. Elas provocam, também, verdadeiros terremotos na estrutura das idéias que o comandam. A crise da idéia de desenvolvimento econômico tem raízes objetivas, históricas portanto.² E esta crise não é um fenômeno que se

² A crise da idéia de desenvolvimento está dentro da perspectiva do que, nos debates sociológicos, vem sendo definido como a crise da modernidade e da idéia de *progresso*. Se desenvolvimento não é exatamente sinônimo de modernidade – Berman (1989) prefere se referir não a uma idéia, mas a uma “experiência”, sendo ela muito mais do que um conjunto de conceitos, mas de práticas culturais, de formas de experimentar o moderno, de percebê-la e até explica-la na sua aparência caótica –, ele o é muito próximo de modernização. Aliás, como diz Jameson (1996), modernização é um adjetivo que “pertence aos sociólogos”, assim como, a idéia de *progresso* tem íntima relação com a idéia de desenvolvimento, tendo despertado vivo interesse da Sociologia, especialmente depois que Comte elaborou sua Filosofia da História. O filósofo francês deu ao positivismo os fundamentos para se desenvolver na Sociologia. Como é sabido, se baseava no progresso como condição própria da sociedade industrial, que permitiria a ascensão do estado positivo e o abandono do estado metafísico que caracterizava a sociedade feudal. Essas categorias (modernização, modernidade, progresso, desenvolvimento e, mais recentemente, desenvolvimento sustentável) definem processos que se relacionam, se integram, mas que conceitualmente são utilizados para designar processos distintos. No entanto, há algo que as identifica: a qualidade de se conformarem como *ideologias* e estarem referidas a processos de transformação e mudança social. Assim, modernização, modernidade, progresso, desenvolvimento E desenvolvimento sustentável, se conformaram como poderosas ideologias que, enquanto se mantiveram atuais, ou seja, mantiveram seus vínculos com a sociedade que as produziu, com a produção do pensamento que lhe dava sustentação, cumpriram um papel decisivo para alcançar os objetivos que elas justificavam. O desenvolvimento sustentável tem cumprido fielmente

fecha rigidamente na idéia de desenvolvimento. Há uma crise da sociabilidade capitalista, a qual se fundava em pressupostos, que se não eram totalmente seguros, permitiam um mínimo de estabilidade e confiança no futuro. Deste modo, é importante considerarmos o sentido dessas transformações e das idéias que as acompanham para compreendermos melhor como estas últimas se vinculam às proposições sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento e modernização e suas implicações no debate sobre desenvolvimento sustentável.

Assim, esta tese pretende esclarecer como se deu a mudança no paradigma de desenvolvimento regional no Nordeste do Brasil, ou seja, trata-se aqui de analisar a passagem do que chamamos modelo – ou, acompanhando a expressão comum nos documentos oficiais que serão aqui objeto de análises –, *paradigma desenvolvimentista*, em voga nos planos da SUDENE desde a sua fundação e a partir das elaborações do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1994) até à década de 1980, para o que tem sido chamado de novo paradigma de *desenvolvimento sustentável*, presente aos mais recentes planos de desenvolvimento do Ministério do Planejamento (BRASIL, 1995), da SUDENE (1993;1995) e dos governos estaduais.

Trabalharemos aqui com a idéia da existência de um marco temporal para essa mudança: os primeiros anos da década de 1990, principalmente a partir da iniciativa de elaboração do Projeto Áridas (BRASIL, 1995). Essa mudança de paradigma, como vamos demonstrar, está associada à nova estratégia de liberalização e desregulamentação econômica dos governos dos países desenvolvidos, liderados Estados Unidos e colocada em prática, no campo político, através dos organismos internacionais, como a ONU, no campo estratégico

o seu objetivo. Como veremos no primeiro capítulo, ele foi definido genericamente como um desenvolvimento econômico e social comprometido com as gerações futuras. No plano da idéias, ele se associa firmemente à crítica do Estado desenvolvimentista e ao projeto de desregulamentação do Estado e de liberalização econômica.

do financiamento através de organismos, como o Banco Mundial, assim como, no campo da economia, através da ação das grandes corporações econômicas internacionais e do grande capital rentista, de onde se origina tal estratégia (CHESNAIS, 1996). Essa estratégia tem condicionamentos políticos e institucionais, ou seja, ela se delinea externa e internamente nas exigências de ajustamento da estrutura e das políticas do Estado à lógica da liberalização, cuja implicação mais significativa é a perda da capacidade do Estado de atuar como agente político e econômico contra as contradições engendradas pelo livre-mercado. Isso tem resultado no abandono progressivo das políticas de industrialização e modernização³ que marcaram a ação do Estado no Brasil desde os anos 30 e, no caso do Nordeste, desde a década de 1960, através das políticas de desenvolvimento industrial da SUDENE.

A crítica da idéia de desenvolvimento tem origem naquilo que balizam as suas propostas e sua ação, isto é, a modernização econômica, social, política e cultural só conseguida pela referência a um modelo comum, apesar dos diferentes caminhos ou vias de modernização, a todos os países *desenvolvidos*: a industrialização. Os problemas que se foram tornando cada vez mais evidentes para as gerações do final do século XX e que dão origem às mais diversas formas de contestação e crítica, se expressam na verdadeira catástrofe ambiental proporcionada por mais de dois séculos de desenvolvimento industrial desde que os capitalistas ingleses desenvolveram a máquina-ferramenta, o que proporcionou

³ A rigor, essa foi sempre a principal função do Estado brasileiro, especialmente após 1930, no campo da regulamentação econômica e social. O Estado brasileiro, como já demonstrou uma diversidade de autores, entre os quais Ianni (1986), Fiori, (1995) e Oliveira (1989), desde a sua integração na estratégia de desenvolvimento econômico baseado no mercado interno, direcionou suas ações para integrá-las à lógica da acumulação industrial. Isso significou, no caso de um país dependente, um rígido controle político sobre a força de trabalho e sobre os mecanismos de sua reprodução, especialmente a manutenção dos baixos salários. Como chama a atenção Oliveira (1993), nós nunca tivemos no Brasil um Estado nos moldes do *Welfare State*, com preocupações de regulação social, de características distributivas. Ao contrário, o nosso Estado pode ser muito bem definido como “Estado do Mal Estar Social”.

um inimaginável aumento de produtividade do trabalho humano. Com isso, sem desconsiderar as conseqüências sociais e políticas analisadas e denunciadas por Marx no seu célebre capítulo de *O Capital* (MARX, 1985: 7-102) sobre a Revolução Industrial inglesa – o aumento da produção, o rebaixamento do valor e dos preços das mercadorias, a ampliação do consumo com a formação de um mercado mundial e, indissociável a isso, com uma expansão cada vez maior da produção e do consumo produtivo de matérias-primas.

Com os revolucionamentos sociais e tecnológicos também incorporados por outros países, especialmente os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão, que viriam a hegemonizar o capitalismo no século XX, e o desenvolvimento de novas formas de organização do trabalho e organização social, política e cultural, como o fordismo nos EUA, que se tornaria o modelo das sociedades ocidentais e não ocidentais do pós-Segunda Guerra, pôs em andamento um processo que coloca hoje em dúvida a capacidade de reprodução do capitalismo como modo de produção e de sociabilidade humana no futuro. Percebeu-se que partes consideráveis dos recursos naturais do Planeta são esgotáveis e os que são renováveis não conseguem ser repostos na velocidade necessária para acompanhar o consumo desenfreado, especialmente nos países ricos. No entanto, apesar das evidências cada vez mais claras de que vivemos numa sociedade insustentável,⁴ há algo que impede uma atitude racional, que seria o abandono desse modelo de sociedade, pelo menos da prática social do consumismo: a concorrência capitalista, a busca desenfreada pela produção e realização de mais-valia, o lucro, enfim. Está cada vez mais claro que o dilema humano da atualidade não

⁴ Nós podemos dizer que vivemos numa sociedade do mal-estar proporcionado pelos dilemas ambientais, pelo crescimento demográfico descontrolado nos países periféricos, pelas guerras, pela fome avassaladora que atinge um enorme contingente da população mundial, pelo desemprego “tecnológico”, pela violência urbana, pelos problemas gerados pelo crescimento desgovernado das cidades, pela cultura do espetáculo, pela pornografia, pelo individualismo...

está localizado simplesmente na substituição de um modelo de desenvolvimento por outro, mas de opções referenciadas em modelos de sociedade. A catástrofe anunciada não é só responsabilidade das formas que o desenvolvimento assumiu no último século, afinal, não são as idéias relativas às proposições desenvolvimentistas, mas as práticas sociais de produção e consumo ilimitados que a tornaram uma realidade. Estas, portanto, são opções que envolvem escolhas políticas e ideológicas. Há engrenagens, digamos, estruturais que põem em funcionamento um mecanismo que comanda os ritmos sociais. A concorrência é uma delas. Por que os Estados Unidos se recusam a assinar os tratados da ONU sobre o clima, sobre as limitações de emissão de gases poluentes que são depositados na atmosfera? Por que não há uma condenação expressa ao consumismo das classes abastadas, à “sociedade do lixo” (FIGUEIREDO, 1995)? As questões ambientais, ao contrário, são motivos de ingerência das grandes potências sobre os territórios nacionais dos países que ainda detêm grandes reservas do que é considerado como *capital natural*, sem que se esforcem em estabelecer controles sobre suas próprias responsabilidades quanto, por exemplo, à poluição do Planeta (FERNANDES, 2001).

O chamado “consenso liberal” e a crítica radical das políticas de regulação econômica foram as respostas dadas pelo grande capital “global”. E isso quer dizer, para os países da semiperiferia⁵ do capitalismo mundial, entre outras coisas, e nesse caso talvez a

⁵ Consideramos importante esclarecer desde já os usos que faremos dos conceitos de periferia e semiperiferia. Foi bastante usual na literatura econômica marxista as expressões centro-periferia, que procuravam designar a existência de dois blocos de países caracterizados pela industrialização e pelo desenvolvimento, de um lado, e pelo predomínio de estruturas econômicas e sociais arcaicas, de outro lado. Dentro desse quadro teórico, a teoria da dependência procurou entender o problema do subdesenvolvimento da periferia a partir das relações de troca que se estabeleciam no mercado mundial capitalista, sendo a economia periférica do sistema resultado histórico desse desenvolvimento desigual do capitalismo mundial, não apenas decorrência da estrutura interna dos países (GUNDER FRANK, 1970). Nos últimos 50 anos, muitos países periféricos se industrializaram (Brasil, México, Índia, China, Rússia, etc.), transformando-se em NICs (Newly Industrializing Countries) (GUNN, 1994),

mais importante, a perda de autonomia quanto à formulação de suas próprias estratégias de desenvolvimento, ou seja, a transferência das decisões sobre as políticas econômicas do Estado nacional para instâncias externas, especialmente financeiras. Ao entendermos a nova estratégia do desenvolvimento capitalista mundial poderemos entender o sentido a natureza das novas políticas de desenvolvimento “sustentável”. Há muito mais nelas do que simplesmente preocupações ambientais.

Neste sentido, os primeiros anos da década de 1970, a partir da publicação do relatório sobre desenvolvimento econômico mundial intitulado “Limites do Desenvolvimento” (MEADOWS et al., 1972), do *Clube de Roma*, que colocou a questão ecológica como questão de primeira ordem e das iniciativas subseqüentes da ONU, desde então até à realização da ECO-92, no Rio de Janeiro, nos dão a dimensão histórica de como a questão evoluiu e como ela ganhou a forma atual.

A crise do Estado fordista e a nova ascensão das idéias liberais à condição de hegemonia no plano das políticas de Estado nos capitalismo centrais e da sua semiperiferia devem, certamente, estar relacionadas com essa mudança. Por isso, não nos furtaremos aqui a analisar a transição vivida pelo capitalismo desde década de 1970 para também compreendermos o contexto de transformações econômicas vividas pelo capitalismo nesse período. Neste sentido, consideramos fundamental ter em conta o ambiente de crise para

tornando, assim, mais complexa as suas estruturas econômicas e sociais internas, bem como o enquadramento desses países na categoria de países 'periféricos', assim como a mesma designação de países como Espanha, Paraguai, Moçambique, etc. Por isso, quando nos referirmos especificamente a esse grupo de países intermediários utilizaremos a expressão *semiperiferia*. Quando utilizarmos *periferia*, estamos englobando todos os países que não pertencem ao “núcleo orgânico” da economia mundial capitalista. Para um aprofundamento desse debate, remetemos a ARRIGUI (1997).

contextualizar o colapso do ideário keynesiano e a transição que resultará na promoção do liberalismo novamente à condição de hegemonia intelectual, política e ideológica.

O Brasil não passou ao largo dessas mudanças e, como se verá, a crise do Estado desenvolvimentista no país representará os últimos sopros de vida de um modelo de desenvolvimento que modernizou a economia e a sociedade brasileiras, movimento que também atingiu o Nordeste que, de uma economia predominantemente agrária passou por um processo de industrialização no qual a centralidade e hegemonia passaram a ser da economia urbana (indústria e serviços, principalmente). Os setores tradicionais da economia nordestina ou acompanharam essa dinâmica – caso da indústria têxtil – ou deverão manter seus esforços para não desaparecer – caso do setor açucareiro. Nesse processo, o Estado cumpriu um papel fundamental, assim como o planejamento econômico, uma idéia tão representativa desse período, um resquício tão persistente do desenvolvimentismo. Assim, uma análise mais apurada dos planos mais recentes de desenvolvimento dos organismos estatais de planejamento nos permite compreender a lógica empreendida pelo novo Estado brasileiro no Nordeste. E mais do que isso nos revelará como o novo paradigma de desenvolvimento (sustentável) esboçado nesses planos se combina perfeitamente com os pressupostos liberais que combatem a presença do Estado na regulação econômica e social. Por isso, é fundamental diferenciar o sentido das preocupações ecológicas existentes entre as diversas elaborações acadêmicas (por exemplo, SACHS, 1986; ALTVATER, 1995), dos prognósticos e análises das instituições internacionais (CMMAD, 1991; BANCO MUNDIAL, 1992), para identificarmos os interesses ideológicos a que se vinculam, tendo em conta também que as

elaboraões “acadêmicas” não estão totalmente fora das influências desses interesses. Nestas se encontram vieses diferenciados de abordagem.

É assim que, apesar do discurso em defesa do meio ambiente das lideranças políticas dos países ricos, um acordo sobre essa questão parece ainda distante, contradição exposta especialmente após os pífios resultados da ECO-92. E por isso, tornou-se tão comum imaginar o futuro mediante uma visão caótica, catastrófica mesmo, que invadem o imaginário popular, por exemplo, através das lentes hollywoodianas, que transformam o caos futurístico em espetáculo. No futuro do cinema, o homem encontra-se no limite da sua coisificação e, no lado oposto, da humanização das coisas, das máquinas (como em “2001, Uma Odisséia no Espaço” e “Blade Runer”). Invertem-se, assim, as expectativas, da felicidade ao ceticismo, da vitória da razão ao caos. Esse futuro hollywoodiano (não necessariamente muito distante) ou será dominado pelas guerras (como em “O Exterminador do Futuro”), motivadas pelas disputas por combustível (como em “Mad Max II”), ou por terra (como em “Waterworld”), quando o *efeito estufa*, que produz o aumento da temperatura da terra, provocará o degelo dos pólos, e inundará toda o Planeta, dificultando o acesso à terra para a produção de alimentos. E Robocop, de um ser híbrido, uma máquina-homem criada nos laboratórios de uma polícia privatizada para combater a criminalidade que toma conta das ruas.

Não pretendemos contribuir para desvendar o futuro, mas para que possamos encará-lo como resultado das ações e idéias que desenvolvemos e elaboramos no presente. Não pretendemo adotar uma postura maniqueísta (desenvolvimentismo X ecologismo), mas enfatizar que as nossas escolhas transcendem os modelos que nos são apresentados pelos

verdadeiros responsáveis pela crise que o mundo vive neste final de século: as grandes corporações internacionais, associadas, certamente, aos capitais tupiniquins e aos organismos internacionais, que representam os seus interesses. E esta crise tem um conteúdo diverso de outras crises. Ela coloca em dúvida o próprio futuro da humanidade, não apenas do capitalismo. Assim, não pretendemos encontrar soluções que procurem compatibilizar desenvolvimento econômico e preservação ambiental, como também não vamos adiantar que elas não existem nos marcos do “sistema mundial produtor de mercadorias” (KURZ, 1993). Pretendemos desenvolver a crítica do paradigma do desenvolvimento sustentável – na forma como este aparece nos planos regionais de desenvolvimento – e do modelo ideológico que, na prática, é a própria negação de uma postura que procura compatibilizar desenvolvimento e preservação do meio ambiente.

A partir dessas preocupações, buscaremos analisar e entender como se deu a passagem na estratégia de desenvolvimento regional da orientação *desenvolvimentista* para o chamado *paradigma de desenvolvimento sustentável*, procurando compreender o sentido de tal mudança e sua coerência com o ideário neoliberal dominante que procura se estabelecer como pensamento único e cuja influência vai mais longe do que nós pensamos.

Esta tese está dividida em cinco capítulos, dispostos de uma forma em que seja possível compreender a historicidade do conceito de desenvolvimento sustentável e a forma que ele adquiriu quando passou a exprimir propostas práticas relativas às estratégias de desenvolvimento, dando mais concretude ao conceito de desenvolvimento sustentável, articulando-o a configurações sociais mais palpáveis e visíveis em que é produzido o pensamento social.

Assim, no primeiro capítulo, optamos por analisar antes de qualquer apreciação das contribuições metodológicas e teóricas a respeito do conceito de desenvolvimento sustentável, o contexto histórico em que tal problemática emergiu para identificarmos as raízes da recorrente argumentação acerca de uma ambigüidade teórica em que muitos autores aludem ao conceito e do aparente universalismo que dá sustentação à proposta do novo paradigma de desenvolvimento. O objetivo deste capítulo é o de situar não apenas historicamente a emergência do conceito de desenvolvimento sustentável e o papel que as instituições internacionais desempenharam nesse processo, mas também identificar as diferenças de abordagens, estabelecendo dois amplos campos: um crítico, que procura interpor em suas análises teóricas preocupações com a viabilidade histórica e os vínculos sociais das suas propostas de desenvolvimento e modernização, e um outro, neoliberal, onde se situam as contribuições intelectuais que enxergam a conveniência e a positividade dos vínculos entre individualismo, livre-mercado, crescimento econômico e meio ambiente.

No segundo capítulo, nos deteremos nos processos históricos que levaram à chamada crise do Estado no Brasil, fazendo antes considerações antes sobre o que ficou conhecido como processo de “*globalização*” e seus impactos nos Estados-nações e no seu papel regulador das economias nacionais periféricas, além de seus vínculos intelectuais e suas ligações com as propostas de desenvolvimento sustentável. A dependência financeira do Brasil será objeto de análise. O principal objetivo principal será o de identificar as raízes históricas das opções da burguesia brasileira, o quais sempre privilegiaram as saídas externas para resolver as crises de financiamento do modelo de desenvolvimento. Esta tradição que foi mantida quando se deu a crise do modelo e do Estado desenvolvimentista nos anos de 1980 e

a adesão ao neoliberalismo no início dos anos de 1990, opção que “coincide” com os posicionamentos ideológicos “globais” a respeito do desenvolvimento sustentável. É nessa conjuntura que se originam e se concretizam as iniciativas que objetivaram oferecer um novo paradigma de desenvolvimento regional para o Nordeste, região cuja trajetória de modernização também será revista, especialmente após a criação da SUDENE e o papel desempenhado por ela nessa trajetória.

No capítulo três, analisaremos a concretização desse processo de mudança no paradigma de desenvolvimento regional, a partir da iniciativa de criação do Projeto Áridas, o qual tinha como principal objetivo o de estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. Analisaremos o documento principal resultante das elaborações do Projeto Áridas, privilegiando a sua compreensão a respeito do papel do Estado no processo de desenvolvimento nordestino, num diálogo com o documento que deu origem à SUDENE (GTDN, 1994).

No quarto capítulo, será discutida de maneira mais concreta o papel da SUDENE no processo de desenvolvimento regional, quando procuraremos evidenciar as contradições engendradas quanto a compreensão e concretização do novo paradigma de desenvolvimento sustentável. Serão objetos de nossa análise documentos da SUDENE e da Secretaria de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento, que esboçarão de maneira bastante clara as concepções da SUDENE e do Governo Federal a respeito do papel da autarquia nesse processo.

No quinto e último capítulo, serão analisados os planos estaduais de desenvolvimento sustentável de quatro governos (Ceará, Bahia, Paraíba e Pernambuco)

quando analisaremos o grau de adesão ao novo paradigma e percebermos a profundidade prática da proposta de *consenso estratégico* proposta pelo Projeto Áridas, consenso em torno de idéias nada consensuais de liberalização e desregulamentação. Ao final, como de praxe, apresentaremos as principais conclusões desta Tese.

Esperamos que ao final de sua leitura possamos ter alcançado o nosso objetivo principal, que é de demonstrar que a proposta de desenvolvimento sustentável saudada por muitos pela quase unanimidade, na realidade está ideologicamente vinculada à ascensão das idéias neoliberais, o que coloca por terra a sua pretensão de universalidade e consenso.

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AS DIMENSÕES HISTÓRICA, METODOLÓGICA E TEÓRICA

Começemos com duas perguntas: existe alguém de sã consciência que seja contrário a um desenvolvimento econômico e social e à proposição de políticas cujo objetivo seja a preservação do meio ambiente? Alguém se diria contra a natureza, contra a ecologia? A definição do conceito de desenvolvimento sustentável necessita de uma definição mais precisa tanto do seu significado teórico quanto da viabilidade de sua aplicação prática – seja do ponto de vista heurístico seja de sua validade para a elaboração de políticas de desenvolvimento –, cuja definição ultrapasse as generalidades do politicamente correto.

O objetivo deste capítulo, assim, é demarcar de maneira mais precisa os delineamentos metodológicos e teóricos do conceito de desenvolvimento sustentável. Optamos não por uma discussão teórica em geral sobre a temática. Damos ênfase às contribuições que mais precisamente se vinculam aos objetivos desta tese. Portanto, deixamos claro desde já que a literatura aqui debatida se limita à discussão sobre proposições teóricas da viabilidade prática das propostas de desenvolvimento sustentável, tanto em relação aos que o defendem quanto aos que, com ênfases variadas, são seus críticos.

Na discussão sobre o conceito, dividimos o capítulo em três seções, que conformam dimensões do conceito de desenvolvimento sustentável: a *dimensão histórica*, quando analisaremos o contexto de transição econômica em que o capitalismo estava vivendo e que exercerá decisiva influência sobre as políticas de desenvolvimento nacionais e, portanto, sobre a nova proposta de desenvolvimento que nascia em meio a esse ambiente de transição. Aqui, a ênfase analítica recairá sobre a participação da ONU, através da CMMAD, na formulação do conceito de desenvolvimento sustentável, cujos delineamentos teóricos principais vão dando-se por dentro dela. Feito isso, faremos uma incursão a respeito da *dimensão metodológica* do conceito, procurando analisar as proposições originárias de uma das principais obras de referência, que é “O método”, de Edgar Morin, especialmente os seus volumes I e III (MORIN, 1987, 1996), para entendermos a principal proposição metodológica dos teóricos e formuladores de políticas de desenvolvimento sustentável que parte da compreensão articulada entre as esferas econômica, social e ambiental, e que passa a exigir uma postura interdisciplinar. Na seção final, analisaremos a *dimensão teórica* do conceito, quando optamos por dividir, para efeito de análise, os participantes do debate em dois campos: os que assumem posições próximas, senão em clara adesão, daquilo que em geral tem sido denominada de corrente neoliberal (SADER et al., 1995), e os que se colocam de maneira crítica no debate sobre a

□□□□ø□ζ□□□□□□□□□□□□□□□□-...

□

□□□□□,

□ □ ,

□□P□□□□□□□□□□2□□□□□□□2□□□□□□□2□□'□□□□□□□□□□

&T□□□□□□□aÜ□□□□□□□aÜ□□□□□□□aÜ□□(□□□

□□□□□,

□ □ ,

□□P□□□□□□□□□□2□□□□□□□2□□□□□□□2□□'□□□□□□□□□□

&T□□□□□□□aÜ□□□□□□□aÜ□□□□□□□aÜ□□(□□□

Porque marcam o início das iniciativas internacionais que tornarão, desde então, a questão ambiental um dos temas principais na agenda política internacional. No Relatório do Clube de Roma, a preocupação central dizia respeito aos níveis de crescimento da população mundial e ao esgotamento previsível dos recursos naturais do Planeta, ao serem mantidas as taxas de crescimento populacional, demonstrando a clara influência das teses mathusianas, agora incorporadas a questão alimentar o problema dos recursos naturais.

Para Brüseke (1995), nenhuma dessas iniciativas ocorreu por acaso e se inscrevem como expressão de debates intelectuais sobre a questão ecológica, iniciados durante a década de 1960. Ao chamar a atenção para os limites do crescimento, o Clube de Roma e o MIT questionavam na prática a necessidade dos países periféricos continuarem seus esforços de desenvolvimento, chamando a atenção para a responsabilidade planetária de manter o equilíbrio entre o crescimento da população e a satisfação das suas necessidades materiais. As políticas de desenvolvimento sofrem, assim, vigoroso questionamento, e não apenas dos meios institucionais. A forte expansão industrial das décadas de 1950 e 1960, nos países desenvolvidos, começa a arrefecer e a dar sinais de que o capitalismo encerraria um longo período expansivo e, nos termos de Mandel (1985), estaria entrando numa onda longa de tonalidade estagnante. Celso Furtado (FURTADO, 1974b), já em 1974, no livro que representa em parte uma ruptura com a sua crença desenvolvimentista encaminhando-o para uma visão estagnacionista (GOLDENSTEIN, 1995), faz referência ao estudo publicado pelo Clube de Roma pela irritação causada entre os economistas que até então acreditavam em um progresso linear, sem estes se darem conta dos impactos causados ao meio ambiente físico e social (poluição do ar, criminalidade, deterioração dos serviços públicos).

Furtado não deixa de reconhecer a importância do relatório para levantar uma questão até então desprezadas pelos economistas do desenvolvimento, chamando a atenção para um aspecto central nos debates atuais sobre desenvolvimento sustentável relegado por muitos estudiosos: “Pela primeira vez dispomos de um conjunto de dados representativos de aspectos fundamentais da estrutura e de algumas tendências gerais daquilo que *se começa* a chamar de *sistema econômico planetário* [g.n.]”⁷ (*ibid.*: 1974:17).

Segundo o economista brasileiro, entre os problemas mais dramáticos, por exemplo, da economia dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos – que não se encontram no relatório citado – está a crescente dependência de recursos não renováveis (cobre, enxofre, petróleo). As preocupações com a universalização do modelo de desenvolvimento econômico trazidas a público pelo Clube de Roma se referem especialmente aos limites desses recursos. Daí a inviabilidade de sua universalização pelo seu provável esgotamento, o que significaria o colapso do padrão societário baseado no consumo e na produção de massas, cujo padrão de consumo limite seria o da sociedade americana. Presume-se, assim, a possibilidade de todos os países periféricos chegarem àquele nível de industrialização e consumo. Aqui, ao lado da abordagem malthusiana, são também retomadas as teses originais de Rostow (1963), segundo as quais todos os países tenderiam a atingir, desde que cumprissem as etapas necessárias, os níveis de industrialização dos países desenvolvidos.

⁷ Como faremos uso regular de destaques em citações através de grifos em *itálico* para chamar a atenção de determinadas expressões e passagens que consideramos importante, especialmente nos capítulos onde será privilegiada a análise documental, para que não haja confusão sobre de quem é o destaque, esclarecemos o que se segue: quando o destaque for nosso será sempre acompanhado das iniciais [g.n.] (grifo[s] nossos[s]) entre colchetes; quando houver vários destaques numa mesma citação e não houver nenhum destaque grafado no original, as iniciais [g.n.] aparecerão sempre no final da citação. Quando houver destaques introduzidos por nós, intercalados com destaques no original, as iniciais [g.n.] serão introduzidas logo após as expressões em destaque. Quando não houver indicações das iniciais [g.n.] em textos grafados em *itálico*, eles pertencem ao original.

Os limites agora estabelecidos não são, portanto, econômicos, mas ecológicos. Tal discurso é utilizado pela primeira vez para justificar uma crítica à industrialização da periferia capitalista, sem observar, como chama a atenção Furtado (1974b), que é exatamente a concentração da renda mundial nos países desenvolvidos que exerce a maior pressão sobre o consumo dos recursos não renováveis.

“As relações entre a acumulação de capital e a pressão sobre os recursos, que estão na base das projeções [do estudo Limites do crescimento], se fundam em observações empíricas e podem ser aceitas como uma primeira aproximação válida. O que não se pode aceitar é a hipótese, também fundamental nessas projeções, segundo a qual os atuais padrões de consumo dos países ricos tendem a generalizar-se em escala planetária. Essa hipótese está em direta contradição com a orientação geral do desenvolvimento que se realiza atualmente no conjunto do sistema, da qual resulta a exclusão das grandes massas que vivem nos países periféricos. Ora, são exatamente esses excluídos que formam a massa demográfica em rápida expansão.” (*ibid.*:70-71).

No entanto, não sendo essa massa periférica a maior responsável pela pressão sobre os recursos naturais do Planeta, a crítica deveria ser deslocada para o outro lado: a população dos países ricos e a minoria privilegiada dos países periféricos, que tenderá a crescer, aumentando a demanda por mais recursos. A pressão relativa ao crescimento populacional da periferia é de outra ordem e só indiretamente tem influência sobre o aumento deterioração do meio ambiente (*ibid.*:72).

Assim, é possível concluir que a explosão demográfica previsível no planeta (que supera hoje os seis bilhões de pessoas) tem uma influência mais política do que econômica, apesar de, segundo algumas visões, a pobreza ser uma fonte importante de degradação ambiental, como veremos mais adiante.

Por outro lado, diferentemente do que pensa Meadows et. al., as condições estruturais do próprio mercado mundial impedem a generalização e homogeneização do modelo cêntrico; portanto, o limite não é apenas ecológico. Ao contrário, a evolução do desenvolvimento econômico capitalista tem criado, recriado e

desenvolvido novas diferenças e contradições. Uma delas diz respeito exatamente aos privilégios de uma minoria que sempre se beneficiou do crescimento econômico, em detrimento da miséria da parcela majoritária da população mundial, que se expressa no consumo desenfreado que pode colocar em risco a reprodução futura da própria humanidade. Altvater (1995) chama a atenção para o fato de que desde a década de 1920, os Estados Unidos, apesar da grandeza do seu território e de suas jazidas, necessitam continuamente importar minerais, mesmo tendo uma produção superior a 30% da produção mundial de várias fontes de energia e matérias-primas. Empurrados pela lógica “sistematizadora” fordista da sociedade e da natureza, que pressupunha uma racionalização da produção industrial (de massas), com vistas a atender a um mercado (de massas) e um padrão social e cultural que reconhecia agora o trabalhador não apenas como portador de força de trabalho, mas também como um consumidor, estabeleceu-se o *american way of life*, que permitiu uma revolução nas formas da sociabilidade capitalista, seja do ponto de vista do trabalho, que é subsumido completamente à organização fordista, seja do ponto de vista do trabalhador, integrado ao mercado de consumo de bens

duráveis⁸. Quanto à natureza, afirma Altvater:

“(...) o fordismo é uma inovação técnica e social que inclui um novo modo de interação com a natureza exterior: esta seria apreendida essencialmente como fonte de recursos, erigindo-se entre os homens e a natureza uma ‘escada’ tecnológica

⁸ Os números citados por Beaud (1987) são reveladores. As inovações introduzidas por Henry Ford nas suas fábricas de automóveis (pagamento de um salário que representava quase o dobro da média do setor, redução da jornada de nove para oito horas semanais, ao mesmo tempo em que a linha de montagem passava a determinar e controlar os movimentos e as tarefas dos trabalhadores), fizeram crescer rapidamente a produtividade do trabalho: de 1913 a 1929 a produção de automóveis cresce de 500 mil para 5 milhões, ao mesmo tempo em que o preço do modelo T cai de US\$ 1.950,00, em 1913, para US\$ 200,00, em 1929! Produção em massa, consumo em massa. Numa pesquisa realizada pela companhia Ford em 1929, em Detroit, de 100 famílias operárias, 98 tinham ferro de passar elétrico, 76 máquina de costura, 51 máquina de lavar, 49 fonógrafo, 36 rádio, 21 aspirador. 47% das famílias tinham automóveis... (BEAUD, 1987: 260-262)

(Marx); mais do que qualquer outra época da história social, a natureza seria apropriada e maltratada, e, portanto, igualmente sistematizada” (ALTVATER, 1995:88).

Procurando atender à crescente demanda interna por fontes de energia e matéria-prima, os Estados Unidos expandem a “pilhagem” da natureza para fora de suas fronteiras. E o fordismo, que vai fornecer o padrão para as políticas de desenvolvimento adotadas após a Segunda Guerra, incorporando nele o restante dos países desenvolvidos, o que logo os tornarão também países dependentes de recursos naturais. As tentativas de muitos dos países dependentes de se modernizarem, agravará mais ainda o problema das limitações dos recursos naturais. Essas novas preocupações da política internacional não estão desarticuladas de acontecimentos que se deram no

início da década de 1970 e que irão minar as bases em que o fordismo estava assentado.⁹

Assim, a crítica do desenvolvimento procedida no início dos anos de 1970 pelos organismos internacionais, se não objetivam traçar com clareza imediata a nova estratégia capitalista fundada na ascensão de um novo regime de acumulação, já constituem indícios evidentes disso. O problema fiscal assume desde então

⁹ O primeiro grande acontecimento se dá em 1971, com o fim do padrão-ouro como mecanismo de regulação do sistema monetário internacional a partir de uma decisão unilateral dos EUA. Representou na prática o fim do sistema criado em *Bretton Woods*, em 1944. Até 1971, as questões monetárias internacionais eram organizadas mediante regras fixas e públicas e estabeleciam como fundamento do sistema de trocas o dólar como moeda de conversibilidade internacional, tendo seu valor ancorado ao ouro, portanto com um valor fixo. Isto significou dizer que o comércio mundial era regido por taxas de câmbio fixas. Essa relação se extingue quando o valor do dólar, descolado do ouro, passa a sofrer as flutuações do mercado. O passo seguinte foi dado com fortalecimento do capital rentista e a estruturação do sistema financeiro internacional dos dias de hoje, criando a chamada “economia do endividamento” (CHESNAIS, 1996:248ss), instrumento central de subordinação dos Estados nacionais periféricos aos detentores de dólares para empréstimos. No plano da produtividade, o fim dos anos de 1960 começou a demonstrar a incapacidade de o fordismo se reproduzir de maneira definitiva como modo de regulação ou regime de acumulação, nos termos expressos por Aglieta (1976) e depois por Boyer (1990) e Lipietz (1985), quando as taxas de crescimento dos países do primeiro mundo começam a experimentar uma drástica redução. Isso tornariam visíveis as contradições do próprio desenvolvimento capitalista, esboçadas na própria forma que o Estado havia assumido e que Harvey resume numa palavra: *rigidez*, seja nos investimentos em capital fixo, que estavam relacionados com a estrutura do próprio mercado, seja na organização do trabalho e do seu mercado (HARVEY, 1993:135). A crise em andamento iria explodir com a primeira *crise do petróleo*, em 1973. Esse acontecimento tem implicações no debate econômico e ecológico. Tendo se beneficiado do baixo preço do petróleo durante décadas, especialmente após 1950, a primeira crise do petróleo deflagrará um violento aumento dos custos de produção – o que provocará um aumento geral de preços. Para Hobsbawm, só após a primeira crise do petróleo, ironicamente, “os ecologistas deram séria atenção aos efeitos da consequente explosão no tráfego movido a petróleo, que já escurecia os céus acima das grandes cidades nas partes motorizadas do mundo, em particular na americana” (HOBSBAWM, 1995:258). Os efeitos econômicos, no entanto, foram devastadores para o modo de regulação fordista, expondo a gravidade da crise fiscal, que desde então se tornou a pedra de toque da crítica neoliberal às políticas econômicas e sociais keyesianas. As dificuldades do Estado e a capacidade produtiva das grandes corporações subtilizadas mediante a inexorável redução do mercado – que estabeleceu uma tendência de crescimento desde então, especialmente na Europa – provocou, segundo Harvey, uma mudança na estratégia dessas empresas, que passarão a intensificar o processo de “mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produtos e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital” (HARVEY, 1993:137-140). Essas mudanças solaparão definitivamente o “compromisso fordista” e darão origem a mudanças estruturais no regime de acumulação, fazendo surgir o que Harvey chama de *acumulação flexível*, modo de regulação que se contrapõe à rigidez fordista *no mercado de consumo, no mercado de trabalho e no modelo de organização do trabalho* (ver, por exemplo, CORIAT, 1994, LOJIKINE, 1995), *no papel da Ciência e Tecnologia* (SANTOS, 1995), e no que Lipietz (1991) chama de *paradigma societal*, configurando um novo padrão de gestão do Estado e de relacionamento deste com a sociedade, que se caracteriza pela adoção de novas posturas frente ao déficit público, redução dos gastos sociais, soluções monetaristas, além de um profundo anti-sindicalismo.

centralidade no discurso dos economistas e na política dos Estados.¹⁰ No caso de países como o Brasil, o modelo de desenvolvimento se estruturou desde então a partir de uma redefinição do pacto que comportava as classes hegemônicas que comandavam o Estado e que se ajustava à nova configuração externa do capitalismo, como veremos no próximo capítulo. O golpe de 1964 foi a expressão mais bem acabada da radicalização interna dos conflitos que permeavam a gestação desse novo padrão de acumulação, agora baseada numa aliança entre a burguesia brasileira, o grande capital monopolista externo e o Estado, que tinha por base uma nova divisão de trabalho quanto ao controle interno dos departamentos do desenvolvimento capitalista. Essa

¹⁰ Tendo sido atingindo o fundamento regulatório do fordismo, que era o Estado de orientação keynesiana, as transformações institucionais sinalizam para uma volta da hegemonia liberal, tendo agora como centro de sua estratégia a crítica ao problema fiscal. Numa obra que nasce em meio aos acontecimentos aqui apresentados (1973) e parece se antecipar para ajudar a pôr abaixo o argumento daqueles que vêem no problema fiscal gerado pelos crescentes gastos sociais do Estado (keynesiano) como o centro da sua crise, O'Connor (1977) demonstra, a partir da análise do caso americano, que o problema fiscal daquele Estado e as pressões sobre orçamento causadas pelos crescentes gastos do governo não se origina especificamente no aumento dos gastos sociais – cujo retorno para o capital se dá de várias formas, sejam políticas ou diretamente econômicas –, mas no financiamento dos grandes grupos econômicos. Para O'Connor, a grande expansão do capital monopolista nos EUA do pós-guerra teve como suporte principal o crescimento do setor público. Essa característica leva às crises fiscais na medida em que o processo de financiamento do Estado e de suas políticas se dá de maneira socializada, especialmente cobrando mais impostos sobre os mais pobres, ao passo que a apropriação privada dos lucros tende a criar o que ele chama de “brecha estrutural” (*ibid.*:22) entre as despesas do Estado e suas rendas. A crítica dos déficits públicos gerados pelo Estado Keynesiano tornou-se a pedra-de-toque dos novos liberais, renascidos em meio à crise que se espalhava pelo mundo ocidental nesse momento (BRUNHOFF, 1991). Assim é que na virada dos anos de 1970, principalmente após as vitórias de Margaret Thather, na Grã-Bretanha (1979), e Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1980), seguida de uma onda de direitização que logo após atingiu a Alemanha (1982), Dinamarca (1983) e depois quase toda a Europa, com exceção da Suécia e Áustria (ANDERSON, 1995:11), a política econômica keynesiana é posta em xeque e passa a ser amplamente criticada pelos liberais rejuvenescidos e agora mais conservadores do que nunca. Anderson (1995) analisa a experiência do governo de Thather como a mais pura expressão do que se convencionou chamar de neoliberalismo: controle e contração da emissão de moeda, elevação das taxas de juros, redução dos impostos sobre os rendimentos mais altos, fim do controle sobre os fluxos financeiros, desemprego em massa, tratamento duro contra as greves – a dos mineiros ingleses no início da década de 1980 é simbólica e inaugura o novo tipo de relação entre os sindicatos e o governo, se expressando na constituição de uma legislação anti-sindical, – cortes nos gastos sociais e privatização de empresas estatais. O caso da Grã-Bretanha é um caso clássico, não se repetindo com as mesmas características na Europa e nos Estados Unidos, mas as influências no tratamento do déficit público, a redução dos gastos sociais, as soluções monetaristas, vão fazer parte do receituário não apenas da direita conservadora mas também da social-democracia no poder na maioria dos países da Europa. Trata-se, segundo Lipietz (1991), de um modelo de desenvolvimento, que fundamenta seu discurso no argumento de que, com a “revolução tecnológica” em andamento, a estrutura rígida do Estado e o poder dos sindicatos impedem o seu livre desenvolvimento, ao privar a capacidade financeira das empresas.

mudança, entre outras coisas, ratificou, de maneira definitiva, o caráter estruturalmente conservador e concentrador da riqueza do modelo brasileiro.

Portanto, não é possível entender as mudanças no chamado “paradigma de desenvolvimento” sem termos em conta as transformações que se operavam no capitalismo mundial, especialmente porque é no interior das instituições internacionais e sob o seu comando que o debate é impulsionado, determinando a sua natureza e a orientação que ele assume. A própria definição do termo *sustentável* foi objeto de discussões e passou pelo crivo dos interesses dos países desenvolvidos. Segundo Naredo (1998), quando em meio aos debates sobre o informe do Clube de Roma, Ignacy Sachs¹¹ propôs o termo “ecodesenvolvimento”, que buscava conciliar os objetivos de aumento da produção do Terceiro Mundo com o a preservação dos ecossistemas, contrariou frontalmente as posições proclamadas pelos países desenvolvidos. Essas diferenças se tornaram evidentes na Conferência da ONU sobre

¹¹ Ignacy Sachs (1972), na mesma época, ensaiava uma crítica das teorias tradicionais do desenvolvimento. Para Sachs, a crítica do desenvolvimento deveria centrar-se, antes de tudo, na visão segundo a qual o crescimento econômico era um mero resultado do avanço das forças produtivas e o desenvolvimento um resultado quase espontâneo disso. E essa visão, que expressava uma concepção que reduzia o processo histórico a um movimento linear, segundo Sachs, unia muitos conservadores e muitos marxistas, especialmente aqueles capitaneados pela URSS. Sachs defendia que o desenvolvimento não devia ser restrito a objetivos estritamente econômicos (como crescimento do PIB, das exportações), mas também sociais e culturais, respeitando as especificidades históricas de cada lugar na elaboração e aplicação das suas políticas, portanto, negando qualquer veleidade universalista para qualquer teoria do desenvolvimento. Ao contrário do Furtado do *Mito do desenvolvimento econômico*, Sachs acreditava nas “virtudes eurísticas” da teoria do desenvolvimento, sem concebê-la, no entanto, como algo separado de questões tais como quem seriam os beneficiários do esforço de desenvolvimento e eficácia social. Sachs, já em 1972, chamava a atenção para as críticas do desenvolvimento centradas nas práticas do planejamento que propugnavam a volta do desenvolvimento “espontâneo”, o que significaria “voltar às antigas ilusões das virtudes dos mecanismos de mercado” e ao “mito da mão invisível do Estado”. Trata-se, ainda segundo Sachs, de reformular tais práticas, dando a elas um caráter mais participativo e democrático, sem excluir o fator político que deve se integrar às outras variáveis explicativas para considerar o planejamento e o desenvolvimento a partir de determinações sociais, que são necessariamente sujeitas a conflitos (SACHS, 1972).

Comércio e Desenvolvimento, realizada em Cocoyoc¹² (México), em 1974, quando ocorreu a elaboração e divulgação da carta que foi divulgada no final da conferência.

Naredo relata assim o acontecimento:

“Quando este termo [“ecodesenvolvimento”] começou a ser utilizado nos círculos internacionais relacionados com o ‘meio ambiente’ e ‘desenvolvimento’, deu-se lugar um episódio que vaticinou a sua sorte. Trata-se da chamada declaração de Cocoyoc, resultado de um seminário promovido pelas Nações Unidas do mais alto nível, com a participação de Sachs (...). O próprio presidente do México, Echeverría, subscreveu e apresentou a imprensa as resoluções de Cocoyoc, que incluíam o termo ‘ecodesenvolvimento’. Alguns dias mais tarde, segundo recorda Sachs em uma recente entrevista [Sachs, I., 1994], Henry Kissinger manifestou, como chefe da diplomacia norte-americana, sua desaprovação do texto em telegrama enviado ao presidente do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente [Maurice Strong]: era necessário reformular o vocabulário e, mais concretamente, o termo ‘ecodesenvolvimento’, que acabou assim sendo vetado nestes fóruns” (NAREDO, 1998).

O veto ao termo *ecodesenvolvimento* demonstra que expressões de uso geral que invadem com facilidade o cotidiano das discussões políticas e econômicas devem ter necessariamente uma conotação de aparente neutralidade, exatamente para não conformar nem expor grandes contradições quando do seu emprego. Por isso, é interessante notar nesses debates internacionais sobre questões que colocam em jogo interesses econômicos e estratégicos das nações desenvolvidas os termos em geral utilizados assumem um caráter ao mesmo tempo vago e ambíguo. É o caso do termo desenvolvimento sustentável, segundo as percepções de muito autores, entre os quais Lélé (1991). Como afirma Chesnais (1996:23ss.), tal precisão nesses debates, assim como no “imaginário social”, impediria o consenso em torno deles, já que expressaria

¹² Ao fazer o levantamento das hipóteses que constam na declaração de Cocoyoc sobre as responsabilidades da degradação ambiental, Brüseke (1995:32) aponta entre elas os exagerados níveis de consumo dos países desenvolvidos. No entanto, começa a ser dado ali um importante destaque à hipótese de que os países pobres são também responsáveis pelos problemas ambientais do planeta, devido à explosão demográfica e à pobreza dos países africanos, asiáticos e latino-americanos que conduzem a práticas que degradam o solo e os recursos vegetais. No entanto, juntamente com o Relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld, publicado um ano depois (1975), a Declaração de Cocoyoc constitui um marco da reação dos países do Terceiro Mundo aos intentos dos países desenvolvidos de limitar o seu desenvolvimento com os argumentos de proteção do meio ambiente (*id.*).

os seus vínculos sociais. Chenaïs, nesse caso, está referindo-se ao termo globalização, mas a sua crítica pode muito bem ser estendida à discussão do adjetivo sustentável: “termos assim teriam agradado à Rainha de Copas de *Alice no país das maravilhas*, pois cada qual pode empregá-los exatamente no sentido que lhe for conveniente, dar-lhe o conteúdo ideológico que quiser” (CHESNAIS, 1996:24).

Deste modo, num debate que envolvia interesses não apenas distintos, mas também muitas vezes antagônicos, os termos em uso não deveriam se apresentar como legitimação do discurso dos países periféricos, nem muito menos dos países desenvolvidos. Isto, porque, como já afirmara Weber (*apud* FIORI:1999:11), “em última análise, também os processos de desenvolvimento são lutas de dominação”, não sendo, portanto, algo que se possa constituir como a harmonização de interesses opostos, sendo uma contenda que se resolve no interior da correlação nacional e internacional de forças. Tal fato, como veremos ao analisar o caso do desenvolvimento brasileiro no próximo capítulo, é determinado pela capacidade interna de seguir financiando um projeto de desenvolvimento “nacional”, o que é um fator determinante para a conquista de uma autonomia relativa dos países dependentes em relação aos países desenvolvidos no mercado mundial capitalista.

Por isso, consideramos ser possível inferir que a diferença entre países desenvolvidos e periféricos estava centrada, durante os anos de 1970, no problema da reorientação da estratégia desenvolvimentista, com ênfase nas incidências ambientais. Isso fica demonstrado pela atuação dos representantes do governo brasileiro nos debates internacionais (GUIMARÃES, 1997), assim como também, pela reação dos países latino-americanos, exposta no *Relatório de Bariloche* contra as limitações ao desenvolvimento impostas pela questão ecológica (ALTAVATER, 1995:12). E isso se

apresentava como um problema efetivo a ser enfrentado nas relações internacionais entre esses países.

Nos anos de 1970, o consenso em torno de uma nova estratégia de desenvolvimento parecia distante; por isso, as diferenças se mantiveram aparentemente suspensas até os primeiros anos da década de 1980, enquanto as conferências e colóquios internacionais continuaram a debater o problema. No entanto, como afirma Hobsbawm (1995), à medida que aumentava o fosso entre ricos e pobres, o exercício de um poder global estava viabilizando-se, ao mesmo tempo que os EUA, através do FMI e Banco Mundial, pressionavam os países pobres para a abertura comercial, propugnando uma economia de livre mercado, que, semelhante ao que acontecera com a Inglaterra no final do século XIX, serviria aos interesses das suas grandes corporações (HOBSBAWM, 1995:556). A chamada economia global se constituía ao mesmo tempo que se fragilizavam os Estados-nações periféricos.

Não é possível estabelecer com clareza a relação entre o encaminhamento para a resolução desse conflito a respeito do uso geral do termo desenvolvimento sustentável e a crise vivida pelos países periféricos no início da década de 1980. Tal crise serviu para solapar as bases do Estado desenvolvimentista, via principal das políticas nacionais de desenvolvimento. O certo é que a questão se encaminha para uma resolução a partir de 1983, curiosamente quando está em ocorrência nos seus primeiros anos a chamada “crise da dívida”, quando os países da América Latina – no caso do Brasil, passada a expansão econômica financiada através de maciço endividamento externo dos anos de 1970 –, entraram em crise devido, sobretudo, às

exigências de pagamentos do serviço da dívida.¹³ O enfrentamento observado nos anos 70 se encaminha para a elaboração de uma estratégia “global” a respeito do desenvolvimento e do enfrentamento da chamada crise ecológica.

Em dezembro de 1983, pouco mais de uma década depois da publicação do seminal relatório *Limites do crescimento* e da realização da Conferência de Estocolmo, a ONU cria a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). Esta é presidida pela Primeira-Ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, que, segundo as suas próprias palavras, foi incumbida de propor uma “agenda global para mudança” que estivesse em consonância com objetivos de longo prazo da “comunidade mundial”, no que tange às questões ambientais e à relação econômica e social entre os países em “estágios diferentes de desenvolvimento”. Coube-lhe também “ajudar a definir *noções comuns* [g.n.] relativas a questões ambientais” (BRUNDTLAND, 1991:XI).

Em 1987, fruto dos trabalhos da CMMAD, é lançado o documento *Nosso Futuro Comum* (CMMAD, 1991), que se tornou mais conhecido como *Relatório Brundtland*. Ali foi apresentado o conceito de desenvolvimento sustentável que genericamente foi definido como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991:46). O problema começa por perguntar-se quais sejam as necessidades do presente (mais automóveis? Mais shoppings? Mais comida?) e quais serão as necessidades do futuro. De que geração do presente se fala? Dos jovens dos países ricos ou pobres? Dos afegãos ou dos americanos? Diz-se tudo e ao mesmo

¹³ Ver análise esclarecedora de Salama (1998:229-234) sobre as políticas internas (promovidas pelos países devedores para viabilizar os recursos financeiros para pagamento dos serviços da dívida) e externas (alta dos juros), que promoveu um rápido empobrecimento da América Latina e a desestruturação da capacidade de intervenção dos Estados latino-americanos.

tempo nada se diz. Da polêmica dos anos de 1970 ao “consenso” das décadas subseqüentes. Assim, a análise do problema ambiental do relatório se encaminha, desde o início, para o abordá-lo como um problema planetário, sem definir com clareza as responsabilidades e as atribuições com a chamada crise ecológica.

Na primeira página do documento da CMMAD o Planeta é descrito, visto do espaço, na forma natural de “uma bola frágil e pequena, dominada não pela ação do homem, mas por um conjunto ordenado de nuvens, oceanos, vegetação e solo”, Não obstante, esse ordenamento natural está sendo alterado pela *humanidade*, ou seja, por todos nós, independente de nossas diferenças históricas, culturais, sociais, econômicas, nacionais e de classe. (CMMAD, 1991:1). A “humanidade” é a forma abstrata de definir o homem, ser social e natural ao mesmo tempo, mas homogêneo quanto à sua maneira de se relacionar entre si e com a natureza. Por isso, as preocupações são comuns e os desafios também e, apesar de reconhecermos haver uma só terra, no entanto, existem diversos mundos, que se distinguem genericamente pela capacidade de consumir os recursos da terra, ficando de um lado os que consomem excessivamente e de outro, em número muito maior, os que consomem insuficientemente e padecem na fome e na miséria. Reconhecendo-se ter havido progressos (aumento da expectativa de vida, melhorias educacionais), restaria “corrigir falhas” decorrentes do modelo de desenvolvimento, que seria a pobreza e o “modo equivocado com que temos freqüentemente buscado a prosperidade”. São esses modos que opõem ricos e pobres:

“Muitas partes do mundo entraram numa espiral descendente viciosa: os povos pobres são obrigados a usar excessivamente seus recursos ambientais a fim de sobreviverem, e o fato de empobrecerem seu meio ambiente os empobrece mais, tornando sua sobrevivência ainda mais difícil e incerta. A prosperidade conseguida em algumas partes do mundo é com freqüência precária, pois foi obtida mediante práticas agrícolas, florestais e industriais que só trazem lucro e progresso a curto prazo.

(...) Hoje, a dimensão de nossa intervenção na natureza é cada vez maior, e os efeitos físicos de nossas decisões ultrapassam fronteiras nacionais. A crescente interação econômica das nações amplia as conseqüências das decisões nacionais” (*ibid.*:29).

A citação acima expressa opiniões decisivas que demarcaram forte influência nos debates subseqüentes sobre desenvolvimento. Um primeiro aspecto diz respeito às responsabilidades atribuídas aos pobres pelas agressões ao ambiente, seja através do uso expansivo para o plantio de monoculturas destinadas à exportação e o difícil acesso às novas tecnologias agrícolas, seja pela concentração fundiária que promove ainda mais a pobreza e conduz a práticas devastadoras, como o desmatamento (*ibid.*:31-32).

Para Martínez Alier (1998), essa abordagem criou a moda de ver o problema ambiental como resultado da pobreza e acaba por inverter a lógica da análise ao transformar em culpado quem na realidade é vítima do desenvolvimento capitalista. Isto porque, como ele mostra, quanto maior o grau de riqueza de uma população mais ela caminha para práticas degradantes, seja diretamente ao ambiente (a exemplo da ampliação da produção de mais lixo doméstico e emissões de gases poluentes), seja pela aceleração do consumo de fontes de energia de uso doméstico (a exemplo da ampliação do uso do gás butano, através da criação e expansão das estruturas de canalização, que evolui para o uso de fornos elétricos e mais recentemente para o microondas, o que demanda um volume cada vez maior de energia elétrica). A pobreza em áreas rurais tende a estimular o uso de madeira como fonte para produzir calor, o que, no caso de regiões de vegetação frágil e com solos de baixa fertilidade, como o semi-árido nordestino, provoca a quebra do equilíbrio do ecossistema, gerando desertificação (RODRIGUES et. al., 1995). No entanto, em áreas como a Amazônia, o desmatamento está majoritariamente ligado à agricultura mercantil e à produção de

madeiras para o mercado interno e externo. No caso da agricultura, ela é acompanhada da prática das queimadas. A pobreza, desde então, passa a ser o centro das preocupações internacionais, especialmente do Banco Mundial, sem que se vincule o seu combate a um projeto de desenvolvimento endógeno, que demandaria políticas próprias de geração de emprego e distribuição de renda. Por outro lado, isso exigiria uma participação mais direta e ativa do Estado, a qual também exigiria recursos e fontes de financiamento.

O segundo aspecto que merece um comentário diz respeito ao *Planeta* na sua parte mais rica. A “crítica” do Informe Brundtland ao modo de vida dos países ricos, do ponto de vista ambiental, refere-se a uma prosperidade baseada em resultados (lucro e progresso) de curto prazo. Portanto, a questão diz respeito a encontrar mecanismos, especialmente tecnológicos, que viabilizem a manutenção do crescimento econômico, intenção que pode ser resumida no desafio de estruturar uma indústria que consiga “com menos, produzir mais” (CMMAD: 1991:230ss). Portanto, diferentemente das proposições do Clube de Roma no início da década de 1970, que defendia um crescimento *zero* para todos os países, o Informe Brundtland se constitui uma justificativa para manter e ampliar os mesmos níveis de crescimento econômico e, por mais paradoxal que possa parecer, justifica isso pela necessidade de combate à pobreza no terceiro mundo. Assim se expressa a CMMAD em seu relatório:

“Longe de querer que cesse o crescimento econômico, reconhece [o desenvolvimento sustentável] que os problemas ligados à pobreza e ao subdesenvolvimento só podem ser resolvidos se houver uma nova era de crescimento no qual os países em desenvolvimento desempenhem um papel importante e colham grandes benefícios” (*ibid.*:44).

Ora, se em geral se reconhece que os problemas ecológicos decorrem das pressões exercidas pelos níveis crescentes de produção e consumo, acima da capacidade de reposição e ajustamento ecológico da biosfera, como sugerir exatamente

o contrário para se chegar a um desenvolvimento sustentável? E como ter como pressuposto a necessidade de uma outra “era de desenvolvimento”, se a última (1950-1970) foi a grande responsável pelos problemas ambientais do fim do século XX? Nesse período, o consumo de energia triplicou nos EUA, na mesma proporção em que cresceram as emissões de gás carbono, ao passo que trezentas mil toneladas de clorofluorcarbono (CFC), composto químico gasoso que é um dos principais responsáveis pelos danos à camada de ozônio e que quase não era utilizado antes da II guerra, eram jogadas na atmosfera do planeta? (HOBBSAWM, 1995:258) E isso ocorre, especialmente quando se sabe da lentidão em que um padrão tecnológico é substituído por outro. Por isso, longe de criticar o modelo societário que fornecia as bases da chamada crise ecológica, o Informe Brundtland exprimia uma visão confiante na capacidade reguladora do mercado, em que os interesses individuais e coletivos se encontrariam para chegar a um equilíbrio (VEIGA, 1993:154). Para salvar a humanidade, salvaguardar antes os interesses do capital.

Por fim, quanto ao Informe Brundtland, cabe analisar a percepção da crise como um problema global, que transcende fronteiras nacionais, compreensão que está em consonância e nos remete à discussão das teses sobre “globalização”, que estiveram em seu auge alguns anos atrás e, apesar do desgaste, mantêm ainda grande influência. Por globalização, entende-se normalmente uma estrutura econômica determinada por processos que transcendem, ou estão fora do controle, dos Estados-nações e que as fronteiras em que estes se apoiavam para exercer sua autoridade e estabelecer os mecanismos “nacionais” de regulação econômica e social estão desaparecendo. Propõe-se em seu lugar a formas transnacionais de poder político e econômico, orientadas pelo interesse das grandes corporações econômicas (HIRST e THOMPSON, 1998), os verdadeiros agentes desse processo. Restaria aos Estados-

nações apenas a adaptação a essa onda, sobre o qual eles não têm capacidade alguma de controle. Tal proposição ideológica vê esse processo como inevitável, não havendo, portanto, como resistir às determinações dos referidos sujeitos do processo de globalização.

A “globalização”, ou mundialização, como prefere a tradição francesa¹⁴, não está descolada do processo de liberalização econômica imposta pelos países desenvolvidos e pelas instituições políticas e financeiras sob o seu controle. O Relatório Brundtland certamente não escapou dessas influências; muito pelo contrário, parece estruturar-se dentro dessa lógica como uma leitura muito particular da chamada crise ambiental, sob uma ótica liberal. Propõe, inclusive, que o ambiente e seus recursos deixem de ser tratados como “bens livres”, propondo que os “custos ambientais” sejam ou *externalizados* (“transferidos para os vários segmentos da sociedade”) ou *internalizados* (“pagos pela empresa”, podendo ser transferidos para o consumidor), questão que é objeto de intenso debate entre os economistas, especialmente pelos “economistas do meio ambiente”, de orientação neoclássica, como veremos na última parte deste capítulo (CMMAD, 1991:246).

¹⁴ No capítulo seguinte, daremos maior atenção ao debate desta questão. Aqui, desde já cabe uma explicação. Não optamos pelo termo *mundialização* para designar aqui o sentido das transformações recentes do capitalismo, o que não quer dizer discordância com o posicionamento de Chesnais (1996) em relação à origem do termo globalização. Sua origem, por si só, denuncia seu conteúdo marcadamente ideológico e seu significado como estratégia das grandes corporações, configurando uma fase específica, portanto, com atributos próprios do processo de internacionalização do capital. Não desconsideramos, também, a observação feita por Tavares e Fiori (1997:7-8), que reconhecem a conotação ideológica adquirida pela palavra, que se tornou um “lugar-comum de enorme conotação positiva, apesar da visível imprecisão conceitual”. No entanto, reconhecem também, a força política adquirida por ela, o que faz com que pensem no que aconteceu com o termo “imperialismo” no final do século XIX, originada nos escritos liberais de John Hobson e vulgarizada pela imprensa da época, tendo se tornado-se com o tempo um termo de profunda conotação política negativa. Assim, quando for inevitável usarmos o termo “globalização”, de uso mais corrente aqui no Brasil, será sempre acompanhado de aspas.

Sendo o problema ecológico um problema “global”, como ficaria a questão relativa à soberania dos Estados-nações? Com sutileza, mas deixando muito claras suas opiniões, o documento se refere assim a essa questão:

“As fronteiras nacionais se tornaram tão tênues que as distinções tradicionais entre questões locais, nacionais e internacionais se confundem. Políticas antes consideradas exclusivamente ‘assunto nacional’ têm hoje impacto sobre as bases ecológicas do desenvolvimento e da sobrevivência de outras nações. Por outro lado, as políticas de algumas nações – econômicas, comerciais, monetárias e em muitos casos setoriais – terem implicações sobre o território ‘soberano’ de outras nações limita as opções destas últimas quanto a soluções nacionais para seus ‘próprios’ problemas. Devido a esse contexto muito mutável de ação nacional, surgiram novos imperativos e novas oportunidades de cooperação internacional” (*ibid.*:349-350).

Para a consecução de uma cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável, destinada, principalmente, a implementar e gerir tais políticas nos países *em desenvolvimento*, duas instituições financeiras jogam um papel de destaque: o Banco Mundial e o FMI “devido à grande influência que exercem no desenvolvimento econômico em todo o mundo” (*ibid.*:377). Isso significa que tais agências, especialmente o Banco Mundial, que trata mais diretamente do financiamento de políticas de desenvolvimento, terão grande influência sobre as elaborações dos programas “nacionais” de desenvolvimento sustentável, determinando aquilo que, na leitura do banco, corresponde a uma estratégia sustentável, já que a crise fiscal dos Estados periféricos determinará uma crescente dependência de financiamento externo nas diversas áreas. Entretanto, como teremos a oportunidade de analisar, as prioridades e a orientação geral das políticas de desenvolvimento serão definidas fora do alcance nacional. Para isso, no início da década de 1990, o Banco Mundial dispunha de uma equipe de mais de 200 funcionários na área ambiental, priorizando o financiamento de projetos que tivessem claras preocupações sociais e

ambientais, tendência que era seguida pelo BID e pelos bancos nacionais latino-americanos (FONSECA, 1992:72).

Enfim, o *Relatório Brundtland* demarca novos horizontes para o debate sobre desenvolvimento e meio ambiente, procurando estruturar em torno de si o consenso, sendo recebido por muitos como um marco histórico que ajudou no processo de consolidação, após o relatório *Limites do crescimento*, de uma “consciência ecológica planetária” e trazer para a ordem do dia nas agendas dos países desenvolvidos tal problemática. No entanto, abre-se uma nova porta para o crescimento econômico pautado agora na justificativa de construir uma maior equidade “global” econômica e social entre os países desenvolvidos e periféricos. Finalmente, vence a estratégia dos primeiros, a qual pode ser considerada uma vitória política e ideológica, já que o “consenso” se deu em torno de suas análises e proposições. Emerge disso o conceito de desenvolvimento sustentável que, para alguns, representa um “novo” estilo de desenvolvimento, que o Relatório Brundtland não definia com clareza como pô-lo em prática.

Uma transformação também fundamental para a consolidação desse processo começa a se dar dois anos após a publicação do *Relatório Brundtland*: a desagregação do Bloco Soviético. Desde 1985, sob a liderança de Mikail Gorbachev, então Secretário-Geral do PCUS, várias iniciativas no campo político e econômico foram tomadas para reorientar o desenvolvimento interno e a política diplomática do país, resumidas nos termos que se popularizaram mundialmente: a Perestroika e a Glasnost, reformas que acabaram por estabelecer novas relações no campo soviético, estimulando movimentos dentro e fora da URSS, e que reivindicavam a volta do modelo econômico baseado na livre iniciativa e, no plano político, na democracia ocidental. O resultado foi um turbilhão revolucionário que colocou abaixo as estruturas

políticas e econômicas do antigo campo socialista, simbolizado no seu auge pela queda do Muro de Berlim, em 1989 (HOBSBAWM, 1995), e o colapso final da URSS, em 1991. Isso representou, definitivamente, o fim da ordem mundial do Pós-Segunda Guerra, que era baseada na bipolaridade entre as duas superpotências (EUA e URSS), e a ascensão dos Estados Unidos à condição de única superpotência militar do Planeta. A Guerra do Golfo, em 1992, nos moldes em que ela foi organizada e dirigida, iria ratificar essa hegemonia.

Na América Latina, a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência do Brasil, em novembro de 1989, após uma disputa acirrada contra representantes de tradições distintas da esquerda brasileira (Leonel Brizola, herdeiro do antigo trabalhismo getulista e das políticas desenvolvimentistas, e Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do PT que defendia um programa democrático-popular que, entre outras coisas, pregava a suspensão do pagamento da dívida externa, e contra quem Collor foi a uma disputa no segundo-turno e acabou vencendo). Isto consolida a estratégia neoliberal que seria desde então implementada no Continente e que ficou conhecida como “Consenso de Washington”, que se resume a proposta de um receituário de política econômica, fruto de uma reunião entre economistas e técnicos americanos e latino-americanos, realizada, acreditamos não por acaso, em 1989 (BATISTA, 1994). Muitas experiências neoliberais já vinham sendo adotadas na América Latina, como o caso do Chile, o do México, o da Bolívia e o da Argentina. No entanto, só com a adesão da burguesia brasileira, em 1987 (TAVARES, 1994), esse projeto continental ganhou força definitiva. Como acentua Fiori (1995a:IXss), citando o Financial Times, nos primeiros anos da década de 1990, verificou-se o que é chamado pelo jornal inglês de uma verdadeira “revolução intelectual” na América Latina contra o pensamento

“populista”, quer dizer, contra a tradição desenvolvimentista. Tal “revolução” firmou a idéia da construção do que se apresentava como um “consenso” em torno das idéias neoliberais. Finalmente, em todos os campos, a estratégia de dominação americana se completa.

Numa época que o neoliberalismo se apresentava pelo menos aos olhos da imprensa nacional e internacional, ancorada sobre opiniões de intelectuais de todas as estirpes, especialmente economistas, o consenso era a palavra-de-ordem do momento. Assim é que, rumo ao “consenso” quanto à questão do desenvolvimento sustentável, esse processo se completa com a realização, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Participaram desta Conferência, que foi também denominada pelo pomposo e simbólico nome de Cúpula da Terra, delegações de 178 países, reunindo-se 102 chefes de Estado. Paralelamente, foi também realizado o Fórum Global das ONGs, que reuniu cerca de 4.000 dessas organizações da sociedade civil (BARBIERI, 1997). Como preparação para esse evento, no plano internacional, aconteceu em novembro de 1991, em Haia, na Holanda, o simpósio “Desenvolvimento sustentável: do conceito à ação”, promovido pela CMMAD. (SACHS, 1993).

Também em 1992, o relatório anual sobre desenvolvimento do Banco Mundial foi dedicado à questão do meio ambiente, na qual é apresentada uma análise dos impactos ambientais do desenvolvimento econômico, principalmente no Terceiro Mundo, além das políticas prioritárias da instituição para alcançar o desenvolvimento sustentável, quando o centro de sua estratégia se volta para o combate à pobreza, que tinha como objetivo “proporcionar oportunidades a fim de que estas pessoas (...)”

possam tornar realidade todo o seu potencial é o objetivo essencial do desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992:1).

No Brasil, além de vários eventos, destacamos a realização de três iniciativas de grande importância para esta tese: a constituição da CIMA, em 1991, a formação de uma Comissão Especial Mista no Congresso Nacional sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro, também em 1991 (tendo esta como relator o senador cearense Beni Veras) e a realização da ICID, organizada, por solicitação do Governo do Ceará, pela Fundação Esquel-Brasil, uma entidade privada, e realizada em fins de janeiro e 1º de fevereiro de 1992, em Fortaleza, no Ceará. No primeiro caso, o resultado dessas iniciativas foi a elaboração do relatório “O desafio do desenvolvimento sustentável” (CIMA, 1991). Trata-se de uma análise oficial do governo brasileiro sobre o desenvolvimento econômico e social no Brasil e sua posição a respeito do novo “paradigma de desenvolvimento”. No segundo caso, foi produzido um relatório intitulado *Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro* (BRASIL, 1993), onde são esboçadas tanto análises sobre o desenvolvimento regional, especialmente sobre o Nordeste, quanto propostas para a superação dos dilemas econômicos e sociais regionais no Brasil. No terceiro caso, da ICID resultaram debates e contribuições de diversos intelectuais e técnicos brasileiros e estrangeiros especialistas em desenvolvimento regional e sustentável, que fundamentarão, segundo o IPEA (1999), a nova estratégia nordestina de desenvolvimento regional, cujo resultado foi o Projeto Áridas e o documento Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1994).

Os resultados principais da Rio-92 foram: a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, onde constam 27 princípios genéricos

relativos ao desenvolvimento sustentável; a Convenção sobre Mudanças Climáticas, que não estabeleceu nem metas de redução de emissões de gases poluentes (a principal causa do chamado “aquecimento global”) nem datas para serem alcançadas tais metas; a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Convenção sobre a Biodiversidade, que não levou a assinatura do Presidente dos EUA, George Bush, esvaziando em parte a sua força política; e, por fim, a *Agenda 21*, um documento de 40 capítulos que propõe um programa de ação (não obrigatório) para os governos dos países participantes (SACHS, 1993).

Dente todos esses documentos, a Agenda 21 é a de maior importância porque traça políticas que concretizarão na prática o significado da idéia de desenvolvimento sustentável. O 4º capítulo trata de questões como consumo, demografia, políticas de saúde, educação, assentamentos humanos, políticas ambientais gerais, políticas sociais relativas à mulher, à infância e juventude, índios, o papel das ONGs, dos sindicatos de trabalhadores, do papel da ciência e tecnologia, das mudanças institucionais, entre outros temas. No entanto, comentaremos rapidamente, a partir de Barbier (1997:91ss), as questões mais pertinentes a esta tese. A Agenda 21 enfatiza, seguindo a linha definida anteriormente no relatório Brundtland, como centro da nova estratégia a necessidade da cooperação internacional. No capítulo dois, defende o estabelecimento de uma parceria mundial e indispensável articulação da economia mundial que se dará mediante a liberalização do comércio e do financiamento aos países “em desenvolvimento” e o estímulo a políticas internas que estejam em conformidade com o novo estilo de desenvolvimento. Assim, é recomendado aos governos ações que atuem junto às organizações de comércio internacionais, como o GATT, para que sejam mantidos os princípios relativos à livre

circulação de mercadorias (*ibid.*:91-92). No capítulo três, é defendido o combate a pobreza como uma prioridade das políticas de desenvolvimento sustentável, omitindo, no entanto, qualquer crítica aos impactos sociais do endividamento dos países pobres (*ibid.*: 93). A Agenda 21, assim, consolida uma concepção de desenvolvimento que, procurando dar conta dos dilemas ambientais, não consegue enxergar contradição alguma entre o modelo de sociedade e suas práticas sociais cada vez mais orientadas pelo mercado e suas incidências sobre a natureza. Muito pelo contrário, reafirma que é mantendo e até ampliando o crescimento econômico que se encontrará a via para um desenvolvimento sustentável.

Portanto, a elaboração e consensualização do conceito de desenvolvimento sustentável se desenvolvem no percurso da crise capitalista iniciada no início da década de 1970 e ganham contornos cada vez mais precisos, à medida que uma nova ordem capitalista se conforma sob a hegemonia das idéias neoliberais, determinando o sentido desta nova ordem.

A seguir, discutiremos a dimensão metodológica em que o conceito se apóia. Chamamos a atenção, desde já, para a tendência crítica de uma corrente que se apresenta com um projeto de fundar uma nova epistemologia das ciências, que nega toda a tradição científica moderna. Segundo os críticos da ciência moderna, ela seria em parte responsável pelos dilemas contemporâneos da humanidade, porque ensejou formas peculiares que se estruturavam a partir da idéia de dominação do sujeito sobre o objeto, tornando a natureza um mero objeto a ser estudado e explorado para prover os ideais de progresso humano. Tentaremos demonstrar que não se trata de observar, no campo do método, apenas a ocorrência de uma separação formal, portanto, relativa apenas ao procedimento metodológico. Trata-se, em primeiro lugar, de observar a

realidade como uma integração inseparável entre homem e natureza; em segundo lugar, de entender tal relação como histórica e, portanto, como resultado das ações homem-natureza construídas socialmente.

1.2 - A DIMENSÃO METODOLÓGICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A principal proposição metodológica de que partem, em geral, os estudiosos do desenvolvimento sustentável pode ser resumida nos termos da *interdisciplinaridade* ou *transdisciplinaridade* (MORIN, 1987; 1996). Tal definição significa o reconhecimento da natureza *como parte* das relações sociais, assim como as limitações dos métodos que serviram de alicerce para a constituição da ciência moderna. Este é um ponto constitutivo do que tem sido chamado de “crise de paradigmas”. Em geral, o reconhecimento das limitações do método da ciência moderna integra a consideração de que ele contribuiu decisivamente para que o homem observasse a natureza como um mero objeto do seu conhecimento e da sua apropriação, sendo esta a grande herança metodológica do método cartesiano (CAPRA, 1992). Adorno e Horkheimer (1991), assim como a atualização da crítica de Habermas (1989), são autores de referência nesse debate. Os primeiros, pela posição seminal na crítica mais contemporânea à modernidade e à tradição iluminista; o segundo, diante do impasse colocado pelos seus antecessores de Frankfurt, por procurar indicar saídas para a crise da razão, mediante a constituição de um novo tipo de razão, que abandone o paradigma da relação sujeito-objeto e o substitua pelo da ação comunicativa (ROUANET, 1989).

A primeira questão que se nos apresenta é se a chamada crise de paradigmas é uma crise geral das formas modernas de produzir o conhecimento, onde se incluem teorias críticas da própria ciência moderna, como o marxismo, ou se trata de uma crise geral da sociedade – ou da civilização, como prefere Heller, (1999) – que

se propaga sobre a ciência. Altvater (1999), por exemplo, discorda de que estamos diante de uma crise de paradigmas nas ciências, já que não se está apresentando uma ruptura na relação entre os desafios sociais da atualidade e os sistemas de pensamento, sendo mais provável uma confusão entre limitações e insuficiências teóricas ou falhas políticas da ciência atual com uma crise de paradigma. Isso se dá, possivelmente, se pelo ambiente marcado pelos conflitos ocasionados por uma ruptura histórica que está em pleno andamento.¹⁵

Se levarmos em conta que um paradigma não se restringe apenas a uma metodologia, dizendo respeito também a sua relação com o mundo real através da explicação que sobre ele permite desenvolver, não há efetivamente uma crise paradigmática global. Lembramos que os conceitos de paradigma¹⁶ e de crise de paradigma¹⁷ elaborados por Kuhn (1998), diziam respeito originalmente à Física e procurava demonstrar as insuficiências de teorias e metodologias, no caso a Física Quântica, de fornecer explicações viáveis diante dos avanços proporcionados por outro paradigma emergente. Comumente, os que se envolvem no debate sobre a existência de uma crise de paradigmas não levam em consideração, por exemplo, as observações

¹⁵ Lukács já havia chamado a atenção para as relações entre as crises históricas e as crises na Filosofia, por conseguinte, entre as idéias e seu próprio tempo, quando o pensamento é marcado profundamente na sua metodologia, na sua estrutura e nas condições que o tornaram possível, pelas condições sociais e históricas que lhes dão sustentação. “Concepções que, durante muito tempo, pareciam indiscutíveis, tornam-se de repente problemáticas”. (LUKÁCS, 1979:101). A crise, nessas circunstâncias, não é de uma ciência em particular, mas da própria ciência e da Filosofia, do próprio pensamento. As crises do capitalismo não apenas têm o poder de provocar abalos na sua estrutura econômica. Elas provocam, também, verdadeiros terremotos na estrutura das idéias que o comandam, o que suscita um movimento no sentido da busca de saídas para a crise, se verificando um intenso debate que questiona a hegemonia das idéias anteriores – que, diante da nova situação, colocam-se na defensiva –, criando-se imediatamente um antagonismo entre o *velho* e o *novo*, entre as idéias *em crise* e seus principais antagonistas do presente. A realidade em crise, na sua turbulência confusa, parece dar-lhe razão. Como vimos no tópico anterior, a emergência do “novo paradigma” se desenvolve paralelamente às transformações no capitalismo mundial de alcance histórico.

¹⁶ Segundo as palavras de Kuhn: “Considero ‘paradigmas’ as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de *uma* ciência” [g.n.] (KUHN, 1998:13).

¹⁷ “(...) necessitamos estudar detalhadamente o modo pelo qual as anomalias ou violações de expectativa atraem a crescente atenção de *uma* comunidade científica, bem como a maneira pela qual o fracasso repetido na tentativa de ajustar uma anomalia pode induzir à emergência de uma crise” (*ibid.*:14).

de Kuhn a respeito da natureza cumulativa da ciência, dos avanços científicos e do caráter histórico das questões levantadas pelos cientistas em seu próprio tempo. Tendo o cientista contemporâneo uma posição privilegiada na observação do desenvolvimento científico, não caberiam como centro de seus questionamentos as relações nem as contraposições entre, por exemplo, o pensamento de Galileu e seus contemporâneos e o dos cientistas modernos. “Se essas crenças obsoletas devem ser chamadas de mitos, então os mitos podem ser produzidos pelos mesmos tipos de métodos e mantidos pelas mesmas razões que hoje conduzem o conhecimento científico” (*ibid.*:21). Além do mais, para Kuhn (*ibid.*:201-237), a produção do conhecimento e o seu processo de atualização se dá na forma do progresso, orientado por paradigmas científicos até que haja uma revolução científica, o que não negaria as contribuições anteriores, mas alteraria as orientações globais da comunidade científica.

Os esforços para a elaboração de uma nova teoria do desenvolvimento que procure superar os dilemas criados pelas limitações impostas pelo modelo desenvolvimentista, e que apontam na direção de uma relação mais equilibrada entre crescimento da produtividade, preservação ambiental e redução das desigualdades sociais, leva-nos a concluir que a crise da idéia de desenvolvimento tem sido tratada como uma crise de paradigma. É o caso de Brüske (1996), para quem, independente das diferentes abordagens sobre o desenvolvimento sustentável, os esforços integradores que procuram viabilizar um tratamento articulado entre a dimensão ecológica e a dimensão econômica se constituem importantes iniciativas para que o novo paradigma surja da crise e possa ter validade macro-teórica, heurística e, a partir da sua coerência interna, orientar ações sociais, ou seja, para que tenha legitimidade científica e cultural. Por outro lado, para Brüske, são estabelecidas três dimensões que devem ser levadas em conta para articularem proposições teóricas a respeito do

desenvolvimento sustentável: a dimensão biofísica, isto é, o espaço físico onde qualquer ação humana se desenrola; a dimensão do cálculo econômico, determinada pelas trocas mercantis que necessitam, a partir delas, que sejam determinados valores econômicos para mercadorias que são objeto de tais trocas, o que impõe, na sociedade capitalista, a lógica da valorização, aspecto que tem determinado o dinamismo da economia industrial; e, por fim, a dimensão sóciopolítica, que se constitui da ação humana não independente das outras dimensões, mas determinada por valores produzidos culturalmente, portanto, socialmente, e se expressam na natureza através da transformação desta, no uso que o homem faz da energia que só ela (a natureza) pode prover (BRÜSEKE, 1996: 115-118).

Ora, os esforços de elaboração promovidos por diversas correntes que contribuem, segundo Brüseke, para dar origem a um novo paradigma, não têm partido de proposições novas. Portanto, se o problema é novo, as bases para sua abordagem continuam sendo as mesmas. É o caso, por exemplo, da chamada economia do meio ambiente, de abordagem neoclássica, que, como veremos mais adiante, faz uso de um instrumental teórico tradicional para incluir nele formas de calcular e atribuir valor às “externalidades” produzidas pela ação destrutiva do capital. Da mesma maneira, a chamada Economia Ecológica procura dar ênfase nas suas análises à capacidade energética do Planeta para suportar e manter os mesmos níveis de produção e consumo, o que, para Alier (1999), se origina de pressupostos teóricos e metodológicos não tão recentes assim. Como afirma Altvater (1994), uma economia ecológica continua sendo uma economia, e seus pressupostos continuarão voltados para os princípios econômicos que orientam as decisões, mesmo se tratando de aproveitar recursos naturais. Há aqui, seguramente, um problema novo que exige ser abordado com o instrumental teórico e metodológico de que dispomos, sem

escamotearmos as diferenças ideológicas e políticas que estão implícitas nas próprias teorias e metodologias.

As insuficiências teóricas de muitas abordagens decorrem do fato de como a ciência moderna concebeu, desde a sua origem, o problema do conhecimento e sua relação com o mundo social e natural. No caso das ciências sociais, repentinamente a questão ambiental passou a exigir uma atenção a qual elas jamais dispensaram. Então, não pode ser desconsiderado o fato de que é nas ciências naturais onde, em geral, se vão buscar conceitos e teorias para construir o novo paradigma, correndo-se o risco de promovermos uma perigosa inversão ao diminuirmos (ou mesmo desconsideramos) a importância da esfera social. Esta esfera, afinal das contas, constitui o centro da problemática, já que é dela, ou seja, das formas que assumem as relações sociais, que determinam também formas particulares de relações entre sociedade e natureza, que emerge a problemática ambiental. Descobre-se, enfim, que a natureza é parte constitutiva dessas relações sociais e que, se estas não são determinadas por aquelas, muito do que ocorre no desenrolar dessas relações guarda dela larga influência das condições naturais e espaciais.

Enfim, a artificialização do mundo, a transformação da natureza pelo homem, nunca é completa no sentido de podermos, de alguma maneira, relevar as suas injunções sobre o social. Como nos diz Santos (1985), o espaço é também uma instância da sociedade, da mesma maneira que o é a instância econômica e a cultural-ideológica, de vez que ambas contêm o espaço e são contidas por ele, sendo essa característica que lhe determina o caráter social. Assim, a mudança social, os processos de modernização, criam e recriam permanentemente as paisagens, transformam os lugares, articulam as regiões, “reduzem” distâncias, de modo que, agora percebe-se, essas “marcas” são deixadas também no ar, no mar, nas florestas. Por fim, descobre-se

a natureza não apenas como um “palco” em que as relações sociais são desenvolvidas: a própria determinação dela resulta de uma relação social, uma relação entre homens e destes com a natureza.

No plano metodológico, devemos questionar de onde podemos partir para buscar um método que melhor explique os problemas levantados no debate a respeito do desenvolvimento sustentável e que parta da consideração de uma relação integrada entre sociedade e natureza. Chamamos a atenção para o fato de que não se trata aqui de uma discussão estritamente metodológica, como se as definições do método resolvessem o problema. Existe, portanto, uma precedência para abordagem do método, qual seja, a definição do objeto. E aqui não se trata de um objeto simples nem único; não se trata de definir uma especificidade de uma ou de outra ciência, para que se estabeleçam fronteiras entre elas. O objeto em questão, em si mesmo, é múltiplo e não pode ser tratado a partir de uma diferenciação e separação rígida entre sujeito e objeto. O ponto fundamental, a nosso ver, diz respeito à questão da *totalidade* do conhecimento da realidade, da natureza indissociável do homem e o seu mundo, que é ao mesmo tempo social e natural.

Por isso, a postura positivista que vê o mundo social regido por “leis” semelhantes ao mundo natural deixa de reconhecer que o que dá condição de humanidade ao homem é exatamente a capacidade de transformar ambos os mundos, enquanto que, por exemplo, a oposição rígida neokantiana¹⁸ entre o mundo social e natural e, portanto, entre as ciências sociais e naturais, deixa de perceber o caráter

¹⁸ No final do século XIX os neokantianos, dos quais Weber recebeu decisiva influência (OUTHWAIT, 1985; OAKES, 1987) atualizaram e desdobraram as contribuições metodológicas de Kant no debate a respeito das especificidades metodológicas das ciências sociais e da demarcação diferenciadora em relação ao método das ciências naturais, cuja principal diferença residia exatamente nos objetos distintos de ambas as ciências. Eles procuravam responder aos positivistas que advogavam para as ciências sociais o uso dos métodos das ciências naturais. Essa compreensão implicava uma relação dicotomizada entre sociedade e natureza, pelo lado dos neokantianos, e uma transposição mecânica da compreensão dos fenômenos naturais vistos de maneira semelhante aos fenômenos sociais.

integrado e indissolúvel entre homem e natureza. Por isso, o pensamento se encontra numa dualidade intransponível que o separa definitivamente do ser. Ora, se a realidade se constitui de tal integração, como separá-la no plano do método?

Tal proposição não tem nada de novo e pode ser estabelecida na ciência moderna desde Hegel, passando por Marx e alguns marxistas como Engels, Gramsci e Lukács. Assim, consideramos falso atribuir a Marx o desprezo comum à ciência moderna pela natureza. Procurando superar Hegel, Marx projetou uma integração relacional entre esferas (sociedade e natureza). Não obstante, o seu grande mérito foi estabelecer que tais relações não são “naturais”, sendo, ao contrário, determinadas socialmente. Tais relações transformam ambas as esferas¹⁹. Ao agir sobre a natureza o homem transforma a si próprio, transformando seu próprio mundo social. E se tais

¹⁹ O problema da dialética hegeliana, como identificou Marx, reside no fato de que Hegel concebeu o pensamento como fonte primária e única de superação da alienação, tornando assim os objetos exteriores ao homem objetos alienados na forma estrita do pensamento, realizadas pelo Espírito como verdadeira essência humana. Em síntese, a alienação se dá no plano do pensamento e só no seu ela pode ser superada. “A *humanidade* da natureza e da natureza produzida pela história, dos produtos do homem, aparece no fato de que eles são *produtos* do Espírito abstrato e, portanto, nessa mesma medida, momentos *espirituais*, seres de pensamento” (MARX, 1985a:37). Portanto, a natureza como mera exteriorização da idéia não pode ser concebida no tempo, no desenvolvimento histórico (ENGELS, s/d:183). A apropriação da natureza seria um mero ato do Espírito, da consciência, é uma abstração idealista. Marx busca pela via da *práxis social* o meio de superar a dicotomia ser–pensar, como meio de buscar a identidade e a coincidência entre sujeito e objeto. Como diz Marx, se a “natureza enquanto natureza”, a natureza *em si*, separada do social e não pensada também como realização humana, mas apenas como exterioridade, e sendo, por isso, privada de sentido – não como sensibilidade exteriorizada, organizada por esses sentidos e oposta ao pensamento –, essa natureza “não é nada”. O homem é homem porque consegue exteriorizar sua vida através de “objetos efetivos”, “sensíveis”, produzidos por ele na sua relação com a natureza, mas também com outros homens, o que o torna também objeto de si próprio. É nisso que reside a sua humanidade. “O *homem* é imediatamente *ser natural*. Como ser natural, e como ser natural vivo, está, em parte, dotado de *forças naturais*, de *forças vitais*, é um ser natural *ativo*; estas forças existem nele como disposição e capacidade, como instintos; em parte, como ser natural, corpóreo, sensível, objetivo, é um ser que padece, condicionado e limitado, tal qual o animal e a planta; isto é, os *objetos* dos seus instintos existem exteriormente, como objetos independentes dele; entretanto, esses objetos são *objetos* de seu *carecimento*, objetos essenciais, imprescindíveis para a efetuação e confirmação de suas *forças essenciais*. Que o homem seja um ser *corpóreo*, dotado de forças naturais, vivo, efetivo, sensível, objetivo, significa que tem como objeto de seu ser, de sua exteriorização de vida, objetos *efetivos*, *sensíveis*, ou que só em objetos reais, sensíveis, pode *exteriorizar* sua vida. Ser objetivo, natural, sensível e ao mesmo tempo ter fora de si objeto, natureza, sentido, ou inclusive ser objeto, natureza e sentido para um terceiro se equivalem” (MARX, 1985a:40). Assim como o capital não existe sem o trabalho, a sociedade não existe sem a natureza, não apenas porque a natureza é “palco” da existência do social, mas porque ela supre todas as nossas necessidades, assim como os homens são parte dela. Deste modo, a *práxis*, a ação humana sensível e historicamente determinada, é essa condição para atingir a cognoscibilidade da vida social e natural, dando inteligibilidade a esses fenômenos através da construção da totalidade de suas relações.

relações são históricas, resultado de cada modo especial de produzir as necessidades sociais, destes emergem formas particulares de relações entre homem e natureza. Como diz Gonçalves C. (1998:23), “o conceito de natureza não é natural”.²⁰

Leis condena Marx por ter tido ele apenas uma “preocupação marginal” com a degradação ambiental no capitalismo, sendo a natureza considerada como um “meio de trabalho para o homem”²¹ e como “mundo não humano”, o que representaria a atitude de enxergar a natureza como mero objeto de apropriação do homem. Quanto às conhecidas teses de Marx a respeito do processo de humanização da natureza e naturalização da humanidade, o cientista político argentino afirma ser esta compreensão, retirado contexto em que Marx viveu, uma “precoce vocação ambientalista”, para logo depois dizer que o que prevalece mesmo é a visão antropocêntrica, segundo a qual, a natureza continua a ser mero objeto humano. “Marx valoriza o desenvolvimento da ciência não para conhecer a natureza e, assim, poder *respeitá-la* melhor, mas para minar sua *independência* [g.n.] em relação à

²⁰ É muito comum entre alguns geógrafos, como é o caso de Lacoste (1988), atribuir às análises de Marx um caráter a-espacial acompanhadas de “raciocínios grosseiramente deterministas”. Ao que parece, tais afirmações desejam encontrar em Marx as soluções globais para cada ciência em particular. Cremos que tais assertivas se devem aos níveis amplos de abstração e generalização da maior parte das elaborações de Marx. Em todo caso, é inegável a importância que o economista e filósofo alemão dá a questões espaciais, como as contradições da relação campo–cidade, sendo estas sem dúvida uma das grandes contribuições de Marx para desvendar uma das características espaciais fundamentais das formações sociais na história, assim como, especialmente nas *formen* dos *Grundrisse* (MARX, 1977), o que pode ser tido como o centro de toda a sua obra, a importância do *trabalho social* para produzir a vida, transformando, consciente ou inconscientemente, a natureza e a sociedade, dando conteúdo histórico às relações de produção, que incluem também formas de propriedade (da terra). Sobre a questão levantada acima por Lacoste é importante citar Quaine: “Marx não é (...) um geógrafo (assim como não é um historiador nem um sociólogo), mas no marxismo, assim como existe uma teoria da história e uma análise da sociedade, existe também uma geografia, sempre que por geografia se queira entender principalmente ‘a história da conquista cognoscitiva e da elaboração regional da terra, em função de como veio a se organizar a sociedade’ (L. Gambi)”. (QUAINE, 1979:51)

²¹ A natureza, como explica Marx com detalhes na sua “Crítica ao Programa de Gotha” (MARX:s/d), não é “meio de trabalho”, mas “fontes dos valores de uso” que integram a “riqueza material” da sociedade que, por sua vez, determina as formas de apropriação da natureza. Assim, “na medida em que o homem se situa de antemão como proprietário diante da natureza, *primeira fonte de todos os meios e objetos de trabalho*, e a trata como posse sua, seu trabalho converte-se em fonte de valores de uso, e, portanto, em fonte de riqueza” (MARX, s/d:209), porque sendo a natureza convertida em propriedade privada de poucos, muitos são coagidos ao trabalho que é o que produz a riqueza material das sociedades de classe, especialmente da capitalista.

humanidade” (LEIS, 1999:204). Independência! Primeiro, é importante perguntar o que é a natureza e qual o seu papel na reprodução humana. Segundo, o que é o próprio homem e como ele se distingue da natureza? As respostas a essas questões nos conduzem à problemática do trabalho. Isso não implica numa noção estreita relativa à relação sujeito–objeto. Ambos, homem e natureza, são objetos e sujeitos ao mesmo tempo. No entanto, há uma parte ativa nessa relação, que é o homem. Ora, o homem não pode prover sua subsistência mantendo a natureza intocada e, se não somos animais “naturais”, desejamos fazê-lo com o maior conforto possível. A questão está na forma social que esse processo assume.

No capitalismo, como diz Marx nos *Grundrisse*, “pela primeira vez, a natureza se torna para a humanidade mero objeto, mera questão de utilidade, cessando de ser reconhecida como um poder em si mesma; e a descoberta teórica de suas leis autônomas parece somente um artifício destinado a subjugar-la (...)” (*apud* HARVEY, 1993:106). Seu objetivo é o atendimento às necessidades da acumulação capitalista, na forma da sua apropriação desigual sobre os produtos da natureza, quando o consumo excessivo de uns, que leva a uma compulsão desenfreada de consumo, representa a completa escassez para muitos. Disso depende, para Marx, a superação da própria alienação humana, quando na sua relação com a natureza não estiver embutida um modo de dominação sobre a natureza e sobre os próprio homens. “O reino da liberdade só começa de fato quando o trabalho determinado pela necessidade e pelas considerações mundanas deixar de existir” (*id.*). Em outros termos, quando este estiver voltado para o desenvolvimento do próprio homem como um fim em si mesmo, e não como fetichização da própria vida, que se manifesta, entre outras coisas, pelo ato de ter, de acumular, além das necessidades vitais. Isso não significa a constituição de uma sociedade baseada em um modo de produção de subsistência, mas a reorientação de

toda a produção social para uma apropriação social, determinada pela consciência das necessidades individuais e coletivas. A origem de toda a problemática ecológica contemporânea não parte exatamente da noção desintegradora entre consumo individual e consumo social, entre produção social, apropriação individual e o reconhecimento disso como uma positividade, quando o *ter* se sobrepõe ao *ser*?

Assim, a ciência moderna, seguindo a lógica da racionalização fragmentadora da realidade, fundada em configurações especiais da divisão social do trabalho, jogou um papel decisivo para a consolidação de uma forma de pensar ajustada às formas da vida social. Vida esta que procura fugir aos dilemas éticos que tais práticas sociais encerram e se esconde sob o manto da neutralidade ou da impossibilidade de conhecer a realidade como uma totalidade, negando-se a explicar seus fundamentos sociais.²²

O debate sobre desenvolvimento sustentável não pode escapar a esses dilemas porque, nos termos em que universalmente ele é posto, diz respeito ao próprio “futuro da humanidade”. Isso significa dizer que não se trata também de restringir tal mudança ao campo da epistemologia e do método, mantendo distância da dimensão ontológica. Trata-se, ao contrário, de fundar o método ontologicamente, ou antes, de afirmá-lo como proposição metodológica, que precederia uma abordagem sobre as qualidades históricas do próprio objeto. Em síntese, antes de qualquer coisa, o objeto deve ser fundado historicamente deve integrar as dimensões em que nele estão contidas e, portanto, constituído como uma totalidade.

²² Para Lukács, “(...) quanto mais evoluída é uma ciência moderna, melhor conseguiu uma visão metodológica e clara de si mesma e mais terá de voltar as costas aos problemas ontológicos da sua esfera e eliminá-los resolutamente do domínio da conceptualização que forjou. E quanto mais evoluída, quanto mais científica, mais se transforma num sistema formalmente fechado de leis parciais especiais para o qual o mundo que se encontra fora do seu domínio e, com este, e até em primeira linha, a matéria que se propõe conhecer, *o seu próprio substrato concreto da realidade*, passa, por princípio e por método, por *inapreensível*.” (LUKÁCS, 1979:119)

O conhecimento da realidade social e natural é inesgotável porque é histórica, o que a configura como dinâmica e ao mesmo tempo indivisível. O real é indivisível e a possível divisibilidade deste só pode ser operada pela consciência filosófica. No entanto, mesmo nas suas especificidades, o dado que dá inteligibilidade a elas são suas relações com o todo. E estas relações são, por sua vez, múltiplas, o que dá uma configuração complexa ao real. A totalidade se constitui então como o recurso metodológico para entender a complexidade ontológica do ser, para termos então integrados e indissolúveis a ontologia e o método. Entretanto, não devemos esquecer que a primeira tem a primazia sobre o segundo, o procedimento ontológico antecede o metodológico. (LESSA, 1999:141ss)

A noção de totalidade aqui exposta se distingue de algumas concepções, que comentaremos a seguir, originárias do campo das ciências naturais, assim como das que, oriundas de *cientistas sociais*, se estruturam recebendo decisiva influência daquelas. No entanto, é bom reconhecer, apesar das limitações relativas ao não estabelecimento, nessas teorias, de uma ênfase nas relações sociais, elas se encaminham para uma compreensão integradora e relacional da realidade (social e natural), aproximando-se de uma compreensão dialética que vê a realidade como uma totalidade em movimento. São os casos da *Teoria Geral dos Sistemas*, do biólogo Ludwig von Bertalanffy (1975) das revolucionárias contribuições do químico Ilya Prigogine²³ sobre a termodinâmica do não equilíbrio, e do antropólogo francês Edgar

²³ Ilya Prigogine, cientista de origem russa e Prêmio Nobel de Química em 1977, dá, na metade do século XX, um novo impulso aos debates a partir de uma nova compreensão a respeito do segundo princípio da termodinâmica, a lei da entropia, colocando o problema em termos de produção tanto de ordem como de desordem. Para os físicos, até então a entropia era um princípio gerador apenas de desordem, à medida que o desgaste de energia produziria o esgotamento dos corpos até a sua morte. Prigogine (1967) chama a atenção para o fato de que logo após a produção da desordem ou dos desequilíbrios, emergem novas fontes de ordem, as “estruturas dissipativas”, que, como sistemas abertos, podem produzir novas estruturas de ordem, ou seja, a entropia não conduz necessariamente à morte dos sistemas, mas a novas estruturas de ordem e equilíbrio. Prigogine dá ênfase às relações entre

Morin (1987), com sua Teoria da Complexidade. Essas duas primeiras são fundamentais e exercem grande influência sobre a teoria elaborada por Morin. É importante lembrar que não se trata de elaborações orientadas, especificamente, para o objetivo de contribuir com a elaboração de uma teoria específica do desenvolvimento sustentável, mas de uma nova epistemologia para a ciência baseada numa visão *holista* (Capra, 1996) da ciência e do mundo.

O propósito de Morin, que se baseia em elaborações demasiadamente abstratas baseando-se, também, em conceitos, principalmente da física, é construir um novo tipo de ciência que veja também, para além de suas pretensões universalistas quanto à verdade do conhecimento, veja também a sociedade e a natureza como componentes de uma inter-relação complexa, sendo um sistema aberto para o acaso e a incerteza. Ora, essa compreensão, como vimos, Morin desenvolve-a com base em Bertalanffy, que introduz a noção de sistemas abertos, baseados, por sua vez, no segundo princípio da termodinâmica, em contraposição à compreensão da “Física convencional” que, trata apenas de sistemas fechados, ou seja, isolados e sem interação com o seu ambiente (BERTALANFFY, 1975:63). Morin, apesar de negar validade a todas as metodologias da chamada ciência moderna, inclusive o marxismo, e propor não apenas uma articulação entre as ciências sociais e naturais, mas uma completa reorganização “da própria estrutura do saber” (MORIN, 1987:13), o antropólogo francês não parece propor muita novidade. Mesmo o questionamento aos conceitos e sua validade universalista já fora questionado por Nietzsche. Isso incluiria mesmo

o universal das leis da natureza, quando estas se aproximam do equilíbrio, e das suas especificidades, quando advêm os desequilíbrios, dando lugar ao aleatório, às instabilidades que vão exigir um maior fluxo de energia dissipada, o que conforma esses sistemas como “estruturas dissipativas” (PRIGOGINE e STENGERS, 1997).

Eistein, que Morin inclui ao lado de Copérnico, Galileu e Newton, com sua concepção de um universo estruturado na ordem (*ibid.*:67).

Portanto, as contribuições descritas rapidamente acima, dizem respeito aos conceitos de sistema (Bertalanffy) e de entropia (nos termos propostos por Prigogine). Estes dois conceitos são fundamentais para explicitarmos a proposta metodológica de Morin, porque elas implicam, segundo ele, em noções integradoras e interdisciplinares, em formas novas de conceber o conhecimento. Assim, a realidade conformaria um sistema que funciona como um todo integrado e relacional. A idéia de sistemas abertos, isto é, de sistemas que combinam ao mesmo tempo movimentos previsíveis e aleatórios e de relação entre sistemas, conduz à idéia de entropia, segundo a qual, todo sistema ao se relacionar com outros sistemas e com o meio ambiente, perde energia, que, como vimos, não poderá mais ser repostada, produzindo uma fonte de permanente desequilíbrio e desordem. A grande novidade no campo da termodinâmica é que o desequilíbrio e a desordem produzem novas fontes de equilíbrio e ordem (PRIGOGINE e STENGERS, 1997). Assim, invertem-se os sinais: sistemas tenderiam ao equilíbrio, mas com a produção interna de fontes de desequilíbrio, que gerassem esses efeitos de entropia, efeitos sobre o qual não temos nenhum controle determinístico, exatamente por serem sistemas abertos em movimento. Os sistemas foram originalmente concebidos como ordem, mas, por serem abertos tenderiam à desordem. A entropia foi concebida originalmente como desordem, mas viu-se que ela produz também a ordem.

O projeto de Morin não é apenas ultrapassar essas noções, mas criar, como já dissemos, um novo método, uma nova forma de pensar a natureza, a sociedade e o próprio conhecimento que abandone, definitivamente, o método cartesiano, fundado apenas na ordem e na não-contradição. O seu método parte de uma visão relacional

entre dimensões que se entrecruzam, consideradas elas como uma coisa só: a relação entre a vida natural e social, sendo esta um objeto complexo, produto de uma relação complexa. Tratando-se de objetos de tal magnitude, a teoria da complexidade parte da idéia de não ser possível simplificar nem o conhecimento produzido nem os “objetos”, exatamente por se tratar de uma “unidade complexa”. Esta não pode estar envolvida por noções como identidades e causalidades nem deve partir da idéia de que as desordens (Foucault diria as descontinuidades) internas sejam consideradas como perturbações externas aos fenômenos, assim como sujeito e objeto não podem deixar de se reconhecerem como realidades integradas (MORIN, 1987:344).

A realidade complexa, assim, é entendida em termos que concebem a junção e a disjunção como partes de um mesmo processo e o antagonismo (a desordem) como parte da ordem porque uma leva a outra. E a vida caminharia nessa “ordem” anelar, cíclica: ordem–desordem–organização, interagindo de modo permanente. O universo seria um grande sistema, uma ampla “unidade complexa organizada”, que contém e é contida por uma infinidade de sistemas²⁴ inter-

²⁴ Neste sentido, o conceito de sistema se constitui no centro da proposta metodológica de Morin, por dar conta da complexa relação entre o *observador-conceptor* e o *universo fenomênico*, a base sobre a qual todos os *fenômenos organizacionais*, ou seja, os sistemas (físicos, biológicos, antropológicos, ideológicos e teóricos), possam ser estudados. “O sistema é o conceito complexo de base, porque não é redutível a unidades elementares, conceitos simples, leis gerais. O sistema é a unidade de complexidade. É o conceito de base porque pode desenvolver-se em sistemas de sistemas, onde aparecerão as máquinas naturais e os seres vivos. Estas máquinas, estes seres vivos são *também* sistemas, mas são já outra coisa. O nosso objetivo não é fazer sistemismo reducionista. *Vamos utilizar universalmente a nossa concepção do sistema não como palavra-chave da totalidade, mas na raiz da complexidade*” (*ibid.*:142) Do grande sistema que é o universo do corpo singular, seja humano ou não, temos aqui uma inter-relação de sistemas, caracterizados pela organização, ou seja, pela vida. Saindo dessa amplitude sistêmica e penetrando naquilo que diz respeito mais ao sistema, digamos, terrestre, onde a vida interage não apenas pela troca de energia (natural), mas também, acrescentamos nós, pelo trabalho (energia social), e que interessa mais de perto a esta tese, Morin apresenta a a dimensão ecológica como uma dimensão essencial a ser pensada juntamente com a espécie (reprodução) e o organismo (indivíduo), o ambiente onde a vida se desenvolve e se constitui como um sistema inter-relacional, uma “eco-organização”. Nesta, ao mesmo tempo prevalece a *ordem* da regularidade dos movimentos da Terra, dos dias e noites, das estações, dos ciclos naturais da vida animal, e a *desordem* dos movimentos dos continentes, do deslocamento das placas tectônicas, da diversidade de animais e plantas, da anarquia das ocupações dos espaços e da luta pela sobrevivência em que todos lutam contra todos. A conjugação desses movimentos complexos se dá através da vida, da interação vivificadora em todos, ao mesmo tempo que os que

relacionados. Nele já não há mais centro, já não há mais *torres de controle* de onde se possa observá-lo e explicá-lo. O universo não é mais o fundamento que articula todas as coisas. Ele próprio é uma singularidade do pensamento. “O universo *que nasce aqui* [g.n.] é singular precisamente no seu caráter geral” (MORIN, 1987:83). Tudo em Morin parece nascer, como se tudo fosse uma novidade, como se a forma de pensar pudesse reestruturar por si só todas as coisas. Rejeitemos o método cartesiano e tudo renascerá.

E esse caráter abstrato permeia toda a obra. A vida, por exemplo, é tratada como tal, como pulsação, latência, como produtora e consumidora de energia, de calor. A vida é uma realidade em si mesma, sem dúvida, mas é da vida humana, portanto da vida social, de que devemos tratar, sem esquecer que ela se dá num processo de integração com a natureza. Dessa maneira, se as ciências sociais rejeitaram até agora a natureza e suas relações com a sociedade, trata-se agora de uma inversão a ser feita: a natureza é a grande dimensão determinística, apesar de Morin afirmar permanentemente que não. Mas, onde nos incluímos diante da magnitude do Universo, dos problemas que a Física levantou até agora? Onde as práticas sociais se enquadram

matam são mortos por outros, num ciclo de ordem e desordem que se encontra em um “equilíbrio” caótico, que é expressão da própria vida, resultado organizado desses encontros entre ordem e desordem, e que forma o ecossistema (MORIN, 1989:22-23). A Ecologia, como ciência, foi criada por Haeckel, em 1866, para ser a ciência que estuda a relação dos seres vivos com o meio ambiente, sendo mais um campo da Biologia. Para Morin, a Ecologia deve transcender essa fronteira e incluir as sociedades humanas como parte dos ecossistemas, devido à capacidade dessas para sociedades viverem nele, transformando-os (*ibid.*:69). O homem desenvolveu a agricultura e a pecuária, construiu as cidades, reestruturou o meio ambiente e incorporou-o à sua própria organização social, num processo que é chamado *subjugação*: de animais e plantas para servirem aos interesses e necessidades humanas (alimento, transporte), acompanhadas de uma *subjugação*, com os mesmos objetivos do território (florestas, rios, lagos). Assim é que tais ações humanas promovem desordem no próprio ecossistema, que não é capaz de se adaptar com a mesma rapidez que é subjugado. E é assim que o “homem” organizado em sociedade, produtor de ordem, desordem e organização, finalmente aparece, na sua forma mais abstrata, cultural (naquilo que o distingue da natureza), assim como na sua forma “natural” (de relação de dependência com a natureza). Essas formas cultural e natural são apresentadas com mais relevância do que as formas social e histórica de como a *humanidade* se relaciona com a natureza, que dá formas especiais e particulares a essa relação cultural que surge, continua a ser o homem abstrato, tratado como “subjugador” da natureza.

nisso tudo e qual o seu papel? Elas pertencem ao homem indistintamente? É claro que o homem tem sua configuração biológica, física, como já vimos, e o que o diferencia dos outros animais é a capacidade que ele tem de transformar a natureza. E essa é uma qualidade social e cultural. Sendo assim, o homem conseguiu se distinguir da natureza e de si próprio. Portanto (isto pode parecer óbvio mas demarca uma significação fundamental nesse debate), o homem não pode ser considerado um ente animal como os outros – queremos dizer, sem diferenças intra-espécie –, mas um ser social. Se o homem existe na sua universalidade natural (animal), a sua particularidade é a de ser social. Sendo social, ele não é um animal como outro qualquer pelos simples fato de poder agir e transformar a natureza, produzindo sua própria sociabilidade e distanciando-se de sua animalidade natural. E sendo tal sociabilidade constituída desde a sua origem na forma do conflito, seja pela sobrevivência pura e simples, seja pela apropriação privada dos excedentes sociais produzidos, estes não podem nem devem ser abstraídos de qualquer análise sobre as sociedades e sobre a relação destes com a natureza.

Morin, ao tratar, por exemplo, das incidências do “desenvolvimento antropossocial da era industrial” sobre a biosfera, aparecem como os subjugadores da natureza a “sociedade humana”, o “homem”, a “humanidade”: “as sociedades humanas julgaram emancipar-se da natureza criando cidades”, “a humanidade passou da atividade integrada nos ecossistemas à conquista da biosfera”, “o homem tornou-se o subjugador global da biosfera”, o “hiperparasita do mundo vivo” (*ibid.*:73). O “homem”? Ao que parece, a grande inovação metodológica de Morin mantém aquilo que é mais comum e tradicional da ciência moderna, que é o tratamento do homem como um ser abstrato e a-histórico. A vida abstrata, a natureza da natureza (quem a define?), a vida da vida (de que vida?), o conhecimento do conhecimento (para que e

para quem?). Todas essas definições estão enfeixadas por atributos culturais, políticos e ideológicos. A grande questão é: é possível ultrapassar essas determinações e promover o consenso sobre o mundo. Consenso em torno de quê e de quem?

Vejamos que, ao ver o ambiente como envolvido e envolvendo uma complexidade de ordem–desordem–organização, Morin procura dar ao seu pensamento um caráter não excludente das desordens, da contradição, da descontinuidade na natureza. No entanto, acaba, se não por negá-la como parte das relações sociais e históricas entre os homens, mas por diminuir sua importância, o que se afirma num tratamento dado à crise ecológica como uma questão que transcende espaços, territórios, Estados, classes, configurando-se como planetária, ou seja, de todos, do homem e da humanidade:

“A problemática ecológica não é somente local, regional, nacional, continental. Formula-se em termos de biosfera e de humanidade. Suscitando o problema da relação homem/natureza no seu conjunto, na sua extensão, na sua actualidade, a ciência ecológica converte-se numa ciência planetária e a consciência ecológica converte-se numa consciência planetária” (*ibid.*:75).

Consciência planetária? Em que bases pode ser elaborada essa “consciência planetária”? Morin deixa as abstrações de lado e é muito direto quanto a isso, indicando ser o Relatório Meadows,²⁵ apesar dos problemas a que ele se refere, “marca o surgimento simultâneo desta ciência/consciência planetária: concerne à biosfera em seu conjunto”. É impossível não deixar de relacionar a visão metodológica de Morin à consequência política e ideológica do seu pensamento. A “consciência planetária” gestada pelo relatório do Clube de Roma, ao que já nos referimos, não tem nada de universal e está ligada a interesses muito particulares. Talvez seja essa complexidade que falte ao pensamento de Morin.

²⁵ A outra forma como é conhecido o relatório do *Clube de Roma* “*Os limites do crescimento*” (MEADOWS et al., 1978), que, como já vimos, coloca na agenda internacional os debates sobre ecologia e desenvolvimento econômico nas instituições internacionais.

Nesse ponto talvez resida a diferença fundamental entre a noção de totalidade, originária do pensamento de Hegel e Marx, e as noções de interdisciplinaridade ou transdisciplinaridade, que parecem informar a maior parte das abordagens teóricas sobre desenvolvimento sustentável e que está presente em Morin. Como dissemos logo atrás, não há grandes novidades nas pretensões metodológicas do antropólogo francês. Mesmo a noção de organização, suposta inovação que daria robustez ao método moriniano, ultrapassando as definições de Bertalanffy e Prigogine, não é tão original assim. Certa vez, quando Goethe recebia a visita de Hegel, tendo este sido inquirido sobre uma definição para a Dialética, o filósofo alemão respondera com simplicidade: esta seria o “espírito de contradição organizado” (*apud* ARANTES, 1996:213). Mesmo reconhecendo a ironia com que trata Arantes a contradição imanente da origem da dialética hegeliana e do próprio Hegel, espremido entre o conservadorismo da cultura e do Estado alemão e o florescimento europeu da crítica das estruturas aristocráticas motivadas pela Revolução Francesa, que também não deixa de ser dialético, nem para Hegel e sua dialética. Ora, em tudo há contradição e síntese (ou se quisermos, tese-antítese-síntese), algo muito próximo da ordem-deseordem-organização. O que lhe falta então? Aquilo que nos remete ao princípio da própria contradição na sociedade: a práxis humana, o mundo social real donde emerge a história, donde emerge a própria contradição, a própria ordem-desordem da sociedade. E não é apropriado, pensamos nós, confundir a contradição “natural” com a contradição social, pelo simples motivo de que a ordem-desordem engendrada pela natureza é imanente a ela própria e sobre a qual não temos (nós, humanos) nenhum controle, enquanto que a contradição originada socialmente é produto das nossas próprias ações e decisões, inclusive continuar aprofundando as “agressões” sobre a natureza, mantendo intocado o *status quo*, que se beneficia delas.

Assim, partindo de proposições metodológicas que não articulam a integração homem–natureza às práticas sociais historicamente determinadas do primeiro, não conseguiremos renovar o pensamento no sentido de uma nova hegemonia intelectual. Não se conseguindo enxergar nada para além da modernização capitalista, do pragmatismo do ecologismo, do idealismo e romantismo dos ambientalistas, ou do pragmatismo dos liberais, aliás, dominante no discurso e na prática das instituições internacionais²⁶, não haverá saída possível para a chamada crise ecológica. Isto porque ela é determinada não por outra coisa, a não ser pelas práticas sociais predadoras da natureza e das condições de vida da maioria dos seres humanos.

Uma análise teórica próxima desta abordagem é a de Altvater (1995), que também inclui, por exemplo, o uso de conceitos da Termodinâmica como o de entropia e sintropia. Para o sociólogo alemão, esses conceitos da Física, atuando em “sistemas fechados”, podem identificar como tais sistemas se transformam dentro de uma situação de ordem, tornando-os difíceis de aplicar nas ciências sociais. Nestas estão incluídas necessariamente as ações humanas, dando aos sistemas sociais uma conformação, “por princípio”, aberta. Neste sentido, o seu estudo só faz sentido quando o objeto das ciências sociais “pode ser diferenciado em relação ao seu ambiente”, mesmo se considerando que as necessidades (físicas) humanas só podem ser satisfeitas na e com a natureza e junto com ela, sendo esta “fundamento da reprodução individual e social”. Não devem as ciências sociais estabelecer primazia metodológica tanto em relação ao “monismo energético” como em relação a uma ciência social que dispensa nas suas análises “explicações referentes às coordenadas

²⁶ Segundo o Banco Mundial “O Quadro Geral de Desenvolvimento usa uma abordagem *holística* para o desenvolvimento. Procura um melhor equilíbrio na formulação de política, destacando a *interdependência* de todos os elementos do desenvolvimento - sociais, estruturais, humanos, de governança, ambientais, econômicos e financeiros. Ele ressalta parcerias entre os governos, doadores, a sociedade civil, o setor privado e outros agentes do desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2001).

espaciais e temporais, portanto, sobre a natureza da existência humana. As relações sociais e as atividades individuais e coletivas constituem o espaço, a base natural, a constituição espacial e a orientação do tempo formam as sociedades” (*ibid.*: 43-44).²⁷

Assim, o grande desafio proposto por Hegel e depois por Marx, e fundamento metodológico da dialética, ganha indiscutível força explicativa para determinar o caráter e a dimensão da chamada crise ecológica contemporânea. O caráter ontológico entre as formas históricas de relação da sociedade com a natureza não é uma mera opção metodológica, como também enfatizamos, é tanto uma realidade natural, como determinada socialmente. Assim, as relações sociais devem necessariamente incluir relações com a natureza, sendo esta não apenas um “palco” por onde os atores sociais interagem, fazendo parte de uma dimensão integradora essencial delas, sem a qual as relações sociais não se tornariam possíveis. As quatro dimensões consideradas por Altvater para o entendimento das formas particulares de relacionamento entre indivíduo, sociedade e natureza, entre desenvolvimento e meio ambiente, parte de uma ocorrência natural (a fome), depois de uma ocorrência social (a formas de saciar a fome), o que estabelecerá a maneira pela qual os alimentos serão distribuídos e, da mesma maneira, porque alguns homens conseguem saciar a sua fome e outros não. Nesse processo, são estabelecidas formas próprias de relacionamento entre indivíduo, sociedade e natureza mediante as trocas materiais, que resultarão em

²⁷ “Nestes termos, a sensação de fome é, em primeiro lugar, um processo biológico em determinadas condições (ausência de fornecimento de alimentação ao organismo durante um período mais longo). Em segundo, o modo de saciar a fome é condicionado socialmente. Mas, é preciso levantar uma questão suplementar, pois a dimensão e a forma da recepção de alimentos constitui, em terceiro lugar, um momento no âmbito de uma complexa troca material entre indivíduo, sociedade e natureza, em cujo curso a natureza é transformada. Em quarto lugar, esta transformação da natureza é subordinada a determinadas leis. Por uma lado, ela é irreversível, e por isso direcionada no tempo histórico; por outro, ela significa um consumo material e energético (utilização de sintropia) no plano do *input* (fornecimento de alimentos) e uma transformação no ambiente natural que, pressuposto um sistema fechado, é vinculado a uma diminuição da ordem (aumento da entropia) no plano do *output* (produtos da troca material)” (*ibid.*:44).

formas e ritmos de transformação da natureza, processo irreversível, segundo o qual – lembramos nós –, a “segunda natureza” jamais voltará a ser “primeira natureza”.

As implicações teóricas de uma metodologia que procura conceber a relação integrada, *holista*, entre homem e meio ambiente, mas reduz ou exclui a análise das relações sociais como produtoras da chamada crise ecológica, acaba por levar à reconhecida ambigüidade dos conceitos que orientam a sua discussão. Entre eles, o de desenvolvimento sustentável.

1.3 - A DIMENSÃO TEÓRICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Se há uma indiscutível unanimidade entre os estudiosos do desenvolvimento sustentável, é o reconhecimento da ausência de um conceito que, ao mesmo tempo, der conta de toda a complexidade das relações entre crescimento econômico e manutenção da capacidade de administração dos recursos da natureza necessários tanto à reprodução futura do capital, portanto, do capitalismo, quanto à reprodução futura da própria vida humana. Estas seguem os níveis atuais de consumo de matéria-prima e fontes de energia. Por outro lado, em função das definições relativas a essa primeira questão, busque-se demarcar significações políticas e ideológicas reais que tais definições sobre o conceito necessariamente envolvem.

Neste sentido, conforme notam autores como, Neredó (1998), Lélé (1991) e O’Brien (1991), o conceito de desenvolvimento sustentável é controverso e ambivalente. Serve para definir processos distintos a partir de perspectivas também distintas. Há, inclusive, desacordo no uso do próprio termo e surgem variadas nomenclaturas para se referir ao novo modelo de desenvolvimento: *ecodesenvolvimento* (SACHS, 1986), *ecologismo popular* (ALIER, 1998), *desenvolvimento alternativo* (PANAYOTOU, 1994), *paradigma conservacionista* (BRESSAN, 1996), *paradigma ecológico* (PELIZZOLI, 1999), entre outros. No

entanto, como vimos, o termo desenvolvimento sustentável parece agrupar essa diversidade teórica, política e ideológica, provavelmente devido à definição originalmente ambígua e pretensamente universal que a ONU, através da CMMAD, interpôs ao conceito, quando divulgou a tornou famoso o *Relatório Brundtland* interpôs ao conceito quando o desenvolveu e o popularizou, e devido também, à força das instituições internacionais que ajudam na sua difusão. Isto, seguramente devido à influência que provem da sua capacidade de financiamento de políticas de desenvolvimento e de projetos de pesquisa.

Esta controvérsia também não passou ao largo do debate a respeito do conceito de desenvolvimento econômico. Desemboca no interior da problemática levantada por Wolfe (1976): *desenvolvimento, para que e para quem?* A resposta a esta questão nos desvendaria o essencial sobre as formas de pensar também o desenvolvimento sustentável, aliás, de pensar todo conceito que envolva, na sua aplicação prática, processos amplos que transcendam interesses particulares de grupos sociais com repercussões sobre toda a sociedade.

Respondendo a questão, incômoda porque relaciona idéias a interesses nada abstratos, liberais e keynesianos dirão que todos têm a ganhar com o crescimento econômico, já que este produziria mais emprego e mais renda tanto para o capital quanto para o trabalho. As diferenças entre essas correntes não estão localizadas na defesa ou não do crescimento econômico. Entretanto, não se pode dizer o mesmo, entretanto, quanto ao debate sobre desenvolvimento, exatamente porque este pressupôs, na sua concepção, a presença do Estado para promovê-lo, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Isso, por si só, excluiu os liberais, radicais defensores de relações regulatórias distantes entre Estado e mercado.

Para os keynesianos, a regulação estatal contornaria os possíveis desequilíbrios gerados pelos desencontros entre demanda e oferta, mediante de investimentos públicos e aumentos reais de salários, assegurando o que Celso Furtado chama de “plena utilização da capacidade produtiva” do capital, que garantiria o *pleno emprego* (de capital e de trabalho). Isso conformou o que o economista brasileiro denomina de políticas “anticíclicas”, destinadas a impedir as “crises periódicas” capitalistas proporcionadas pela desigualdade na distribuição da riqueza produzida no interior do processo de crescimento econômico, que seria determinado pelo aumento da produtividade e se confundiria, “em última instância, com uma política de desenvolvimento” (FURTADO, 2000:64). Para os liberais, a produção geraria sua própria demanda, o que tenderia a levar o sistema a um equilíbrio funcional determinado pela lei da oferta e da procura. Para Keynes, ao contrário, isso não seria assegurado nos marcos das decisões individuais dos agentes econômicos, tanto dos empresários capitalistas quanto dos consumidores, necessitando assim da presença de instituições de regulação monetária e de mecanismos que promovessem uma distribuição de renda mais equitativa entre capital e trabalho e que, por fim, viabilizassem a manutenção tanto dos investimentos futuros quanto à manutenção da capacidade de consumo (KEYNES, 1985). Tendo como fundamento essas idéias, o mundo econômico de intelectuais e instituições nacionais promoveu o keynesianismo a uma hegemonia avassaladora, que gerou, digamos, seus subprodutos nos países dependentes, expressos nas tendências desenvolvimentistas, da qual são ícones a CEPAL e a primeira fase da obra de Celso Furtado (GOLDENSTEIN, 1994:24ss.).

Os liberais, por outro lado e desde sempre, continuaram a repetir a sua dogmática cantilena *laissez-faire*, renegando a presença do Estado na regulação econômica, e sendo marginalizados, por isso, do debate intelectual nos trinta anos que

se seguiram à Segunda Guerra (ANDERSON, 1995). Assim, um primeiro aspecto relevante a ser notado nos debates atuais sobre desenvolvimento sustentável é a presença marcante e influente do liberalismo. Há, inclusive, como veremos logo adiante, uma corrente que se nomeia de “economia do meio ambiente”, sob explícita inspiração neoclássica. A influência dessas correntes é exercida seja com a adesão aberta a esse ideário, seja mediante o uso de categorias comuns e, especialmente, das análises sobre o papel do Estado na regulação interna das economias nacionais e na relação destes com os outros Estados, assim como nas relações pragmáticas (relativas aos custos e benefícios) entre indivíduos e natureza.

No debate teórico sobre o conceito de desenvolvimento sustentável que abordaremos a seguir, teremos como norte essa questão, que fundamentará a análise empírica da segunda parte desta tese, quando analisaremos as idéias contidas nos planos de desenvolvimento, dando ênfase ao novo papel do Estado e à natureza das novas estratégias de desenvolvimento regional no Nordeste. Concentraremos nossa análise nas proposições de autores que deram contribuições significativas ao debate sobre desenvolvimento sustentável, sem querermos ter a pretensão de dar conta de uma variedade enorme de trabalhos que são produzidos diariamente sobre o tema. A seleção deles aqui feita pretende, portanto, abranger esses dois objetivos que se entrecruzam: estabelecer parâmetros para conceituarmos e determinarmos um tratamento crítico a respeito do significado do desenvolvimento sustentável nos planos de desenvolvimento regional e relacionar esse significado dado aos propósitos da nossa tese, quais sejam, explicitarmos o sentido da mudança da estratégia de desenvolvimento regional e sua relação com *uma* proposta de desenvolvimento sustentável. Um conceito de desenvolvimento sustentável muito preciso se revelará com clareza nas propostas de planejamento econômico e social do governo brasileiro para o Nordeste, oriundo do

Projeto Áridas. Tal conceito perderá ali sua ambigüidade para se mostrar plenamente alinhado às formas de pensar que estabelecem um vínculo estreito com os organismos financeiros externos, especialmente com o Banco Mundial.

Procuraremos nesse percurso estabelecer pelo menos duas amplas correntes (uma crítica, outra apologética), não homogêneas, mas diferenciadas quanto à origem, ao sentido e à viabilidade social do uso do termo “sustentável”.

Assim, um primeiro problema nesse debate diz respeito ao conceito de sustentável ou sustentabilidade. O adjetivo *sustentável* provém do verbo sustentar, que, segundo o Aurélio (FERREIRA J., 2001:656) quer dizer, entre outros significados, “conservar a mesma posição”, “manter”. Portanto, o que é sustentável é algo que pode ser conservado, mantido, reproduzido. Associada a desenvolvimento, está implícita a idéia de que este é quem deve ser sustentável, ou seja, quem deve conseguir se reproduzir no futuro. Começaríamos perguntando se é possível admitir um desenvolvimento *ad aeternum*, mesmo considerando a sua sustentabilidade ecológica. Desenvolvimento sempre significou aumento geral da produtividade, da tecnologia, da renda e do consumo, numa integração que se pretende equilibrada para que o desenvolvimento possa ser mantido, num círculo interminável de mais e mais desenvolvimento, mais progresso, mais modernização. Assim, a questão mais uma vez se apresenta: que tipo de desenvolvimento se quer reproduzir no futuro? Refaçamos a questão, colocando-a num outro patamar: que tipo de sociedade desenvolvida nós queremos no futuro?

Levando em consideração que, por exemplo, a pobreza tem crescido no mundo, ao mesmo tempo que se verificam níveis de crescimento do PIB mundial em

ritmo menor que o do aumento populacional²⁸, e que o desemprego é uma realidade crescente e quase permanente para um percentual também cada vez maior de toda população do Planeta, inclusive nos países desenvolvidos, haverá bases sociais para dar sustentação ao desenvolvimento? Como é possível considerar a sustentabilidade futura do desenvolvimento ou a reprodução futura do capitalismo, mantendo-se os níveis atuais de consumo? Tal consumo intensifica uma demanda sempre maior por matéria-prima e energia, ocasionando sérios impactos sobre o meio ambiente, como desertificação, erosão, assoreamento dos rios, contaminação dos reservatórios de água potável, extinção de animais e plantas e o conseqüente empobrecimento da biodiversidade, explosão demográfica e concentração populacional nas grandes regiões metropolitanas. Estes dois últimos fenômenos passam a atingir também as cidades de médio porte, criando graves problemas quanto aos volumes igualmente crescentes de lixo. Incluem-se nestes desmandos as queimadas, o uso de agrotóxicos, desmatamento, a poluição do ar, dos rios, dos mangues e das paisagens urbanas, o congestionamento do trânsito e das comunicações, além dos mega-problemas, como o efeito estufa e o buraco na camada de ozônio.

Por isso, os dilemas apostos para a consecução de uma proposta de desenvolvimento, que compatibilize a sustentabilidade econômica de um padrão societário baseado em níveis de produção e consumo, com a sustentabilidade política e social, fazem emergir uma variedade de conceitos a respeito do que seja uma proposta de desenvolvimento sustentável. Ilustrando essa ambigüidade tão característica nessas discussões, Pearce et al. (1989:171-185), listaram mais de vinte definições sobre o

²⁸ Entre 1970 e 1995, o PIB dos sete países mais ricos do mundo (EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Canadá) cresceu numa média de 2,8% nos 25 anos (PLIHON, 1998:100). De outra parte, a população das “regiões mais desenvolvidas” (Europa, EUA, Canadá e Japão), de acordo com a ONU, entre 1975 e 1990, cresceu num índice superior a 10%. (WORLD RESOURCES INSTITUTE, 1990:50)

tema, isso em 1988. Se somarmos a estas outras vinte variações encontradas por Fernandes (FERNANDES, M., 2001), em tese recentemente defendida neste doutorado, teremos um dimensionamento da confusão em que os estudiosos do desenvolvimento sustentável premiam a comunidade científica, seus leitores e possíveis seguidores, levando em conta, também, os críticos do próprio conceito. Por isso, vamos privilegiar aqui proposições teóricas que procurem superar definições abstratas e se referenciem em políticas de desenvolvimento consideradas sustentáveis e que se afirmem em propostas de ações concretas.

Portanto, o debate sobre desenvolvimento sustentável exige um aprofundamento não só a respeito do caráter de suas propostas, mas também da possibilidade de realização social delas, ou seja, da constituição de um amplo processo de mudança social ou de um novo conteúdo para a modernização. Esse seguramente se constitui no principal ponto de desacordo teórico e prático, não havendo possibilidade de diferenciar com clareza campos intelectuais nitidamente definidos em torno de análises e propostas. Preferimos aqui dividir os participantes desse debate em dois grandes campos, que se agrupam a partir: (1) da postura, crítica ou não, diante das práticas sociais e econômicas, (2) da visão que articula ou nega a sua existência, as formas da atual organização econômica capitalista com a crise ambiental e (3) das relações existentes entre a nova ordem economia internacional e as estratégias de desenvolvimento propostas pelos organismos internacionais. Nesse debate, escolhemos interlocutores privilegiados: os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, grandes promotores da nova estratégia de desenvolvimento, os quais serão referência decisiva entre os campos teóricos.

Começemos por aqueles autores que assumem posições críticas nesse debate. Começemos por Ignacy Sachs. Economista polonês naturalizado francês, é

uma das poucas unanimidades nesse debate, sendo referência citada amplamente, tanto pela sua posição de crítico incisivo do desenvolvimentismo como pela sua condição de precursor nesse debate. Suas críticas às políticas desenvolvimentistas têm como referência as contradições engendradas pela modernização capitalista: ao mesmo tempo que criam riquezas, intensificam desigualdades sociais e agressões à natureza. Para ele, o desenvolvimento não é, em si mesmo, criador dessas desigualdades nem nocivo ao meio ambiente. Ele se configura dessa maneira quando é visto sob o olhar de um “economicismo míope” que não articula compromissos éticos de crescimento econômico que atendam aos interesses das gerações atuais e das gerações futuras (SACHS, 1993).

Após vir a lume na expressão do Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo, Maurice Strong, em 1972 (BRÜSEKE, 1995:31), o termo *ecodesenvolvimento* ganhou definição mais precisa em um trabalho de Sachs publicado quatro anos depois (SACHS, 1986a). Os princípios do *ecodesenvolvimento* se configurariam mediante o do compromisso com as virtudes do crescimento econômico que satisfizessem as necessidades humanas vitais, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras também satisfazerem as suas. Isso se realizaria no presente mediante de propostas de desenvolvimento local, que respeitem e aproveitem a experiência cultural e histórica das comunidades envolvidas, sem referência a nenhum modelo já dado que reproduza apenas experiências baseadas em modelos de sociedade diferenciadas²⁹ (SACHS, 1986a).

²⁹Em trabalho mais recente, Sachs (1993) atualiza as questões levantadas nessa obra de referência e define o que ele chama de “dimensões da sustentabilidade”, que são, resumidamente: a *sustentabilidade social*, cujo objetivo é, segundo ele, o de “construir uma civilização do ‘ser’, em que exista maior equidade na distribuição do ‘ter’ e da renda”, e que reduza a pobreza e a distância entre ricos e pobres; a *sustentabilidade econômica*, “possibilitada por uma alocação e gestão mais eficientes dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado”. Como condição necessária para alcançar esse objetivo, Sachs defende uma alteração nas relações econômicas e financeiras entre países ricos e pobres,

Numa outra perspectiva teórica, se inserem as análises do economista romeno Georgescu-Roegen (1971), crítico da teoria neoclássica que se preocupou em instituir uma economia que tivesse como fundamento a articulação entre modos de vida e de consumo e a capacidade energética de repor em bases reproduzíveis no futuro esses modos de vida e de consumo. Tal fato exigiria a necessidade de construir, com o desenvolvimento de novas tecnologias capazes de gerar e aproveitar a energia produzida, sem danos aos ecossistemas, o que é chamado de “revolução prometéica”. Uma das questões levantadas pela chamada *economia ecológica*, em que Georgescu-Roegen figura entre os seus precursores mais proeminentes (MARTINEZ ALIER, 1998:49ss), do debate atual sobre desenvolvimento sustentável, diz respeito à possibilidade de incluir nos cálculos econômicos os prejuízos sobre a natureza, ocasionados pela ação destrutiva do capital, e quantificá-los na forma de um valor para a depreciação do meio ambiente que possa ser medido para taxar o capital. Essa questão é objeto de intenso debate, mesmo entre os que se filiam a essa corrente, como é o caso de Martinez Alier (1998), defensor do que ele chama de “ecologismo

com a redução dos custos com os serviços da dívida e do atual fluxo de recursos financeiros provenientes do Sul para o Norte. Esse fluxo estabeleceria novos padrões de trocas com o fim das barreiras protecionistas impostas pelos países industrializados, além do acesso à ciência e tecnologia produzidas nesses países; a *sustentabilidade ecológica*, conseguida mediante de ações que, entre outras, objetivem limitar o consumo de combustíveis fósseis ou recursos esgotáveis, substituindo-os por recursos renováveis e não agressivos ao meio ambiente, assim como a reciclagem, a “autolimitação” do consumo dos mais ricos, o investimento em criação de novas tecnologias “limpas”, e uma legislação que oriente novas práticas do Estado que o ajuste na consecução desse objetivo; a *sustentabilidade espacial*, que propugna por uma relação mais equilibrada entre campo e cidade e tenha como referência o combate à concentração populacional e econômica nos grandes centros urbanos; por fim, a *sustentabilidade cultural*, que respeite as especificidades locais e reforce a busca de padrões próprios de modernização, sem referência em modelos e experiências que se pretendam universais. É curioso observar que as dimensões para alcançar a sustentabilidade, propostas por Sachs, são aproveitadas pelos elaboradores, por exemplo, do Projeto Áridas, sendo ali convertidas em “delineamentos estratégicos”, numa direção proposta que, no entanto, não levam em consideração as observações do economista polaco-francês. Como uma voz que parece pregar no deserto, Sachs continua tendo sua obra respeitada e citada, sendo suas idéias abertamente econômico. Isso se deve, de um lado, certamente à sua opção de responsabilizar os países desenvolvidos pela maior parte das agressões ao meio ambiente e à sustentabilidade social, econômica e política da modernização, e de outro, a suas proposições, especialmente ao modelo analítico apresentado acima, que, como veremos na Parte 2, foram em parte apropriadas pelo discurso oficial, sendo aplicada a partir de uma outra perspectiva nos planos de desenvolvimento para o Nordeste brasileiro.

popular”. Crítico do neoliberalismo, do marxismo e da social-democracia, correntes que, para ele, desconsideraram o problema ecológico, Alier procura construir um modelo eclético que inclui como referências anarquistas, populistas russos, até mesmo Gandhi, e que se expressa na prática dos movimentos sociais que, direta ou indiretamente, imprimiram às suas lutas a marca da defesa do meio ambiente. É o que é chamado “ecologismo dos pobres” (*ibid.*:36), um ecologismo que se difere das meras preocupações estéticas de preservação ambiental dos países ricos, e se baseia nos princípios de um “economia ecológica”, uma economia que tem como fundamento uma relação do crescimento econômico subordinada à capacidade de reprodução sustentada dos recursos ambientais. Martinez Alier defende políticas de distribuição mais eqüitativas tanto da riqueza produzida quanto do acesso aos recursos naturais, procurando evitar o que o autor chama de “conflitos distributivos” (*ibid.*:267-278). Para ele, não é possível atribuir valor ao meio ambiente porque simplesmente não há mecanismo para calcular o grau de prejuízo sobre as populações futuras.³⁰

Naredo (1998), por outro lado, opta pelo tratamento mais político da questão e envereda pela definição da natureza como capital. Ele procura viabilizar a estruturação de pontos de apoio baseados em informações, para a sociedade e para o capital, sobre as conseqüências da deterioração ambiental causada pelo consumo excessivo de recursos naturais não renováveis, a qual levaria a insustentabilidade futura do uso desses recursos. Assim, “longe de ser irrelevante a valorização [do capital] mesma, outorga novas possibilidades ao ligá-la de modo instrumental a outras

³⁰ Gudynas (1998), compartilha essa visão, defendendo ser a natureza *incomensurável* devido à incapacidade da economia em estabelecer valores monetários extraídos de uma relação custo-benefício, abstraindo o que ele chama de “valores ecológicos” (como a riqueza das espécies de um lugar, por exemplo), que são plurais e que envolvem a consideração de uma multiplicidade de elementos, alguns mensuráveis outros não. Essa questão, necessariamente, depara em um problema ideológico, e diz respeito às definições referentes ao conceito de natureza. Ela é, para alguns, capital; para outros, ecossistema, o que torna inviáveis, portanto, definições de valor (econômico) que ultrapassem esses dilemas valorativos. (GUDYNAS, 1998:74-76)

análises econômicas do mundo físico objeto de valorização, realizados a partir do aparato conceitual das ciências naturais” (NAREDO, 1998:54). Isso significaria atribuir critérios científicos – não apenas econômicos, baseados rigorosamente na relação custo–benefício (para o capital) –, aos cálculos da valorização desses elementos até então imensuráveis, causadores de prejuízos também socializados coletivamente.

A preocupação de Naredo é despertar os países ricos e as respectivas empresas, para a racionalidade de procurar estabelecer mecanismos que quantifiquem os prejuízos de sua ação predatória sobre o Planeta. Como é por demais sabido, os países mais ricos concentram tanto a maior parte da produção mundial como a maior parte do consumo de recursos minerais, especialmente de combustíveis fósseis, sendo também responsáveis pela maior parte das ações poluentes. Naredo debate o problema nos termos dessa desigualdade: se a média mundial *per capita* das necessidades diretas de consumo produtivo desses materiais é de sete toneladas, no Japão ela passa a dezessete, nos EUA a vinte, na Alemanha a vinte e dois e na Holanda a trinta e oito! Por outro lado, em consequência desse primeiro aspecto, os países ricos (que representam 16% da população mundial) são responsáveis pela produção de grande parte dos resíduos poluentes, sendo uma grande parte “socializada” com a população mundial por meio das emissões provenientes principalmente da queima de combustíveis, que “os ventos tratam de redistribuí-los na atmosfera planetária”, e dos fluídos líquidos, que, através das águas dos rios, são despejados nos mares, promovendo uma repartição equitativa deles (*ibid.*:37-39).

Considerando-se a tendência atual de crescimento dos fluxos financeiros internacionais e do aumento da “riqueza virtual”, tem-se uma pressão adicional sempre maior sobre a capacidade de compra dos recursos naturais, ambientais e territoriais do

Planeta. Referiram-se até agora os cálculos dos custos apenas à sua extração, quando são excluídos desses cálculos os custos com a reposição desses mesmos recursos, desobrigando esses capitais no envolvimento e responsabilidade para a resolução do problema. Assim,

“(...) a valorização cobra uma dimensão dinâmica e instrumental: mudar o *status quo* econômico que aponta para a deterioração ecológica, pressupõe modificar as bases sobre as práticas de valoração atual, reorientando com novas informações e critérios a estrutura mental e sócio-institucional que a havia dado origem (...)” (*ibid.*:54).³¹

Não devemos desconsiderar, por outro lado, a capacidade de ajustamento do capital às vicissitudes próprias do sistema, determinadas seja pela correlação de forças políticas favorável aos trabalhadores – que implicou sempre aumentos reais de salários, redução da jornada de trabalho, melhoria das condições de trabalho, férias, 13º salário, que também promovem, momentaneamente, queda na taxa de lucro –, seja pelas necessidades técnicas impostas, por exemplo, pela ampliação dos mercados. Além disso, considerada a possibilidade de aplicação dessa proposta, o capitalismo procuraria encontrar outros mecanismos de ajustamento, seja na forma de socialização desses custos pela via do Estado, por meio do qual essas ações destrutivas são

³¹A proposição de Naredo exige a constituição de organismos internacionais que regulem e estabeleçam limites para ação predatória do capital sobre os recursos do meio ambiente, o que significa negar as tendências atuais dos termos propostos pelos defensores da “globalização” como mero processo de integração de mercados e de liberalização, desregulamentação econômica e o menor controle possível sobre o capital. No campo ecológico, as exigências são as mesmas, à medida que a deterioração dos recursos naturais decorre, principalmente, de práticas econômicas que se baseiam no uso ilimitado desses recursos, numa visão utilitarista e imediatista, desvinculada de uma visão de futuro. Naredo, por fim, acaba por conceber o problema do desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva econômica, mas com determinações políticas. No entanto, uma grande questão persiste: mesmo estabelecendo possibilidades de medições para quantificar o valor da deterioração ecológica, resta ainda a aceitação da inclusão disso nos custos reprodutivos do capital, o que é um problema político de dimensões internacionais e, portanto, de correlação de forças. Além disso, como é sabido, não são apenas as “práticas de valoração” do capital que produzem os efeitos devastadores sobre o meio ambiente, mas as práticas de consumo, que reproduzem um modelo de modernização, o qual se consolidou no último século e potencializou tais tendências nas suas décadas finais. No entanto, é certo que isso – encontrar um valor para a natureza – incidirá sobre os preços das mercadorias e, forçosamente, reduzirá o consumo, e a lucratividade capitalista, elemento determinante, segundo Mandel (1985), da ocorrência das *revoluções tecnológicas*, o que, nesse caso, poderia ser dirigida para aprimoramentos técnicos na exploração dos recursos naturais e no seu uso produtivo. Isso provavelmente não resolveria a questão, mas ajudaria a evidenciar a quem cabe a maior parcela de responsabilidade sobre o problema ecológico.

estabelecidas e legitimadas, seja com uma redução ainda maior dos custos com capital variável, isto é, salário.

Por outro lado, esperar uma atitude racional por parte do grande capital, como fazem crer as preocupações esboçadas acima por Sachs, é subverter a sua natureza anárquica. A sua racionalidade se limita ao plano organizacional e burocrático, no estreito alcance das decisões individuais, a quais são motivadas e direcionadas para atingir o máximo de competitividade e lucro, racionalidade que se entranha em todas as esferas da sociedade (HABERMAS, s/d:45-92) Neste sentido, Altvater (1995) é cético quanto à viabilidade de uma economia ecológica que se baseie na manutenção de práticas sociais e culturais do modo de vida do capitalismo industrial, isto é, do que ele chama de *modo de produção fordista-fossilista*, o qual se baseia, em primeiro lugar, na elevação do consumo energético e material e, em segundo, na estruturação de sistemas eficientes de geração e produção de energia e matéria-prima e, por fim, na criação de instituições políticas e ideológicas que organizem esse modo de vida (ALTVATER, 1995:25). Segundo ele, o modelo de desenvolvimento e modernização dos países desenvolvidos, apesar de referência para o terceiro mundo desenvolvimentista, não pode ser reproduzido universalmente, como tem demonstrado os verdadeiros “colapsos da modernização” (KURZ, 1993), observados em largos espaços da periferia e semiperiferia capitalista. O caso da Argentina é o mais recente exemplo de quão retumbante e trágica pode se tornar uma política de desenvolvimento, especialmente devido à demanda crescente por recursos (externos) para financiá-la. Os limites disso tanto dizem respeito aos fatores relativos ao financiamento, como veremos no segundo capítulo, quanto aos limites naturais, ou seja, os da capacidade do meio ambiente para suportar as chamadas *externalidades* do

crescimento econômico, os chamados efeitos de *outputs*. A industrialização se constitui num bem oligárquico, como diz Altvater (ALTVATER, 1995: 28).

Para este autor, nas relações entre sociedade e natureza, ocorrem processos de utilização de *sintropia* – na linguagem dos economistas, *internalização* dos recursos naturais transformados em mercadorias, em valor, (o *input*), quando se dá o seu consumo material, as trocas materiais –, e de *entropia* – *externalização* sob a forma de impactos sobre o meio ambiente (o *output*), com incidências positivas (melhoria das condições da vida humana) e negativas (poluição, pobreza, etc.) (*ibid.*:43)³². Como já foi dito, qualquer “fórmula” que não respeite a coerência sistêmica necessária entre as formas particulares de relacionamento entre indivíduos, sociedade e natureza, que a modernização capitalista-fordista desenvolveu e particularizou, não se viabilizaria devido a uma incoerência sistêmica, que produz movimentos opostos de *sintropia* e *entropia*. Não é possível um simples ajustamento normativo para alcançar o chamado desenvolvimento sustentável, especialmente quando este conceito é pensado para ser aplicado globalmente, constituindo-se um “paradigma de desenvolvimento”.

³²No capitalismo, especialmente com a ascensão do modo de regulação fordista, houve uma intensificação acelerada desses dois processos, que assumem direções inversas. Até a ascensão do capitalismo como modo de produção dominante, o Planeta acumulou imensas fontes de recursos naturais, “ilhas de *sintropia*”, distribuídas livremente por todo ele, tendo a energia solar exercido um papel vital no seu processo de formação. A acelerada utilização dessas *ilhas de sintropia*, que suas fontes limitadas, num ritmo que impede a reposição natural de parte delas, além dos efeitos entrópicos negativos como produção de rejeitos degradantes do meio ambiente. Esses aspectos ocasionarão limites efetivos para o desenvolvimento, se constituindo na sua “barreira ecológica”. O desenvolvimento econômico no capitalismo tem provocado a diminuição da *sintropia* e o aumento da *entropia* (*ibid.*: 45-54). Altvater levanta a questão da possibilidade de se construir, no futuro, uma ordem ecológica que combine os efeitos positivos do aumento da produtividade fordista –especialmente do potencial técnico-científico desenvolvido revertido para a constituição de uma nova base técnica com sentido ecológico –, mas que consiga reduzir “radicalmente” o consumo de matéria-prima e energia, configurando assim uma sociedade de baixa entropia, enfim, uma “ordem ecológica, social e democrática”, que se baseie numa distribuição mais igualitária do produto social, intra e interpaíses, que seja participativa (redução de entropia), de um lado, e de outro, consiga diminuir o uso de recursos naturais e a produção de emissões tóxicas (aumento da *sintropia*). Assim, considerando o *desenvolvimento sustentável* nos termos expostos acima, as práticas de uma sociedade sustentável implicariam, necessariamente, “um distanciamento em relação ao princípio do lucro e, portanto, também a situação de não precisar respeitar as restrições (monetárias) externas” (*ibid.*:283), ou seja, dos limites da capacidade de financiar o desenvolvimento, raiz em última instância de toda dependência econômica, seja nas relações individuais ou nas relações entre países.

Este é certamente o grande dilema dos países periféricos e semiperiféricos. Por isso, é necessário proceder a crítica teórica da forma como os liberais, nas instituições internacionais políticas e financeiras e no debate acadêmico, têm concebido o problema do desenvolvimento sustentável, quando procuram compatibilizar a relação entre produtivismo, equidade e sustentabilidade, colocando o problema nos termos de uma regulação ecológica sob os auspícios do livre jogo do mercado, sem se ater às questões éticas, ideológicas e políticas, que emergem desse debate. Disso decorre, pensamos nós, o vazio conceitual e a ambigüidade com que o desenvolvimento sustentável é tratado, através de definições universais que desconsideram as particularidades históricas e sociais e seus objetivos últimos. Em síntese, retomando a provocação de Wolfe, desenvolvimento *para quê e para quem*.

A consecução dessa estratégia no campo internacional está limitada aos condicionantes determinados pelas agências de financiamento, elas próprias defensoras e disseminadoras do novo modelo de desenvolvimento, como é o caso do Banco Mundial. Todos os princípios da “sustentabilidade” (equidade, participação, proteção ao meio ambiente) esbarram na capacidade de endividamento e pagamento dos Estados, que passam a subordinar a este “princípio” todos os outros. Isso se constitui numa forma direta de limitar a soberania desses Estados e, portanto, de inviabilizar um direcionamento dos investimentos públicos que garantam a efetivação dos princípios de “sustentabilidade” econômica e social. Esse é um dos principais elementos que, ao contrário de criarem estabilidade sistêmica, acabam por potencializar desigualdades e conflitos sociais. Como veremos na parte dois, a proposta de desenvolvimento sustentável se enquadra numa reorientação estratégica das políticas de desenvolvimento, sob o comando de instituições externas ao Estado-nação brasileiro, e surge em meio a transformações de uma nova ordem mundial capitalista, o que tem

implicado numa reorientação global nas diversas esferas de regulação política, social e econômica.

Como já afirmamos, a presença dos liberais é um traço marcante nos debates atuais sobre desenvolvimento, sendo uma corrente dominante, principalmente na definição das políticas de Estado. Muitos estudiosos do desenvolvimento sustentável tendem a se vincular explicitamente à corrente liberal, como é o caso dos defensores da chamada “economia do meio ambiente”. Marques e Comune (2000) definem os pressupostos da abordagem econômica neoclássica nessa polêmica: conceituar valor econômico e desenvolver técnicas para estimá-lo, partindo do fato “incontestável” de que, segundo eles, “a maioria dos bens e serviços ambientais e das funções providas ao homem pelo ambiente não é transacionada pelo mercado”. Argumentam ainda que “estimar valores para *ativos ambientais* [g.n.] é uma necessidade para a utilização sustentável do recurso” (MARQUES e COMUNE, 2000:21). Eles se contrapõem aos argumentos da economia ecológica, especialmente o que atinge o núcleo duro da teoria neoclássica, segundo o qual a soberania do consumidor, das preferências individuais e, por extensão, da sociedade determinam formas adequadas de chegar a relações de equilíbrio entre economia e meio ambiente. Contrapõem-se, também, ao que só pode ser alcançado pela via da valoração monetária.

A *economia do meio ambiente* se caracteriza, em geral, por atribuir centralidade ao mercado como mecanismo de regulação e equilíbrio das relações entre desenvolvimento, crescimento econômico e meio ambiente, além de, na prática, atribuir maior responsabilidade aos países “em desenvolvimento” pelos maiores impactos da degradação ambiental, bem como de um entendimento positivo do processo de abertura econômica, que é visto como algo inevitável e até mesmo como

uma necessidade para os países “em desenvolvimento”. Tal caracterização se explicita de maneira bastante clara nas elaborações, por exemplo, de Panayotou. Conferencista da Universidade de Harvard e assessor de diversos governos da Ásia, África e Leste Europeu para políticas ambientais. Panayotou recebeu, em 1991, prêmio da Society Conservation Biology, (PANAYOTOU, 1994). No livro aqui citado – que recebe o título sintomático de *Mercados Verdes* e tem como epígrafe a frase “a natureza nunca dá nada a ninguém: tudo é vendido” (*apud ibid:5*) –, o autor procura fugir aos dilemas éticos referentes às conseqüentes depreciações do meio ambiente provocadas pela ação econômica. Tenciona, assim, oferecer uma análise rigorosamente instrumental do problema, circunscrevendo-o às vantagens da relação custo–benefício³³ em praticar uma “boa economia” que possa ser reproduzida no futuro. Se as decisões referenciadas no curto prazo puderem oferecer vantagens imediatas, no longo prazo se mostrarão prejudiciais devido à impossibilidade de sustentação.

Num texto considerado clássico para os novos *policy makers*, o informe “*Blueprint for a green economy*”, elaborado para o Departamento de Meio Ambiente da Grã Bretanha e lançado em 1989, no rastro da influência do *Relatório Brundtland*, Pearce et al. (1994) definem a “idéia de *desenvolvimento sustentável*” na perspectiva

³³ Segundo Panayotou, preservar o ambiente é um investimento para o futuro. O principal objetivo da apreciação é apenas indicar a necessidade de conversão da organização econômica dos países “em desenvolvimento”, estruturando-se economia sustentável adaptada ao ambiente de cada país. Daí a denominação “mercados verdes”. O universalismo da “família humana” a que o autor se refere se dissolve no primeiro contato com as responsabilidades pelos problemas ambientais do Planeta, atribuídas genericamente à industrialização, e com as propostas de políticas “sustentáveis” restritas e adaptáveis aos países da periferia e da semiperiferia capitalista. Para esta parte do Planeta, Panayotou propõe uma limitação à industrialização, mantendo suas economias agrárias sustentáveis. Desenvolvimento sustentável, portanto, é visto aqui como um mecanismo para continuar possibilitando, nos níveis atuais, o crescimento econômico dos países desenvolvidos, “ajustando” as economias periféricas e semi-periféricas ao rigor da antiga divisão internacional de trabalho. Para ser fiel à lógica liberal, Panayotou defende um novo papel para o Estado, qual seja, restringi-lo à elaboração de normas que “fomentem a competição”: “O papel do Estado na luta pelo desenvolvimento sustentável é crucial e fundamental, mas não no gerenciamento direto ou no comando-e-controle desse desenvolvimento” (*ibid:153*). E mais: “Somente o Estado pode remover as distorções que ele próprio introduziu. Somente o Estado pode estabelecer *direitos de propriedade* [g.n.] garantidos e efetivos [sobre os recursos naturais] (...)” (*ibid.:154*)

liberal através de três princípios básicos: 1) Valorizar o meio ambiente, significa incluir as preocupações entre os objetivos das políticas de desenvolvimento, edificando uma “cultura ambiental”. Deste modo, a consideração da qualidade ambiental é vista ou como um importante fator que contribui para a realização do “objetivo tradicional” do desenvolvimento (crescimento real da renda), ou porque qualidade ambiental é também um fator decisivo para melhoria da qualidade de vida; 2) ampliar o horizonte temporal do planejamento. Isso significa estabelecer de planos de longo prazo, tendo como horizonte as futuras gerações e não a efetivação dos programas partidários que duram o tempo de governo ou de sua hegemonia política; e, como consequência desses ultimo princípio, 3) o desenvolvimento sustentável deve estimular também a *equidade* entre as gerações, provendo as necessidades das atuais para que as futuras também possam fazê-lo.

Dessa concepção de desenvolvimento abstrai-se a idéia de que desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável são idéias que se complementam e podem ser combinadas com a inclusão de uma “cultura ambiental”. Em outros termos: idéias que proponham realização do desenvolvimento econômico a partir de práticas conservacionistas, mantendo intocados os seus fundamentos ou o mesmo padrão de sociabilidade que lhe dá sustentação (crescimento real da renda, mais produção, mais consumo...). Pearce et al. fazem uso do esquema neoclássico para buscar o ponto de equilíbrio entre preços e serviços ecológicos, o que significa dizer que atribuir preços mais altos a esses serviços seria um estímulo à ampliação de sua oferta.

Como já fizemos referência, essa é uma relação que se define a partir de preferências individuais (a soberania do consumidor, qual seja: a escolha entre pagar mais por esses bens e serviços que preservem o meio ambiente e o seu futuro. Trata-se,

portanto, de uma opção que se baseia em uma “cultura ambiental”. Ao contrário disso, mantém-se a opção por continuar pagando preços baixos mantendo também a degradação ambiental. Assim, a disposição de pagar por esses interesses viabilizaria na prática uma economia do meio ambiente.³⁴

Como salienta Redclift e Goodman (1991:4), o informe de Pearce et al. exerceu decisiva influência chamando-lhes para a discussão das vantagens das melhorias ambientais, como melhorias econômicas. Em outras palavras: aumentando a qualidade ambiental, aumenta também a satisfação e o bem estar social. Tal posição, segundo os mesmo autores, exerceu também grande influência sobre as agências de desenvolvimento internacionais, como o Banco Mundial e as Nações Unidas, especialmente no que diz respeito às elaborações ali contidas sobre a necessidade de se estabelecer políticas de administração dos recursos naturais dos países “em desenvolvimento”. Redclift e Goodman acabam por encontrar, reproduzindo a análise tanto de Pearce et al. quanto do *Relatório Brundtland*, o alvo para o estabelecimento de uma estratégia global ambientalmente sustentável: o combate à pobreza nas áreas que requerem proteção, como é o caso da Floresta Amazônica, sendo isso o ponto crucial da estratégia de sustentabilidade para a região. É a condição de pobreza que

³⁴Uma questão a ser notada, que merece destaque na formulação de Pearce et al. é o princípio da ampliação dos horizontes de planejamento, abstraindo-se as contradições políticas e ideológicas inerentes às disputas partidárias que se efetivam nas divergências sobre os programas de governo. Ora, querer que prevaleçam programas de governo que transcendam tais divergências é querer imputar às proposições referentes às políticas de desenvolvimento esse caráter neutro, como se tais compromissos com as formas de desenvolvimento tivessem resultados iguais para todos ou como se os neoliberais representassem em si mesmos a síntese de todas as ideologias. Como veremos, o “consenso estratégico” que a idéia de desenvolvimento sustentável procura representar, no caso do Nordeste brasileiro, se dá em torno do receituário neoliberal. Os planos de desenvolvimento sustentável são propostos com horizontes que superam em muito o tempo dos governos que os conceberam, como se fosse uma proposta ideológica e politicamente consensual, que permanecerá intocada, simplesmente porque ela se autoproclama “sustentável”. Como chama a atenção Fiori (1997:43), isso se constitui no núcleo da nova estratégia, que se impõe pela exigência de “governabilidade”, ou seja, de continuação das políticas e reformas neoliberais, a qual cria uma indistinção entre conservadores e social-democratas, envolvidos na tentativa de afirmarem que suas diferenças residem em outro lugar, não em relação ao *consenso* imposto pelos “grandes decisores globais”. Isso, na prática, tornaria a alternância de poder dispensável, já que o essencial das políticas do Estado seria mantido.

promove uma atuação degradante sobre o meio ambiente, sendo necessário, antes de tudo o combate para se estabelecerem políticas ecológicas locais. Para eles, foram políticas insustentáveis de desenvolvimento adotadas na América Latina, nas últimas décadas que intensificaram a pobreza e a ação degradante sobre o meio ambiente. Tal visão se enquadra bem na definição elaborada por Redclift (1989) em outro lugar, segundo a qual desenvolvimento sustentável deve ser viabilizado como mecanismos para alcançar níveis sustentáveis de produção e consumo.³⁵ A proposição é tão genérica quanto impraticável, sem que se estabeleçam os critérios para definir os níveis sustentáveis de produção e de consumo.

O fato é que muitas dessas proposições fazem parte da concepção de desenvolvimento sustentável defendida pelo Banco Mundial. E isso não parece ser uma mera coincidência. Primeiro, no que se refere ao problema do combate à pobreza. Para o Banco Mundial, é isso que justifica a proposta de desenvolvimento sustentável (BANCO MUNDIAL, 1992:1). Neste documento, são retomados os argumentos

³⁵ Goodman e Redclift (1991) podem ser considerados autores que procuram entender questões ecológicas vistas a partir da análise das condições sociais e políticas, especialmente quando dão ênfase ao combate à pobreza na América Latina como uma necessidade para alcançar o desenvolvimento sustentável. No entanto, procuram, durante boa parte do trabalho, explicar os problemas ambientais latino-americanos como resultado de uma cultura secular que deu pouca importância à preservação ambiental, dando ênfase à ação predadora dos pobres. Chegam inclusive a analisar longamente a proposta de trocar as dívidas dos países latino-americanos por “natureza”, considerando-a, no entanto, “problemática” (*ibid.*:16), pelos motivos referentes à transferência do gerenciamento de tais áreas para organizações privadas estrangeiras, proposta considerada como não democrática por não considerarem a opinião dos habitantes da região e, por tais motivos, implicarem perda de soberania. No entanto, deixam em aberto como resolver a questão da dívida, sem fazerem referência a sua responsabilidade pelos desdobramentos das políticas de desenvolvimento. O’Brien (1991) aborda essa questão central, que é marginalizada, quase esquecida mesmo, pelos estudiosos que procuram limitar suas análises ao campo específico da viabilidade de políticas ambientais. No caso dos países da América Latina, a possibilidade de uma política de desenvolvimento sustentável se tornar viável deve, segundo O’Brien, responder necessariamente aos dilemas impostos pelo endividamento externo, sem o qual não há possibilidade de enfrentar o aumento da pobreza e da concentração de renda. Ao contrário, essas tendências, exatamente após a crise da dívida, têm-se aprofundado na América Latina, entre 1980 e 1990. O’Brien critica tanto o Estado populista, indutor de uma estratégia baseada no mercado interno, mas de origem clientelista e autoritária, quanto a estratégia de reestruturação do Estado imposta pelos EUA, a que implica privatização, desregulamentação e abertura econômica. No entanto, não apresenta alternativa, a não ser propostas de alguns movimentos sociais latino-americanos, os quais formulam idéias de um “desenvolvimento alternativo” (O’BRIEN, 1991:45), propondo-se a construir comunidades baseadas em valores fundados em práticas sociais e econômicas ecologicamente sustentáveis.

acerca do crescimento populacional com seus impactos sobre o desenvolvimento econômico. No entanto, as análises são redirecionadas para um outro limite do crescimento econômico: a pobreza, que gera degradação ambiental, especialmente, impactos sobre os solos cultiváveis, sobre os “hábitats naturais” e sobre as cidades (*ibid.*:28-31). Desta forma, é fácil presumir que, para o Banco Mundial, a variável principal que explica o crescimento da degradação ambiental é a ampliação da pobreza, o que também torna fácil concluir quem são os grandes responsáveis pelos problemas ecológicos atuais. Por isso, “o alívio da pobreza é tanto um imperativo moral como um requisito prévio indispensável para chegar a sustentabilidade ambiental. Os pobres são ao mesmo tempo *vítima* e *agente* [g.n.] da degradação do meio ambiente” (*ibid.*:32), ao mesmo tempo em que “há uma sinergia considerável entre o alívio da pobreza e a proteção do meio ambiente”(*ibid.*:34).³⁶

Portanto, o combate à pobreza se configura como o centro da estratégia para atingir o desenvolvimento sustentável. Mas, como alcançá-lo? Mediante o crescimento econômico. Por isso, para o Banco Mundial, a problemática relação entre desenvolvimento e meio ambiente, como acreditou o Clube de Roma no início da década de 1970, e continua sendo apontada, como vimos, por muitos críticos do conceito de desenvolvimento sustentável como uma “falsa dicotomia” (*ibid.*:27). Foi sugerido ser exatamente o contrário quando, ao lado do crescimento econômico, tem-se melhoria dos índices de pobreza. O significado atribuído ali ao termo

³⁶ Como salienta Chesnais, os países desenvolvidos, após o grande aumento da produtividade obtida com a introdução das novas tecnologias e da nova organização do trabalho (toyotista), o que proporcionou também a intensificação da concorrência entre esses países, passaram a desenvolver “relações seletivas” com alguns poucos países do Terceiro Mundo, especialmente com aqueles que detêm um mercado interno atrativo, como é o caso da China. “Mas, fora esse casos, as companhias da Tríade precisam de mercados e, sobretudo, não precisam de concorrentes industriais de primeira linha: já lhes bastam a Coréia e Tawiam!” (CHESNAIS, 1996:313). Isso explica, ainda segundo Chesnais, porque houve um estancamento de IED [Investimento Externo Direto] para muitos países, fazendo com que a questão relativa à “administração da pobreza” fosse ganhando cada vez mais importância para o Banco Mundial, “enquanto o tema do desenvolvimento foi colocado em surdina” (*id.*).

desenvolvimento sustentável retoma as definições do *Relatório Brundtland* a respeito dos compromissos intergerações, mas o Banco Mundial se propõe o desafio de pôr em prática esse princípio.

O entendimento de uma perspectiva mais concreta a respeito do que seja desenvolvimento sustentável para essas instituições internacionais vai delineando-se nas propostas do Banco Mundial. Primeiro, o compromisso com as gerações futuras se concretizaria em práticas que devam levar em conta mecanismos que possibilitem a comparação entre os *custos* e os *benefícios* de práticas conservacionistas do presente, como, por exemplo, a redução dos impactos sobre a saúde e a produtividade decorrentes de ações contra a contaminação ambiental (*ibid.*:37). E alguns elementos constituintes da natureza podem sofrer mais com a deterioração, devido à dificuldade de “administrar direitos de propriedades” e determinar valores sobre esses recursos, que são de uso compartilhado, como a atmosfera (*ibid.*:38) (ou mesmo, incluiríamos nós, o oxigênio produzido pela Floresta Amazônica). Para o Banco Mundial, recursos naturais, especialmente os não renováveis, tendem a sofrer com o consumo excessivo devido a sua subvalorização, como é o caso da água, diferentemente do que ocorre com os metais, minerais e energéticos (*ibid.*:38-39). Essa questão tem por pressuposto os cálculos de valor que podem ser atribuídos ao meio ambiente, cuja definição o quanto explícita possível, para o Banco Mundial, se constitui uma “necessidade”.

“Isso não quer dizer que seja possível, ou sequer aconselhável, determinar valores monetários a todo tipo de recurso ambiental, sendo sim conveniente saber que grau de qualidade ambiental se renuncia em nome da proteção do meio ambiente. Neste informe se argumenta que agora se renuncia demasiadamente à qualidade ambiental. No entanto, existe o perigo de que se renuncie demasiadamente ao crescimento econômico no futuro por não tornar claro devidamente quais as concessões recíprocas e não tratar de minimiza-las, e por não aproveitar as políticas que são benéficas tanto para o desenvolvimento econômico como para o meio ambiente” (*id.*).

Assim, o desenvolvimento econômico não se conforma como fonte de toda a crise ambiental. Ele é o meio para superá-la, claro, observadas algumas condições. Uma delas refere-se ao desenvolvimento de tecnologias que possam “compensar” as possíveis “conseqüências adversas do crescimento” (*ibid.*:41). Uma outra está referida na superação de “obstáculos institucionais” que impedem uma política de desenvolvimento que promova o crescimento econômico, o combate à pobreza e a proteção ao meio ambiente, definindo o centro do que ali se chama de uma “estratégia de sustentabilidade do desenvolvimento” (*Ibid.*:45-46).

No Informe de 1992, o Banco Mundial reafirma a estratégia de desenvolvimento definida no Informe do ano anterior (uma estratégia “em harmonia com o mercado”), cuja execução se delineia em quatro pontos fundamentais: criação de um ambiente mais favorável às empresas, integração da economia mundial, investimentos em recursos humanos e manutenção da estabilidade macroeconômica, políticas que também facilitariam a proteção ao meio ambiente (*ibid.*:70). Rigorosamente, a lógica do mercado, expressa nas práticas de liberalização comercial, servem para determinar o núcleo central de qualquer estratégia de desenvolvimento e pode explicar tudo a partir dos cálculos “racionais” do custo-benefício de toda ação individual, empresarial ou governamental. Na estratégia, destacam-se algumas propostas que dão ênfase para educação, recursos hídricos e saneamento, assim como de sugestões como investimento em recursos humanos e de reformas institucionais que, entre outras coisas, permitam uma maior “participação das populações locais” (*ibid.*:99), proposta que constarão, com muita ênfase, nos programas que serão analisados nos três últimos capítulos desta tese.

Assim, as grandes contradições engendradas pelo conceito de desenvolvimento decorre de sua origem, digamos, “oficial”. Ela nasce por dentro de

instituições controladas pelos países ricos que propõem e executam políticas afinadas com a estratégia imposta ao mundo por esses países. Se nos termos do Relatório Bruntland prevalece uma espécie de vazio conceitual que emerge do uso de categorias pretensamente universais e ambíguas, distanciadas das realidades sociais, regionais e nacionais (futuro comum, compromisso entre gerações, etc), nas proposições feitas acima pelo Banco Mundial, a adesão ao receituário liberal e internacionalizante é clara e límpida. Para o Banco Mundial, o desenvolvimento sustentável deve compatibilizar crescimento econômico, combate à pobreza e preservação ambiental e a estratégia proposta é dirigida especificamente para os países “em desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992). Apesar de enfatizar que “o país está na liderança”, isto é, são os governos que internamente definem a “agenda de desenvolvimento”, sendo a instituição financeira apenas um mero parceiro, algumas condições devem ser cumpridas para que essa “parceria” seja mantida. Avaliando a situação do Brasil, no início do ano 2000, é todo elogios quanto à implementação da estratégia por ele defendida e os resultados relativos ao combate à pobreza:

“(…) (i) avanço continuado da reforma fiscal; (ii) crescimento renovado; e (iii) um esforço de Governo para aumentar e melhorar as políticas sociais dirigidas. Em particular, um resultado significativo da reforma foi o equilíbrio fiscal, administração das despesas, destinadas em parte para gastos sociais, e reformas do setor financeiro. O Governo mostrou persistência notável e firmeza em seus esforços reformadores em tempos difíceis”. (WORLD BANK, 2001)

Assim, são excluídas as noções abstratas que estão distantes de aplicações práticas, o que constitui uma grande dificuldade quando a questão diz respeito a uma política de desenvolvimento. Na sua definição e concretização estão implícitos interesses muito concretos relativos a quem ganha e a quem perde no processo de desenvolvimento. A estratégia do Banco Mundial tem como agente principal a empresa privada capitalista. A economia de mercado e o processo de integração da

economia mundial, leia-se, de abertura das economias dos países “em desenvolvimento”, com impactos inevitáveis sobre a definição de tais políticas. Como veremos no próximo capítulo, a abertura econômica tende a ampliar a participação dos capitais externos nas definições relativas às políticas de desenvolvimento, que tenderão a impor seus interesses, num jogo em que as regras passam a ser definidas pelos *global players*, que financiarão tais políticas. “É evidente a conveniência de estabelecer mecanismos que permitam que os países ricos prestem assistência aos pobres na introdução de *mudanças necessárias* [g.n.]” (BANCO MUNDIAL, 1992:26).

1.4 - CONCLUSÃO

Neste capítulo, enfatizamos o debate sobre desenvolvimento sustentável, procurando demonstrar uma característica observada por muitos dos seus críticos: a sua *ambigüidade* conceitual. Acreditamos que a nossa contribuição está exatamente em demonstrar, como faremos ao final desta tese, que essa ambigüidade busca esconder sua articulação intrínseca com a estratégia neoliberal de desenvolvimento, já que a nova proposição não rompe com a idéia central do paradigma anterior. O cerne do paradigma desenvolvimentista, qual seja, a defesa do crescimento econômico como fator de mudança social. O novo paradigma de desenvolvimento sustentável se articula ideologicamente à nova ordem internacional capitalista de liberalização e desregulamentação econômica, que segue a lógica do discurso dos que defendem a “globalização”. A própria questão ambiental passa a ser definida como uma questão “planetária”, cujas preocupações, argumenta-se, transcendem as fronteiras nacionais. Isso põe em jogo, também, o controle nacional das reservas naturais e da biodiversidade de países como o Brasil.

Assim, nas três dimensões do conceito de desenvolvimento sustentável pudemos enfatizar: na dimensão histórica, analisamos o ambiente histórico e o

percurso em que surgiu o conceito, enfatizando estar ele desde o início no centro dos debates acerca das novas estratégias de desenvolvimento as quais, num primeiro momento, opuseram países periféricos e países desenvolvidos, avançando num segundo momento para o consenso relativo à problemática da noção de desenvolvimento, o que se verificou por dentro das instituições internacionais, especialmente a ONU, as quais estabeleceram o conteúdo do conceito.

Na dimensão metodológica, enfatizamos as concepções de Edgar Morin a respeito da interdisciplinaridade e da transdisciplinaridade, cuja principal característica é crítica do paradigma cientificista e a irrelevância dada à historicidade do método. Deslocamo-lo das relações sociais e históricas. Propusemos uma atitude científica baseada numa forma de pensar a complexidade do mundo social e natural, onde possa ter lugar o acaso e a incerteza sobre o conhecimento e seus *objetos*. As propostas de desenvolvimento sustentável, as quais analisaremos nesta tese, não se comprometem com o pensamento complexo de Morin, mas incorporam as preocupações com a interdisciplinaridade nas suas propostas, ao verem o desenvolvimento como esferas articuladas e indissociáveis.

Por fim, na dimensão teórica, dividimos o debate em duas grande correntes: uma, crítica do conceito, outra, de origem neoclássica, que pensa o desenvolvimento sustentável dentro de uma estratégia neoliberal de desenvolvimento. Ao optarmos por estabelecer essa diferenciação, intentamos assinalar que, nesse campo, dificilmente se estabelecerá um consenso entre as correntes, porque elas partem de concepções teóricas e visões de mundo distintas, cujo diálogo para a busca do consenso é quase impossível. Para uns, a crítica ao modo de vida ocidental baseado no consumismo é o pressuposto para iniciar qualquer debate sobre uma proposta de desenvolvimento sustentável; para outros, trata-se exatamente do contrário, de manter intocado esse

modo de vida, redirecionando suas preocupações para o hemisfério mais pobre do Planeta.

No próximo capítulo, vamos identificar a opção que o governo brasileiro fez pelo desenvolvimento sustentável, quando discutiremos as transformações que viveram o mundo capitalista, o Brasil e o Nordeste nas últimas décadas, para analisarmos a transição, em meio à crise que marcou esse período, das estratégias desenvolvimentistas para a estratégia sustentável, cuja marca principal é a influência do ideário neoliberal que se tornou hegemônico.

CAPÍTULO 2

“GLOBALIZAÇÃO” E CRISE DO ESTADO NO BRASIL E NO NORDESTE: RUMO AO NOVO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Como já afirmamos no capítulo anterior, a chamada “globalização” é resultado de uma estratégia articulada pelas grandes corporações econômicas e pelo capital financeiro internacional. Este processo é apresentado por muitos economistas e sociólogos como irreversível porque foge ao controle dos Estados nacionais, já que seu impulso é determinado “globalmente” e não nacionalmente, isto é, fora da área de influência dos Estados-nações, não restando nada a não ser a adaptação aos influxos que, como vamos discutir adiante, mesmo sendo “globais” nada têm também de universais, no sentido de representar os interesses de todos. Muito pelo contrário, estão estritamente relacionados com os interesses de uma acumulação baseada num intenso processo de transferência de riquezas dos países dependentes para os países desenvolvidos, seja na forma de lucros do setor produtivo, seja nas exportações de capitais via mercado financeiro. Este último acaba por se apropriar da maior fatia dos lucros, determinando um crescimento cada vez maior da acumulação na esfera financeira (FARNETTI, 1998; SEFATTI, 1998).

O objetivo deste capítulo é de analisar como se deu a transição do paradigma desenvolvimentista para o paradigma do desenvolvimento sustentável, que resultou na adesão do governo brasileiro a este modelo de desenvolvimento, cujo ponto de partida de suas análises e cuja orientação ideológica geral de suas proposições se dão em aberta oposição com as concepções, sob influência do ideário keynesiano, que tinha no papel regulador do Estado sobre a economia seu atributo mais inequívoco. Tais concepções estão em acordo com os postulados teóricos, políticos e ideológicos dos defensores da “globalização”. Portanto, se discutimos no primeiro capítulo o contexto histórico em que se originou o conceito de desenvolvimento sustentável, consideramos necessário agora delimitarmos com precisão o sentido dessas mudanças na economia e no Estado brasileiro, para depois analisarmos os seus impactos sobre as políticas de desenvolvimento regionais. Para tanto, optamos por fazer uma análise da trajetória de atuação do Estado no Brasil no século XX, dando especial atenção aos momentos de crise de financiamento, cuja resolução se deu sempre pela recorrência ao capital externo, o que acabou confirmando-se no início dos anos de 1990. Quanto ao Nordeste, enfatizaremos aqui como se deu o processo de integração da região ao mercado nacional, privilegiando na análise o período que se seguiu à criação da SUDENE e, especialmente, o debate sobre desenvolvimento regional que resultará na criação no Projeto Áridas, em 1993, que, à semelhança do GTDN no final da década de 1950, teve a incumbência de elaborar uma nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste.

2.1 - “GLOBALIZAÇÃO”, SOCIOLOGIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

De uma forma ou de outra, os que vêem a “globalização” da maneira como foi vista acima, isto é, como algo irreversível, de maneira crítica ou positiva, acabam por legitimar intelectualmente aquilo que constitui o núcleo ideológico da estratégia

“global” capitalista na atualidade. Tal estratégia está voltada a atentar contra a soberania dos países da periferia capitalista, com a liberalização dos mercados (financeiros, de mercadorias e serviços), com a adoção de taxas de câmbio fixas ou semifixas, vinculadas ao dólar, privatização das empresas estatais, desregulamentação econômica e social, em suma, com a reestruturação do Estado nos moldes neoliberais, seja quanto à intervenção econômica, seja quanto às relações salariais. Em troca, aplicadas as condições acima, serão exigidos pelas agências internacionais para a liberação de recursos para o financiamento da nova estratégia de desenvolvimento, garantias de pagamento mediante forte arrocho fiscal e cortes nos gastos públicos. Essa via tende cada vez mais a fragilizar as economias, especialmente as latino-americanas, pelo crescente endividamento desses Estados e pelo aumento da dependência da entrada de capitais rentistas, fruto da abertura da economia nacional, que gera pressões sobre a capacidade de seguir financiando as importações. Cria-se, então, um círculo vicioso: os gastos públicos, especialmente com os serviços da dívida, precisam ser financiados com aporte de recursos externos, que se mantêm à custa de uma elevada taxa de juros interna. Tal fato, por um lado estimula a entrada desses capitais, e, por outro, acaba por inibir os investimentos diretos no mercado nacional, limitando mais ainda a capacidade de financiamento interno do desenvolvimento, que se desloca cada vez mais para o pagamento dos serviços da dívida (SALAMA,1998:235). Isso implica um enfraquecimento real das instâncias nacionais regulatórias, com implicações socioeconômicas, com resultados negativos para o emprego e para acumulação de capital interna. Tudo isso gera pressões políticas na estrutura de poder interna.

Assim, como chama a atenção um insuspeito estrategista de mercado japonês, um “radical neoliberal”, Keniche Ohmae (OHMAE, 1996), formado nas escolas de Administração de Empresas americanas, os Estados-nações são, hoje, meros

atores coadjuvantes do mundo global, que vão sendo substituídos pelos verdadeiros agentes do desenvolvimento econômico – as forças do mercado. Tais agentes, segundo ele, nunca deveriam ter sido afastados no pós-Segunda-Guerra pela ação do Estado, cuja orientação por uma “lógica política eleitoral” estimulava processos de distribuição de riquezas que prejudicavam o livre desenvolvimento do capital. O Estado *keynesiano*, dessa forma, “prisioneiro” que era do eleitorado³⁷ não podia agir de maneira que estimulasse as atividades privadas, escusando-se de se entregar às determinações impostas pelos interesses do mercado. Tais opiniões deixam clara a natureza pretensamente despolitizada do Estado e da economia na “era global”, porque estão distantes e desvinculadas dos objetivos definidos pelo Estado-nação, que sempre foi um palco privilegiado dos conflitos determinados no interior das sociedades civis nacionais. O mercado estaria acima – ou ao lado – desses conflitos. Aliás, quanto menos conflituosa, quanto mais “harmônica” e mais consensual for a luta política, promovendo a estabilidade, mais sossego terão os “investidores” para continuar nos seus negócios. É a “paz dos cemitérios” que interessa aos agentes do mercado

³⁷ É interessante comparar essa afirmação com outra da lavra do megaespeculador George Soros, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo sobre as eleições presidenciais brasileiras de 2002. Para Soros, ou o candidato do governo e apoiado pelo mercado financeiro (José Serra) venceria as eleições ou seria imposto o caos ao país, nos moldes do que aconteceu com a Argentina. “A Folha ponderou a Soros que esse mecanismo é absolutamente antidemocrático, na medida em que impede que os eleitores, teoricamente soberanos, elejam quem bem entendam. O investidor concorda. E compara os Estados Unidos de hoje à antiga Roma imperial. ‘Na Roma antiga, só votavam os romanos. No capitalismo global moderno, só votam os americanos, os brasileiros não votam’, diz Soros. É claro que os americanos a que Soros se refere são os agentes financeiros, não necessariamente o governo dos Estados Unidos ou o conjunto da sociedade, que, com certeza, nem faz idéia de que haverá eleição no Brasil, salvo os minguados acadêmicos interessados no país.” (ROSSI, 2002)

financeiro. Por isso, em tempos de “globalização”, a política é cada vez mais “fria” (HIRST e THOMPSON, 1998:273).³⁸

A lógica de Ohmae, como, aliás, a lógica que preside esse processo, é a da empresa e dos interesses privados. Com a necessidade de circular livremente, o capital, nas suas variadas formas, encontra nos Estados-nações seu principal empecilho. Na impossibilidade de destruí-los a curto ou médio prazo, o objetivo imediato é de torná-los dóceis a seu projeto. Assim, como o próprio Ohmae declara enfaticamente, os Estados-nações perderam a importância política e econômica que tiveram depois da Segunda Guerra e não devem continuar sendo os agentes principais “da atual economia global”,³⁹ sendo cada vez mais “uma ficção nostálgica”(OHMAE, 1996:6).

Vê-se, sem muito esforço, que os Estados-nações constituem o principal empecilho para a constituição de uma economia “global” de mercados integrados: nação e globalização aparecem como oposições aparentemente inconciliáveis, porque legitimam interesses que também se opõem. Portanto, o discurso dos defensores da “globalização” tem um objetivo muito claro, qual seja, o de determinar uma rígida hierarquia internacional baseada não mais nos “interesses nacionais”, sob o controle relativo das burguesias nacionais, mas das grandes corporações multinacionais. Isso acaba por determinar o fortalecimento de uma hierarquia mundial, com centros de

³⁸ Segundo Hirst e Thompson: “Não se trata mais de uma questão de guerra e paz ou de conflito de classe. Não se trata mais de uma questão de mobilização da massa para esforços nacionais [...] Para os defensores da globalização, a política de nível nacional é menos proeminente porque não pode alterar muito os resultados econômicos e sociais, a menos que sejam adotadas estratégias intervencionistas absurdas, que enfraquecem a competitividade nacional. [...] A política flui em direção à política da moralidade – em questões como o aborto, direitos dos homossexuais, direitos dos animais e o meio ambiente. A política ativista ou ‘quente’ pode ser em sua antiga acepção, sem medo de que se vá desviar a atenção das questões ‘nacionais’ vitais – pois essas são, agora, triviais” (HIRST e THOMPSON, 1998:273-274).

³⁹ “Meu argumento é simples: num mundo sem fronteiras, o interesse nacional tradicional – que se tornou mais que um manto para o subsídio e a proteção – não tem lugar significativo. Tornou-se uma bandeira de conveniência para os que, *tendo sido passados para trás*, querem muito menos uma chance de progredir do que manter os outros *igualmente no atraso*.” (OHMAE, 1996:58 [g. n.]). Doutra forma, isso vale como argumento contrário, os que foram passados para trás não podem ter mais a chance de progredir e são instados a aceitar serena e solenemente a sua condição de atraso e subserviência.

poder também “globais”. Por isso, procuram mantê-la sem contestações, respeitando as fronteiras do poder nacional até onde lhes convém ou, pelo menos, até onde tal hierarquia não seja ameaçada.

Há dois aspectos que requerem uma rápida abordagem. Um é o caráter ideológico desse discurso, que invade tanto a política quanto o jornalismo e as ciências sociais. Isso ocorre no caso do Brasil, com grande destaque para a Economia, que, por motivos óbvios, tem sido chamada para analisar o processo e onde as diferenças ideológicas são tratadas de maneira mais clara. Uma outra ciência que deu grande atenção recente a esse debate foi a Geografia, fortemente sacudida devido às claras incidências espaciais decorrentes do processo de integração econômica, na organização espacial do território e na reorganização das estruturas regionais. No entanto, predomina a visão de que a “globalização” é um acontecimento já dado, não requerendo uma discussão sobre a sua natureza histórica e o conteúdo ideológico do processo e do próprio conceito (*apud* SANTOS, 1995a).

Quanto à Sociologia, apesar de mais limitados os debates, apareceram no Brasil elaborações que procuravam dar conta do fenômeno da globalização e suas implicações sociológicas, nos primeiros anos da década de 1990. São os casos, por exemplo, de Ianni (1993) e Ortiz (1994). O primeiro, apesar da abordagem marxista, enxerga a “globalização” como um fenômeno cuja abrangência deve ser integrada como uma dimensão da própria realidade contemporânea, o que mereceria da parte dos sociólogos um grande esforço de interpretação: “[a globalização] permite pensar o presente, rebuscar o passado e imaginar o futuro. Tudo pode ganhar outra luz, quando visto sob a perspectiva aberta pela globalização” (IANNI, 1993:9). Isso redefiniria o próprio objeto das ciências sociais, que estaria transformado qualitativa e quantitativamente. “De maneira implícita ou explícita, as controvérsias estão referidas

ao indivíduo e a sociedade, vistos naturalmente em termos de relações, processos e estruturas nacionais”, o que já não é mais verdadeiro, segundo o sociólogo paulista. Para Ianni, mesmo ciências como a Economia e a Política “continuam a apoiar-se em *cânones referidos à sociedade nacional*. O padrão de mercado, para a economia, continua a ser o nacional. E o padrão de soberania, para a ciência política, continua a ser o Estado-nação” (*ibid.*:172).

Ortiz, na mesma linha, parece mais rendido aos deslumbramentos da “globalização” e chega mesmo a afirmar que ela promove o advento de uma “nova civilização”, que estaria fundada em uma nova maneira de “estar no mundo” (ORTIZ, 1994:33), ou seja, numa cultura mundializada que subverte todas as formas anteriores baseadas no local e no nacional. O movimento ecológico seria um bom exemplo disso, porque expressaria a “transformação radical” que o mundo tem vivido nas últimas décadas: “Seu objeto, a Terra, ultrapassa as fronteiras nacionais, apresentando-se como uma espécie de movimento social da ‘sociedade civil mundial’ (mas teria sentido falarmos de sociedade civil, sem a sua contrapartida, o Estado?)” Isso demonstraria como ainda são falhos os conceitos com os quais analisamos a realidade. “O que permite as pessoas falarem em ‘consciência planetária’, em ‘comunidade planetária de destino’. A preocupação ecológica não tem pátria, seu enraizamento é o Planeta” (*ibid.*:7). A “globalização”, enfim, exigiria uma reformulação das próprias maneiras de produzir o pensamento, abandonando um “instrumental teórico construído no final do século XIX”. Segundo Ortiz, noções como classe, indivíduo, Estado e desenvolvimento que nasceram tendo como referência a nação, parecem estar em crise, assim como a própria nação, “entidade nodal”, sobre a qual esses conceitos tiram sua força explicativa (*ibid.*:16). Talvez essas formas de pensar façam parte da “revolução

intelectual” brasileira e latino-americana, proporcionada pelos novos tempos a que Fiori (1995) se referiu.

Entre os sociólogos *especializados* no debate sobre desenvolvimento sustentável, os ecos dessas opiniões parecem ainda mais incisivos. São estes os casos das principais elaborações dos sociólogos e cientistas políticos do Grupo de Trabalho “Ecologia e Sociedade”, da ANPOCS, do qual se destacam mais nitidamente as colaborações originárias do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, da Universidade Federal de Santa Catarina, e do Nepam, da Universidade de Campinas, entre os quais destacamos aqui Leis (1995 e 1999) e L. Ferreira e Viola (1996). Leis, por exemplo, acredita firmemente que a ecologia, o ambientalismo e o *ethos ecológico* engendrado pelos primeiros deixam clara a necessidade de conduzir a humanidade para uma maior solidariedade e cooperação entre os homens, e destes com a natureza, que torne essa relação mais “espiritualizada” e menos “materialista”. Esse *ethos ecológico* requer a adequação de novas modalidades do pensamento para tratar da complexidade dos “*trade-offs*” relativos às interações entre homens e ambiente, o que, por exemplo, requer a ultrapassagem de processos políticos referenciados nas diferenças “esquerda-centro-direita”, herdadas do pensamento político de dois séculos atrás. Isso exigiria, também, a consideração de que as análises que tinham por referência o Estado-nação não condizem mais com as transformações observadas no sistema internacional, nas quais se destaca um “aumento dramático da *interdependência* [segundo o autor, uma qualidade de qualquer sistema] entre os países”, o que resulta indelevelmente na restrição da capacidade de “cada país gerir o seu destino”. Isso quer dizer que tais transformações não significam apenas uma simples restrição aos Estados, mas também um esvaziamento dos “espaços domésticos, fazendo com que as fronteiras nacionais sejam cada vez mais menos relevante” (LEIS, 1995:16-18).

Ferreira L. e Viola (1999), na introdução de uma coletânea de artigos que procuram entender os impactos da globalização sobre a sustentabilidade, entendida ali como um domínio composto por diversas esferas, que caminham na mesma direção. A primeira frase é reveladora: "Este livro parte de uma premissa: a existência de processos globais que transcendem as categorias de Estado, Classe Social, e Nação. Tem como hipótese a emergência de uma sociedade global" (FERREIRA L. e VIOLA, 1999:7). Reconhecem, no entanto, não ser esta perspectiva objeto de consenso acadêmico. Sendo a "biosfera" seu objeto de estudo, não devem ser consideradas as fronteiras nacionais, porque as preocupações ecológicas transcendem as fronteiras que se criam no Planeta. Assim é que

"a dimensão ecológica constitui-se no mais poderoso dos processos de globalização com repercussões extraordinárias sobre as mentalidades e as atividades econômicas. Os problemas ambientais globais (...) constituem-se num eixo das relações internacionais na última década, estimulando esforços institucionais na direção da governabilidade do ecossistema planetário" (*ibid*:12).

Certamente, escapa à compreensão das implicações (ou está em aberta concordância com elas) resultantes do processo de esvaziamento do Estado-nação ou do que Fernandes (2001) chamou de "gestão internacionalizada dos recursos naturais", especialmente dos recursos da Amazônia. Não nos parece, igualmente, que os problemas ambientais tenham-se constituído no "eixo" das relações internacionais, já que muito pouco se tem avançado na direção da resolução deles. O que existem são preocupações formais, especialmente no que diz respeito às questões fundamentais de tais problemas (mudança climática, buraco na camada de ozônio, etc.). O certo é que as implicações econômicas, sociais e políticas do que é chamado de "globalização" têm-se agravado intensamente, no interior das nações dependentes, e mesmo das

desenvolvidas. É uma nova modalidade de determinismo, que recusa a crítica histórica e a possibilidade da ação política.

Por isso, é importante, antes de tudo, desmistificarmos o debate e empreender uma crítica da noção de “globalização”, dando a ela uma forte conotação ideológica que, no confronto com as realidades nacional e internacional, acaba por indicar sua íntima relação com os interesses dos grandes grupos econômicos e financeiros. Estes, por sua vez, são patrocinados pelos governos dos países desenvolvidos e pelas instituições internacionais. Isto demonstra não haver nada que se aproxime de uma economia ou de uma sociedade “global”. Portanto, para nós, pensar a “globalização” sem tornar claros os seus objetivos e a que estratégia eles servem apenas legitima tais interesses.

Primeiro, é importante dizer que estamos diante de uma nova fase do processo geral de *internacionalização do capital*, comandada pelo capital financeiro, agora com uma ênfase nunca dada antes aos investimentos estritamente rentistas, que redefiniram sua estratégia anteriormente baseada nas exportações, passando a priorizar a ocupação dos mercados nacionais. Isso pode ser verificado, como chama a atenção Chesnais (1996), pelo aumento expressivo dos IEDs (Investimentos Externos Diretos) que suplantaram o comércio internacional. Este economista confere centralidade à esfera financeira e acentua que, em nenhum outro setor, a mundialização se realizou de maneira tão visível. No entanto, os seus movimentos estão subordinados, mesmo que indiretamente, aos interesses do capital produtivo – o que não significa, como ele acentuou posteriormente (CHESNAIS, 1998), que a esfera financeira e acumulação nela realizada sejam a “pedra angular” dos atuais movimentos do capital, cujos movimentos intimamente vinculados ao objetivo de gerar lucros para o setor produtivo. Trata-se,, portanto, de mais um campo, cada vez mais importante, de

valorização do capital. Destarte, é fundamental o processo ainda em curso de liberalização das fronteiras econômicas. É nesse ponto que reside o sentido do termo *globalização*: uma ideologia da liberalização radical da economia dos países periféricos, sem o estabelecimento de instituições reguladoras também internacionais (ou mundiais), que restringiria a capacidade de regulação dos Estados nacionais dos fluxos de dinheiro, mercadorias e serviços.

Um outro aspecto fundamental dessas transformações, no capitalismo mundial, é a sua tendência à regionalização. Para Santos (1995b), a globalização estimula um duplo movimento: ao mesmo tempo que integra os espaços, ela intensifica também as diferenças entre eles. A homogeneização econômica ensejaria a afirmação das particularidades, das identidades nacionais, das diferenças. Por isso, o problema regional ganhou um novo impulso no final do século XX, mantendo a atualidade do seu estudo. No plano nacional, o processo de integração econômica ao mundo “globalizado” reestrutura a organização espacial brasileira, reconcentrando a atividade produtiva e dando novos termos ao papel das regiões na divisão regional do trabalho, que foram também modificados (GUIMARÃES NETO, 1995), tendendo a se complexificar ainda mais.

Entendemos o tratamento do problema ecológico e do desenvolvimento dentro da perspectiva esboçada acima. E não parece de menor importância que o conceito de desenvolvimento sustentável, nos termos defendidos pela CNUMAD e pelo Banco Mundial, tenha conseguido um “consenso” tão amplo nos debates políticos e acadêmicos, mesmo com a sua reconhecida ambigüidade. O fato é que, da forma como foi elaborado e apresentado, o conceito de desenvolvimento sustentável se constituiu na referência mais importante tanto para estudiosos da questão ambiental e para ecologistas quanto para as instituições políticas e financeiras internacionais, como

a ONU e o Banco Mundial, no que se refere às políticas de desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento sustentável, visto por essa ótica, acaba por cumprir um papel importante na execução das novas estratégias de desenvolvimento (neoliberais, como veremos no final deste capítulo e na segunda parte desta tese), agora não mais definidas e nem postas em prática pelos Estados nacionais, mas por fora deles. Isso leva ao isolamento das políticas desenvolvimentistas, baseadas na intervenção do Estado, na economia, já que ela vincula o desenvolvimento do Sul ao desenvolvimento do Norte, o que significa, concretamente, a defesa da liberalização das fronteiras destes últimos.⁴⁰ É nesse sentido que abordaremos aqui a crise do Estado brasileiro e a passagem para um novo “paradigma” de desenvolvimento. Vamos a ela.

2.2 - ESTADO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DAS CRISES DE FINANCIAMENTO À ALTERNATIVA NEOLIBERAL

A relação entre Estado e economia no Brasil não é recente, como de resto em todas as economias capitalistas modernas. Marx (1985a), no célebre capítulo 24 de O Capital (“A assim chamada acumulação primitiva”), já apontara o papel desempenhado pelo Estado no processo que deu origem ao capital industrial. No caso brasileiro, há uma literatura abundante sobre essa relação sempre dinâmica e atualizada.

Desde o início da formação do Estado brasileiro – 1808 e 1822 são anos fundamentais pelo significado que teve a chegada da família real à Colônia e a Proclamação da Independência (FERNANDES, 1987) – aos nossos dias, as mudanças nas feições do aparelho estatal anteciparam sempre mudanças na economia, sempre em direção à modernização capitalista. Em 1850, com a Lei de Terras, a propriedade no

⁴⁰ Quando concluíamos a redação desta Tese, os EUA sobretaxaram o aço importando, voltando a fazer uso de práticas abertamente protecionistas. É o fim das classes, do Estado dos e dos “interesses nacionais” colocados em prática.

Brasil passa a ter finalmente um valor de troca (DA COSTA, 1998). Após 1870, o problema da substituição da mão-de-obra escrava aparecia como um fato de grande envergadura para a manutenção e expansão da economia cafeeira, iniciando a aceleração da importação de força-de-trabalho imigrante (CARDOSO DE MELLO, 1982). Mas é, principalmente após 1930 (quando mostrava-se esgotado o padrão de acumulação, o qual se sustentava, fundamentalmente, no setor externo, e a modernização das bases econômicas e da sociedade rumo a uma economia industrial pareciam o único caminho viável), que o Estado passa a cumprir um papel direto e ativo no desenvolvimento industrial brasileiro: chegara o momento de alterar o padrão de acumulação capitalista no Brasil, deslocando o seu eixo para o mercado interno (FURTADO, 1974a)

Para Cardoso de Mello (1982), a gênese da industrialização brasileira é resultado de uma intensa acumulação proveniente do setor agrícola exportador, a qual assumiu um decisivo papel na criação do capital comercial, bancário e, por fim, industrial, antes de 1930. O nascimento do capital industrial brasileiro foi, por conseguinte, de sua industrialização pode ser estabelecido no final do século XIX, especificamente a partir de 1888. Nesse período (1888-1933), o Brasil viveu uma “industrialização retardatária”, apoiada no grande impulso da lavoura cafeeira. Esse processo foi fundamental para que o Brasil respondesse “criativamente” à crise de 1929, que constituiu, por exemplo, um setor produtor de alimentos para atender a uma demanda crescente e a uma indústria de bens de consumo não-duráveis (têxteis e alimentos, principalmente). Permitiu, com isso, ampliar o mercado de trabalho no setor industrial, logrando a formação de indústrias leves de bens de produção (CARDOSO DE MELLO, 1982:89-122). Nesse processo, o Estado desempenhou um papel central, especialmente nos momentos de crise, seja usando da política de manutenção dos

preços do café mediante a intervenção direta, seja limitando as exportações, proibindo novos plantios e, especialmente, comprando o café excedente⁴¹ (CARDOSO DE MELLO, 1982:139).

O novo padrão de acumulação, do qual a Revolução de 30 é parteira, é uma clara resposta à crise do setor externo. A economia brasileira continuava dominada pelos influxos internacionais e pela ação do Estado limitada por essa determinação. A decisão de intensificar a industrialização no país e deslocar o processo de acumulação para o mercado interno obedece mais a essas limitações do que a qualquer outra ordem. Isso foi possível, também, devido às mudanças vividas pelo capitalismo em meio a mais violenta crise que o assaltou: a depressão europeia da década de 1920, a qual limitou a ação dos seus Estados e das suas empresas, o vácuo internacional causado pela redefinição de uma ordem mundial que se gestava em meio à crise, o que aprofundava a decadência inglesa e conduzia à ascensão americana. Essas transformações permitiam um certo grau de autonomia para os Estados nacionais redefinirem suas estratégias econômicas internas. As questões internas passaram a se sobrepor às questões externas.

A crise de 1929 conduziu o mundo, a partir dos Estados Unidos – que chegaram a participar nesse ano com 42% de toda produção industrial do Planeta (BEUAD,1987) –, a um turbilhão econômico de falências e desemprego, cujo

⁴¹ Não podemos confundir industrialização com desenvolvimento industrial. Tanto em um caso como em outro o Estado funciona como instrumento, desenvolvendo, não obstante, formas de atuação diferenciadas. No segundo caso, o processo de desenvolvimento industrial passa necessariamente por ele. Não é conhecido nenhum caso de países que, desde a segunda metade do século XIX, tenham-se modernizado prescindindo da presença do Estado, seja atuando diretamente como empresário seja criando as condições para a intensificação da acumulação capitalista no espaço nacional, a exemplo de FIORI (1999), além dos clássicos estudos de Barrington Moore Jr. (MOORE JR, 1996) e David Landes (1995). Mesmo os EUA, de economia mais liberal, o Estado desempenhou papel decisivo na defesa dos interesses dos industriais nortistas e no processo de modernização econômica e social, assim como da homogeneização do desenvolvimento capitalista no espaço americano. Para isso, foi necessária uma guerra civil, primeiro passo do processo que tornou os EUA a maior potência do século XX (TEIXEIRA, 1999).

resultado mais visível foi tornar clara a incapacidade do liberalismo econômico para o seu enfrentamento. O resultado mais perturbador dessa crise foi o mergulho, por assim dizer, da Europa no totalitarismo nazi-fascista, que logrou resultados econômicos rapidamente. Na Alemanha, que nunca prescindiu do Estado para o grande salto industrial, a política econômica nazista, baseada em pesados investimentos em armamentos e construção civil e militar, debelara a crise em pouco mais de três anos (BRAGA, 1999), reforçando os laços entre o grande capital e o Estado. A União Soviética, por seu turno, vivia o início da experiência de planejamento estatal e passava ao largo da crise mundial e, ao contrário do resto do mundo capitalista, alcançava invejáveis índices de crescimento econômico, baseada fortemente no planejamento estatal (FERNANDES L.,1990). Os Estados Unidos, por fim, rompem com as políticas liberais em 1933 e instituem o *New Deal*,⁴² uma política de ampla intervenção estatal na economia.

As crises se configuram assim como momentos-ápices que indicam a necessidade de viragem histórica. As décadas de 1920 e 1930 presenciaram essa viragem em meio à maior crise da história do capitalismo.

“Cada crise reorganiza a articulação dinâmica das formas políticas e econômicas da dominação, e tal ocorreu a partir da longa crise final da hegemonia inglesa, a partir da qual o Estado se vê compelido, em função das contradições e conflitos ali explicitados de forma mais veemente, a ocupar um papel central na mobilização de capital” (FIORI, 1995b:66-67)

Seguindo a linha definida por Fiori (1995b), nas crises são exigidas novas adequações das formas políticas e das formas econômicas, ou seja, das formas do

⁴² Huberman sintetiza assim o que foi o *New Deal* e o seu significado:“(…) em seu lugar [da política do *laissez-faire*] veio a idéia de intervenção do governo (...); longe ia a aceitação do governo de uma política de guerra dos empregadores contra o sindicalismo: no seu lugar surgiu a idéia dos direitos legais dos trabalhadores a terem organização própria; longe ia o sistema bancário sem regulamentação, que resultava em uma crise atrás da outra: em seu lugar apareceu a idéia de uma estrutura bancária na qual os depósitos eram segurados (...); longe ia a doutrina de que os pobres só devem ser auxiliados pela caridade: em seu lugar, a idéia do Sr. Roosevelt de que ‘embora não esteja na constituição, entretanto é dever inerente ao governo federal evitar que os cidadão passem fome’. O ‘New Deal’ era uma revolução de idéias.” (HUBERMAN, 1987:247-248)

Estado e das formas da acumulação capitalista. As políticas do Estado reproduzem, dinamicamente, uma determinada correlação de forças entre as diversas classes e frações de classe. No Brasil após 1930, a dominação oligárquica se inviabilizou, não porque os grandes proprietários, principalmente paulistas, perderam sua hegemonia econômica e política, mas porque o padrão de acumulação engendrado por aquela hegemonia perdera perspectiva de se reproduzir no futuro. A situação interna e externa de crise era um indicador explícito dessa assertiva. Não havia mais como continuar financiando as crescentes importações de produtos industrializados através do setor externo. Por isso, o Estado gestado por Vargas não está fora do seu tempo. Aliás, ele é premido pela necessidade histórica da modernização. Ele é a contra-face do Estado regulador keynesiano que se construía lentamente nos países desenvolvidos e, como o *New Deal* americano, produziu uma revolução das idéias e das práticas econômicas no Estado brasileiro. Por isso, a frase dita por Roosevelt a Vargas em sua visita ao Brasil em 1936 – “foram 2 pessoas que inventaram o ‘New Deal’: o presidente do Brasil e o presidente dos Estados Unidos” (*apud* HUBERMAN, 1987:310) –, não é de todo exagero nem mera retórica para atrair o Brasil para a área de influência do EUA. Aliás, pouco mais de um ano depois, o governo brasileiro inicia uma aproximação com o governo alemão (FIORI, 1995a). As reformas introduzidas por Vargas, especialmente as que dizem respeito à atuação do Estado e à legislação trabalhista são inovadoras e seguem a mesma linha do *New Deal* e vice-versa.

A primeira fase desse processo de modernização será marcada, decisivamente pela ação do Estado e se orientará pelo que Tavares (1983) chamou de *modelo substituição de importações*. No entanto, para a economista luso-brasileira, esse processo introduz mudanças parciais na estrutura econômica brasileira, já que a importação, principalmente de bens de capital, dependerá quase que exclusivamente do

financiamento advindo dos superávits com a exportação de produtos agrícolas. Portanto, a manutenção, portanto, da estrutura agrária do período anterior mostrava-se necessária para a aplicação do modelo, o que já demonstra o seu caráter originariamente conservador do Estado desenvolvimentista brasileiro. O Brasil continuou pelo menos por mais duas décadas, inserido numa divisão internacional do trabalho, atuando como exportador de produtos agrícolas, mas priorizando a importação de bens de capital. Isso, sem dúvida, é um fator limitante para um desenvolvimento industrial autônomo, já que a dinâmica que determina o crescimento do mercado interno (para o capital industrial nascente) continuava vinculada ao setor externo.

Portanto, o grande dilema do processo de desenvolvimento industrial brasileiro sempre foi o do seu financiamento. Seus impasses sempre se resolveram com recorrência sistemática ao capital externo, seja na forma de investimento direto seja na forma de empréstimos. E esse é um problema que diz respeito, com muita ênfase, à natureza do pacto político que deu sustentação ao Estado varguista, viabilizou e ao mesmo tempo limitou, um projeto de desenvolvimento autônomo. Não era algo que se poderia vencer com voluntarismo político. As condicionantes internas (a recusa das classes hegemônicas no Estado em apoiar [leia-se financiar] tal projeto, especialmente no final dos anos de 1930 e durante a década de 1970) e condicionantes externas (que limitavam projetos que procurassem viabilizar uma mudança estrutural do papel do Brasil na divisão internacional do trabalho) fundaram as bases por onde caminharia o desenvolvimento econômico dependente.

No que diz respeito à primeira questão, a burguesia brasileira manteve sempre uma relação tensa com o Estado, apesar da sua reconhecida dependência para com ele. Essa tensão – que se expressava sempre no discurso e de acordo com as crises

que apontavam no horizonte, ora com um viés crítico liberal ora com o estatizante – revela, como chama a atenção Fiori (1995a), uma postura meramente tática dessa burguesia diante do Estado, desnudando o seu caráter parasitário, o que lhe nega qualquer visão estratégica, qualquer qualificação que a associe a um projeto nacional.⁴³

O período de 1914 a 1945 deu ao Brasil um razoável grau de autonomia e, principalmente, durante a década de 1940, quando os saldos na balança comercial permitiram um alívio do setor externo (TAVARES, 1983). E os anos que se seguem ao fim da guerra assistiram a uma hegemonia avassaladora do capital monopolista norte-americano, que passa a impor padrões produtivos e societais, inclusive aos europeus e japoneses, que iniciaram sua reconstrução depois dos pesados financiamentos do *Plano Marshall* (MANDEL, 1985). Isso afeta a soberania dos Estados e o problema do financiamento, que no Brasil aparecerá de maneira mais intensa na primeira metade da década de 1950, no segundo governo Vargas.

É em meio a essa dinâmica que devemos entender a mudança no padrão de financiamento e de industrialização (chamemos simplesmente padrão de acumulação) a que se procedeu durante o governo JK. Se o padrão de acumulação anterior era baseado na expansão do Departamento I (produtor de bens de produção, fundamentalmente ramos de transformação e de matéria-prima), o novo será fundado no Departamento III (produtor de bens de consumo duráveis, principalmente automóveis), financiado mediante os investimentos diretos das grandes corporações estrangeiras. Se a abertura para o capital estrangeiro adentrar o mercado interno representa uma ruptura radical com o padrão anterior, essa é uma discussão que não

⁴³ “A inexistência de uma verdadeira e solidária associação entre empresariado e Estado e a postura predominantemente predatória do primeiro com relação ao segundo impediram a centralização e aceleraram a segmentação dos recursos do poder estatal, fazendo o Estado brasileiro ‘(...) parecer-se muito mais com uma caricatura da destruição criadora de Schumpeter, do que com sua admirável máquina de crescimento’” (FIORI, 1995a: 80).

será feita aqui. Cabe, porém, observar que, como ressalta Fiori (1995b), as ações desenvolvimentistas empreendidas por Vargas viabilizou a atração dos investimentos externos diretos que moldarão profundamente o perfil da economia brasileira desde então.

“(…) as decisões de investimentos tomadas pelas grandes corporações multinacionais, ao elegerem alguns espaços nacionais de acumulação e privilegiando o Brasil, sobretudo depois de 1956, fornecem, finalmente, uma solução parcial para o seu problema crônico de mobilização de capitais. Assim, se é verdade que Vargas falhou ao apostar, prioritariamente, na possibilidade de um ‘Plano Marshall dos pobres’, é preciso também assinalar que ele, em seguida, viabilizou a desejada ‘fuga para frente’, impulsionada agora pela associação do Estado com investimentos diretos das grandes empresas estrangeiras”. (FIORI, 1995b:95)

Essa nova configuração assumida pelo Estado resultará na necessária redefinição do pacto político, dando origem a um novo bloco de poder fundado numa aliança entre o grande empresariado brasileiro, rebento desse ciclo de acumulação anterior, o grande capital monopolista internacional e o Estado, que se redefiniu para passar a jogar um papel ativo na acumulação privada, isto é, assumindo-se como empresário e atuando fundamentalmente no DI. Portanto, essa aliança corresponde a uma divisão de trabalho no novo modelo de acumulação capitalista: o Estado controla os setores estratégicos do DI (fornecendo os bens e serviços básicos da produção industrial para o setor privado), o empresariado nacional controla o DII (controlando o setor produtor para assalariados), beneficiado aqui pelo crescimento da massa salarial resultante dessa expansão, e o capital externo o DIII (automóveis, construção naval)⁴⁴. (OLIVEIRA, 1989)

⁴⁴ E por que foi necessária a presença do Estado num setor estratégico da economia? Em primeiro lugar, porque o Estado funcionou como instrumento de acumulação privada, subsidiando o grande capital; e, em segundo lugar, porque o financiamento interno do DI por parte do capital externo, como chama a atenção Oliveira (1989), significaria a internalização do circuito de reprodução desse capital, o que resultaria numa concorrência com as próprias matrizes localizadas no exterior. Ao contrário, a poupança interna oriunda das classes abastadas deveria servir principalmente para financiar o consumo das mercadorias de alto valor agregado provenientes do DIII, que controlado pelo capital externo viabiliza

O “salto para frente” viabilizado por Vargas a que se referiu anteriormente Fiori viabilizou o novo padrão de acumulação, sendo um ponto de conexão entre os dois modelos. Nesse sentido, por exemplo, a criação da Petrobrás, o projeto da Eletrobrás, assim como todo o processo de estatização e modernização ocorrido durante os governos militares no pós-64, acabam por viabilizar o novo padrão de acumulação, do qual experimentamos uma nova redefinição após o governo de Fernando Henrique Cardoso: não foi por acaso que o seu governo se propôs a acabar com a “Era Vargas”. (CARDOSO, 1995)

A desfiguração do antigo pacto que Vargas liderara por mais de duas décadas começou a ruir quando, no início dos anos 50, o problema do financiamento do desenvolvimento industrial novamente se impôs. Como compatibilizar, então, as antigas alianças e os novos objetivos do Estado sem recorrer ao aumento da tributação e da arrecadação? Assim, a inflação é alçada “à categoria de mecanismo básico de financiamento do desenvolvimento industrial” (FIORI, 1995b:96), transferindo o ônus do financiamento quase que integralmente para os trabalhadores, classes médias, e, claro, para o Estado. O suicídio de Vargas, a eleição de JK, a crise política detonada pela renúncia de Jânio Quadros, a posse e o governo de João Goulart, espremido entre compromissos com a sua base social – herdeira do varguismo, que configurava a aliança trabalhistas e comunistas – e os novos compromissos do Estado desenvolvimentista, são episódios que demonstram o grau de contradição a que chegaram os blocos de poder, no auge da transição para um novo padrão de

uma intensa exportação do excedente produzido no mercado interno. Por outro lado, o controle do DI pelo Estado e parte do empresariado brasileiro transforma o problema do financiamento a longo prazo num problema apenas destes, desfazendo na prática as responsabilidades do capital externo (OLIVEIRA, 1989:105).

acumulação capitalista. A história passou a reclamar uma solução e ela veio na forma do Golpe Militar de 1964.⁴⁵

Tal acontecimento é revelador da natureza anti-social das classes proprietárias brasileiras, a que se expressa numa profunda antipatia e oposição cerrada a qualquer proposta que possibilite desconcentrar a renda no Brasil e democratizar o Estado brasileiro. Para Furtado, que viveu esses momentos no “olho do furacão”:

“A característica mais significativa do modelo brasileiro é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico. Assim, a durabilidade do sistema baseia-se grandemente na capacidade dos grupos dirigentes em suprimir todas as formas de oposição que seu caráter anti-social tende a estimular” (FURTADO, 1974b:109).

A crise do dólar dos fins da década de 1960 e início da década de 1970 levará os Estados Unidos à flexibilizar o valor internacional de sua moeda, descolando-a do ouro. Por outro lado, em 1973, a OPEP produz um aumento mundial cartelizado nos preços do petróleo, o que coloca nas mãos dos bancos internacionais, principalmente americanos, volumosos excedentes de dólares, o que colocará uma grande quantidade de dólares que serão disponibilizados para empréstimos aos países da periferia e semiperiferia capitalista a juros baixos (WATCHEL, 1987).

É nessa conjuntura de crise internacional e desaceleração econômica que se inicia o governo Geisel. O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) propõe tornar

⁴⁵A origem dessas contradições está na forma e na natureza que o Estado adquiriu, principalmente nos anos de 1950, resultando numa das características mais grotescas da sociedade e economia brasileiras, que é a violenta desigualdade na distribuição de renda, propiciada pelo modelo de desenvolvimento brasileiro. Mesmo assim, como chama a atenção Fiori, pouco se pensou, especialmente em meio ao intenso debate que se desenvolveu nos anos de 1950, sobre a verdadeira natureza do Estado e sua crescente presença na economia brasileira e latino-americana. Da esquerda à direita, dos comunistas aos liberais, o Estado era visto como um instrumento necessário para acelerar o processo de modernização burguesa no país, rumo ao capitalismo moderno ou à revolução socialista. No entanto, pouco foi observado e pensado acerca do caráter estruturalmente conservador do Estado que se estava construindo no Brasil. O *desenvolvimentismo* ganhou forma nas elaborações teóricas e nas práticas institucionais. Mobilizava a sociedade, passando ao largo das disputas políticas. Era a ideologia da aliança que deu sustentação ao novo Estado que se estava construindo, que era de todos, mas não para todos, que apresenta o desenvolvimento econômico e social como um objetivo de todos, quando era, antes de tudo, da burguesia brasileira associada ao grande capital externo.

o Brasil uma potência emergente, mas carrega na sua execução a ambigüidade de ser um projeto financiado com recursos quase que exclusivamente externos. O Brasil vai recorrer intensamente ao endividamento externo para resolver seus dilemas internos: como fazer retornar os capitais exportados na forma de novos investimentos no mercado interno e financiar a acumulação interna. É assim que o intenso esforço de modernização econômica empreendida pelo governo Geisel, um esforço para viabilizar o padrão de acumulação agora baseado no Departamento I – ampliando a capacidade de produção de bens de capital, matéria-prima, petróleo, eletricidade – e procura direcionar os investimentos estatais para atender à expansão do Departamento III (especialmente automóveis e eletrodomésticos), já consolidado. Assim, pondo em prática uma estratégia que procurava pôr fim ao processo de substituição de importações e consolidar, definitivamente, a indústria pesada no Brasil, o Estado brasileiro enveredará pelo caminho de um endividamento com uma rapidez vertiginosa.⁴⁶

Isso, em parte, é o que explica por que, enquanto os países desenvolvidos viviam os problemas do ajuste e da passagem para um novo regime de acumulação, vivendo as conseqüências da crise dos anos de 1970, a qual combinava efeitos de estagnação econômica e inflação, o Brasil vivia anos que lograram dar ao país a condição uma estrutura industrial relativamente moderna. No entanto, isso se fez à custa de um gigantesco endividamento junto aos que viriam a ser os agentes principais da mundialização financeira na atualidade: o sistema financeiro internacional. Por isso, os anos 80 presenciaram a mais grave crise econômica brasileira, quando a economia brasileira se manteve quase estagnada, passando a conviver com uma inflação

⁴⁶ Em 1967, por exemplo, a dívida externa bruta brasileira era da ordem de 3,2 bilhões de dólares. Em 1971, ela dobrava para 6,6 bilhões de dólares. Em 1974 ela já era de 17,1 bilhões de dólares passando para 71,8 bilhões de dólares em 1979! (CASTRO e SOUZA, 1985:180)

descontrolada e com um Estado entre as pressões de liberalização de suas fronteiras econômicas e as tentativas de retomada do desenvolvimento.

O descontrole inflacionário é o mais reluzente reflexo do retumbante fracasso do modelo de desenvolvimento brasileiro, fundado no financiamento externo. E todo o ônus recai, como de praxe, sobre o trabalhador, que via seu salário valer cada vez menos e suas condições de vida desfazer-se cada vez mais, e sobre o Estado que, além da maior parte da dívida externa, acumulava pesados déficits fiscais. A crise do Estado revela a crise tanto de um padrão de acumulação quanto de um pacto que dera sustentação à industrialização brasileira desde os anos de 1950, edificado na aliança Estado–empresariado nacional-capital externo. O fim do Regime Militar de 1964 constitui uma síntese histórica peculiar que demonstra, ao mesmo tempo, o esgotamento de um modelo de desenvolvimento que se pretendia “nacional” e, de maneira aparentemente contraditória, financiado com capitais externos.

De 1985 a 1990, o Brasil viveu um período de transição em vários sentidos. Obviamente, o que mais chama a atenção é a transição política, depois de mais de vinte anos de ditadura, dá-se início a um regime que volta a instituir o liberalismo político no Brasil. Na economia, os esforços se concentram no combate à inflação, mas o fracasso do primeiro plano de estabilização – o último suspiro das políticas intervencionistas que chegou, inclusive, a estabelecer o controle de preços sobre o mercado e, no início de 1987, a declaração de moratória da dívida externa brasileira –, leva o país à *hiperinflação*. A conclusão, segundo a qual a natureza da crise econômica e do Estado brasileiro era estrutural, consolidou-se finalmente, o que se constituiu no primeiro passo para se chegar a um consenso a respeito da adesão do que, mais tarde, ficará conhecido como *Consenso de Washington*. Tavares (1994), descreve os acontecimentos principais que levaram a essa adesão, definida nos fóruns da FIESP em

1987. No plano internacional, esse momento se conjuga com mudanças de posição entre os países desenvolvidos (com a desvalorização do dólar em face do iene e do marco alemão) e um rebaixamento da taxa de juros nos EUA, o que provoca uma saída principalmente dos fundos de pensão americanos em busca dos chamados, agora, “mercados emergentes” (TAVARES, 1999:61). Para receber esse fluxo de dólares, era necessário o Brasil “ajustar” sua economia às exigências externas. Segundo Cano, isso significava renegociar as dívidas anteriores para possibilitar um novo reendividamento, acabar com a inflação para dar *estabilidade* e menor risco ao capital externo e fazer reformas liberais na economia, sobretudo nos mercados de bens, serviços e capitais e flexibilizar as relações capital-trabalho (CANO, 1999:300).

Seguindo rigorosamente as *recomendações* do Banco Mundial e do FMI, o governo de Fernando Collor procedeu à abertura da economia, mas não foi capaz de construir um bloco político apto a implementar a maior parte das reformas exigidas. O estilo bonapartista de Collor não tinha lugar numa situação em que se exigia o maior consenso possível entre todas as classes proprietárias nacionais, especialmente entre os industriais paulistas, agora em aliança aberta com o capital externo. Collor, por exemplo, apesar de toda a docilidade e subserviência às políticas das instâncias externas de financiamento, manteve uma inusitada aproximação com Cuba, no auge do isolamento imposto pelos EUA. As fissuras na sua base de apoio levaram o então presidente a um isolamento político que acabou no seu *impeachment*. No entanto, o seu governo é precursor de importantes reformas econômicas e reformas no aparelho de Estado, as quais só se completarão no governo de Fernando Henrique Cardoso. No caso da mudança de orientação política e ideológica no chamado “paradigma de desenvolvimento”, foi no curto governo Collor que ela se consolidou. O governo, em preparação à Rio-92, através da CIMA apresentou um relatório em que fez uma

análise, entre outras coisas, da evolução do desenvolvimento econômico no Brasil e esboçou a idéia de um novo *estilo* de desenvolvimento para o Brasil. O relatório começa por definir o antigo *estilo* de desenvolvimento como “ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto”, o que sinaliza a necessidade de “mudanças profundas” que exigem as definições sobre a sua direção, as suas premissas, os seus compromissos e os seus limites (BRASIL, 1991:3). Portanto, é necessário precisar o sentido da mudança proposta.

O documento faz uma crítica contundente aos países desenvolvidos sobre as responsabilidades destes no que diz respeito às diferenças no desenvolvimento econômico e social e às implicações ambientais disso. Seguindo a linha já definida pelo *Relatório Brundtland*, enfatiza a necessidade de estimular o crescimento econômico para superar tais diferenças e enfrentar os desafios “socioecológicos” (*ibid*:18-24). Faz um amplo levantamento dos problemas ambientais resultantes do modelo de desenvolvimento anterior, que não cabe ser exposto aqui. Faz poucas indicações a respeito das estratégias de desenvolvimento sustentável, mas ressalta as limitações da capacidade de financiá-las através do Estado, devido ao compromisso dos recursos destes para com os serviços da dívida:

“A crise do Estado introduziu um novo componente nas políticas públicas, que é a baixa capacidade de poupança do setor público, fazendo do setor privado o agente mais capitalizado. Portanto, a discussão sobre divisão de competências deve agora incluir relações entre ambos, e não apenas entre diferentes níveis do setor público (...).

“A implementação desse novo estilo, por sua vez, impõe à economia brasileira recuperar a capacidade de poupança. Para tanto, seriam necessários a superação da crise fiscal e o equacionamento do impasse atual, em que o superávit do balanço de pagamento é drenado pelas obrigações de reembolso da dívida externa e seus serviços” (*ibid*:169).

Dois aspectos chamam a atenção do exposto acima. Um é o reconhecimento de que a dívida externa esgota a capacidade de regulação do Estado na sua atuação em estimular o desenvolvimento econômico, o que se constitui o principal

fator para o esgotamento da capacidade de gerar poupança interna. O outro aspecto diz respeito ao papel desempenhado pela iniciativa privada, que passa a dividir responsabilidades para com o desenvolvimento, o que já revela uma mudança central. Isto porque a implementação da estratégia está na dependência do envolvimento de um setor que considera, antes de qualquer coisa, o seu interesse particular, condicionando seus investimentos às necessidades deste. Isso significa uma limitação fundamental quanto dos rumos e dos objetivos da estratégia, à medida que, sob a dependência das determinações impostas pelo mercado, o qual tem um alto grau de imprevisibilidade, para não dizer, um comportamento anárquico, não é possível estabelecer com clareza as metas a serem atingidas. Esse talvez seja o sentido mais claro do planejamento tendo como horizonte os propósitos do desenvolvimento sustentável, o que torna, em parte, inócua a própria noção de planejamento.

Uma outra questão que merece destaque no documento da CIMA são as conseqüências do antigo estilo de desenvolvimento para a reestruturação das economias regionais. Ele afirma ter sido viabilizada a integração da economia nordestina à economia do Centro Sul, “ainda que de maneira subordinada”. Esse desenvolvimento assumiu um caráter polarizado a partir dos anos de 1970, sendo priorizadas as ações econômicas em alguns sub-espacos regionais, que estimularam sua modernização (*ibid.*:28), mas potencializaram diferenças externas.⁴⁷ Na nova estratégia de desenvolvimento sustentável, é proposta a elaboração de um “zoneamento ecológico-econômico” nacional, que está orientada pela necessidade de “harmonizar os diversos interesses econômicos e sociais” com a preservação ecológica e ambiental (*ibid.*:167). Essa estratégia de desenvolvimento regional, panoramicamente esboçada nesse documento, será consolidada nas reuniões internacionais e eventos que

⁴⁷ Analisaremos essa questão mais adiante.

darão origem ao Projeto Áridas, uma espécie de GTDN da década neoliberal de 1990, o qual foi criado em 1992 após a realização da ICID. Mesmo após o *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, o Projeto Áridas continuou consolidando sua visão estratégica num documento lançado em 1994, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento do governo brasileiro. A eleição de Fernando Henrique Cardoso consolida o projeto e homogeneiza a nova estratégia, que é incorporada pelos governos estaduais do Nordeste, em 1995, após as eleições para governador de Estado.

2.3 - ESTADO E DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE: DO DESENVOLVIMENTISMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Nordeste foi, certamente, a região que mais despertou interesses acadêmicos e políticos no Brasil. Primeiro, pela originalidade de sua formação social, que integra, desde o seu nascedouro, os influxos da acumulação primitiva que se desenvolvia na Europa e que exercerá profunda influência sobre o seu desenvolvimento histórico; segundo, pela crise que o marcou e que vai atravessar mais de dois séculos, no momento da constituição de uma economia capitalista no Brasil. Tal crise se converterá em impulso para as transformações da estrutura regional e, ao mesmo tempo, obstáculo para a sua modernização (SILVEIRA, 1984). Ainda tem um terceiro aspecto. Diz respeito à maneira como se deu a sua integração ao desenvolvimento capitalista brasileiro, constituindo um caso clássico nos estudos sobre desenvolvimento regional.

O processo de desenvolvimento coordenado pela SUDENE, no final de um período que durou mais de vinte anos, pode-se dizer, como afirmou Francisco de Oliveira (OLIVEIRA, 1994:9), que o documento produzido pelo GTDN foi exitoso e derrotado simultaneamente. Exitoso porque seus objetivos principais foram atingidos, como industrializar a região e dotá-la de uma infraestrutura moderna capaz de dar

continuidade ao seu desenvolvimento econômico, além de causar a modernização social proveniente da ascensão de novas classes “modernas” e adaptar grande parte das antigas classes arcaicas ao novo modo de desenvolvimento. Derrotado, porque o desenvolvimento no Nordeste reproduziu a mesma configuração do desenvolvimento brasileiro, mantendo e até ampliando, além de criar novas desigualdades econômicas e sociais. Ao lado de um crescimento significativo do PIB regional, ampliaram-se as diferenças na distribuição de renda.⁴⁸ Mesmo assim, verifica-se o desenvolvimento vigoroso de pólos modernos que convivem ao lado da degradação e da miséria da maioria da população. Como veremos na segunda parte desta tese, os problemas sociais constituem, hoje, a maior dificuldade das políticas de desenvolvimento sustentável, assim como justificam-nas, nos moldes propostos pelo Banco Mundial.

Ao lado disso, esse desenvolvimento foi alcançado à custa de graves agressões ao meio ambiente (e aqui o Nordeste repete uma característica universal da modernização capitalista), agressões resultantes do crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e provenientes de atividades econômicas que promovem a poluição e a destruição de ecossistemas importantes, como os mangues no litoral. Por outro lado, fruto de programas de governo, a exemplo da política de reflorestamento para o semi-árido nos anos de 1960 e 1970, baseada no plantio da algaroba, que, apesar da boa qualidade da madeira e de alimento para o gado, a planta tem características bastante negativas para as peculiaridades ecológicas daquela região: ela absorve a umidade do solo, inviabilizando, durante a seca, a sobrevivência de outras plantas nas suas proximidades (DUARTE, 2000:18-19). Bem como da própria ação

⁴⁸ Andrade (1984:52) comparava, no início dos anos de 1980, alguns números do Nordeste e do Brasil: enquanto o Nordeste tinha um PIB *per capita* de US\$ 700,00, o do Brasil chegava a US\$ 1.740,00; a expectativa de vida no Nordeste era de 50 anos, no Brasil, 60. Além disso, o Nordeste possuía 51% de analfabetos de todo o país

predatória dos habitantes da caatinga, um frágil ecossistema que, devido à pobreza do solo, não resiste ao desmatamento e se produz desertificação rapidamente (RODRIGUES et al., 1995).

Assim sendo, o problema do desenvolvimento e da questão regional nordestina persistem como grandes problemas a serem estudados e atualizados. Esta tese, como já afirmamos, pretende contribuir para o entendimento das mudanças políticas e ideológicas que orientam, a partir dos primeiros anos da década de 1990, as políticas de desenvolvimento regional. Assim, para entendermos mais claramente esse processo, consideramos necessário uma análise da formação histórica que determinou a constituição da sociedade e da economia nordestina, articulada, naturalmente, às transformações no capitalismo mundial e brasileiro que exige, como sempre exigiu, um *ajustamento* da região às determinações *externas*.

Como afirmamos no capítulo anterior, a liberalização econômica imposto pelos países desenvolvidos, sob a liderança dos EUA, acaba por definir um caráter seletivo à empresa nacional. Isso aparece como uma das principais incidências internas que tendem a atuar como estímulo ao avanço do processo de concentração de capitais, sob a hegemonia dos capitais externos. No caso do Brasil, desde Collor, mas principalmente com Fernando Henrique Cardoso, o próprio Estado foi quem se constituiu na ponte para financiar a transferência das empresas estatais, portanto, de capital nacional, para a formação de grandes conglomerados entre grandes empresas nacionais, empresas e bancos estrangeiros (MIRANDA e TAVARES, 1999). Esse caráter seletivo das grandes empresas que atuam no mercado interno, se configura também espacialmente, à medida que as questões relativas ao lugar acabam por determinar decisões de investimentos, o que significa questões relativas à proximidade de grandes mercados, organização e experiência política da força de trabalho,

infraestrutura urbana e regional etc. (BENKO, 1996). Sem o Estado para induzir os investimentos e comandar as estratégias de regionalização e organização do espaço nacional, tais decisões acabam por ser tomadas dentro dos escritórios dos executivos ou nas reuniões de acionistas das grandes empresas.

Recentemente, foi referida não apenas a perda de importância da questão regional nordestina no debate histórico e sociológico atual, mas também a sua inexistência material, sendo o Nordeste e a questão regional uma mera formação discursiva (ALBUQUERQUE JR., 1999)⁴⁹, portanto, merecedora de ser desconstruída, sendo necessária uma atualização desse debate nos termos dos desafios propostos pela nova configuração do capitalismo nacional e internacional. Destarte, consideramos importante, antes de tratar da formação histórica e social do Nordeste, precisar a importância do debate atual sobre região e sua atualidade como objeto e como conceito. Entendemos a região como uma criação histórica da divisão do trabalho vista dentro do espaço. São, portanto, especializações econômicas espaciais. No capitalismo, a divisão social do trabalho se dinamiza pela iniciativa do capital, que passa a dirigir e organizar toda a vida social e se expande da fábrica para a cidade, para o campo, para as regiões, para os espaços nacionais, para o mundo e para o mercado mundial. A divisão do trabalho ao criar novas diferenças, potencializa outras, ao mesmo tempo que produz homogeneização mediante a conversão das coisas e dos homens em valor de troca. Assim, a divisão de trabalho é, antes de tudo, uma criação social. É a partir dela que se erguem todas as diferenças sociais, políticas e econômicas. Ela se desenvolve no capitalismo cuja dinâmica depende dela. É o "reino dos especialistas", como disse Weber (1993), cada vez mais sem alma. Como quase tudo, essa alma de especialista se converteu também em mercadoria.

⁴⁹ Para uma análise crítica desse livro, ver artigo de nossa autoria (VIEIRA F., 2001).

Por isso, entendemos também que a *região* não deve ser estudada como mais um campo de especialização, a região em si, mas como especialização sócioespacial ditada pela dinâmica do capital. Transformar a região num campo de especialização a mais, seja econômico, político ou cultural, seria entregar-se à lógica da divisão de trabalho da ciência moderna, burguesa, que perde ou nega o sentido da totalidade. Para Oliveira (1985), a região configuraria uma forma específica de reprodução e acumulação do capital, moldando também formas especiais de luta de classes, associada a uma dinâmica mais global do desenvolvimento capitalista no mercado nacional.

A região é, portanto, anterior à questão regional e foi esta que possibilitou uma atualização, ou melhor: uma definição mais precisa daquela. A questão regional aparece como problema no século XX. Ela é filha do reconhecimento das desigualdades do desenvolvimento capitalista, especialmente nos países de *capitalismo tardio* (MANDEL, 1985) e dos empecilhos causados pelo aumento incessante dessas desigualdades no interior desses espaços nacionais. Gera insolúveis contradições internas para uma reprodução mais homogênea do capital nesses espaços. Essas contradições se apresentam na forma do confronto de classes representativas de setores que se opõem às formas do desenvolvimento capitalista. As classes herdeiras de uma antiga estrutura econômica fundada no controle da terra e no predomínio da economia agrária e as novas classes urbanas, hegemônicas pelos capitalistas industriais, interessadas no desenvolvimento de relações sociais modernas, baseadas no assalariamento e no crescimento do mercado interno.⁵⁰

⁵⁰ Para uma discussão a respeito das experiências históricas de países que enfrentaram dilemas no processo de modernização, especialmente quanto às contradições das estruturas agrárias e urbano-industriais: sobre os Estados Unidos (TEIXEIRA, 1999), a Alemanha (BRAGA, 1999), o Japão (TORRES FILHO, 1999) e Itália (GRAMSCI, 1987), notadamente, a introdução de Franco de Felice e Valentino Parlato.

A questão regional nordestina – repetimos aqui o que disse Oliveira (1993), *a nossa questão regional por excelência* – nasceu como um problema efetivamente nos anos de 1950, não por acaso quando se redefine o projeto de industrialização brasileiro. A base social desse novo projeto de desenvolvimento no Brasil representa uma aliança do grande capital estrangeiro com o capital nacional, com a mediação do Estado. O Nordeste aparece, definitivamente, como um problema para o desenvolvimento capitalista brasileiro, que passa a requerer a maior homogeneidade econômica e social possível.

Portanto, a questão regional deve ser estudada, e o caso do Nordeste se constitui, a partir de sua particular relação com o Estado, um modelo exemplar do debate sobre questão regional. Isto porque, como afirma Lacoste, é importante ter em conta que o espaço não é neutro, sendo um “campo de ação” por excelência das forças políticas e, portanto, sendo o Estado uma entidade geográfica que organiza o espaço como força racionalizadora do controle político sobre a sociedade (*apud* LIPIETZ, 1988:150). Para Lipietz, isso significa que a dimensão espacial está presente ao processo de produção e reprodução do capital, sendo uma materialidade insuprimível dele. Assim, isoladamente, cada processo de produção refere-se a um espaço social concreto que constitui “determinantes espaciais” que podem exigir ou não a intervenção do Estado para a realização dele. Tais “determinantes espaciais” podem se constituir impropriedades do meio ecológico, os quais dificultarão a reprodução do capital, mas não a impedindo. As ações do Estado podem ter vários sentidos, no que tange à organização do espaço social,⁵¹ podendo ser ela orientada para atender às necessidades de uma reprodução do capital mais homogênea no interior de cada formação socioespacial, ou um ajustamento dessa reprodução às condições do meio

⁵¹ Para uma discussão a respeito do conceito de *espaço social*, Santos (1985 e 1990).

ecológico. Podem, ainda, manter as mesmas estruturas para atender aos interesses de suas classes dominantes. Em todas elas, as funções do Estado dizem respeito à garantia das condições econômicas, políticas e ideológicas da reprodução de cada modo específico de produção, acelerando, inibindo ou revertendo “processos de articulação dos modos de produção co-presentes na formação social” (*ibid*, 151-152).

Deste modo, a sobrevivência de modos não-capitalistas, no interior de uma formação social capitalista, se configura apenas como formas específicas de reprodução do capital. O conceito de formação social auxiliaria a compreensão de que o espaço social se desenvolve de forma diferenciada, ou seja, as práticas materiais desenvolvidas no seu interior determinarão formas particulares de apropriação e organização do espaço, as quais por sua vez, são produzidas e producentes, estabelecendo variações geográficas e históricas entre espaços ou regiões. Por isso, como afirma Harvey, “cada modo distinto de produção ou formação social incorpora um agregado particular de práticas e conceitos do tempo e do espaço” (HARVEY, 1993:189).

Numa economia capitalista, as diferenças entre os lugares aparecem nas particularidades das formações sociais, combinando vários níveis, sejam qualitativos sejam quantitativos, expressando o valor de cada local na divisão internacional do trabalho, o que representa a reprodução da ordem internacional na organização local da sociedade. O desenvolvimento desigual das regiões no mundo capitalista resulta da articulação de diversos modos de produção, o que é determinado por níveis diferenciados de acumulação interna, promovendo impactos econômicos cada vez mais intensos à medida que os espaços se integram por meio do mercado e sob a hegemonia do capital industrial. No caso do Nordeste, como afirma Oliveira (1985), integradas ao mercado mundial sob o controle do capital comercial inglês, as estruturas sociais e

econômicas pré-capitalistas internas do espaço algodoeiro-pecuário não só não foram modificadas, como foram reproduzidas. Assim como aconteceu com o açúcar (GUIMARÃES NETO, 1989). Tal integração vai promovendo lentamente a submissão das antigas classes hegemônicas, no interior do espaço regional, às classes que começam a impor sua hegemonia no espaço nacional, o que implica a necessidade da reestruturação econômica e social, à medida que a integração avança, conduzindo ao aprofundamento dos conflitos. Na constituição de uma economia capitalista nacionalmente integrada, é imperativo que as classes “modernas” regionais, subordinadas ao grande capital que promove a integração e a homogeneização da reprodução capitalista no espaço nacional, promova uma ruptura com o modelo hegemônico das antigas classes dominantes na região. Lipietz discorre, então, a partir de Gramsci, acerca de “bloco hegemônico regional” resultante das alianças entre as classes dominantes. Para ele,

“(...) o próprio desenvolvimento do capitalismo e o processo de articulação dos modos de produção tendem a colocar em causa permanente o bloco hegemônico ‘tradicional’ e a substituí-lo por um bloco ‘modernista’. Em particular, a integração dos outros modos (e dos ramos dominados por outros modos) ao capital monopolista implica:

- a transformação dos explorados à maneira antiga em exército de reserva para o capital monopolista, exército destinado à exploração no lugar ou à exploração;
- o questionamento dos compromissos realizados com as classes dominantes locais (notáveis e intelectuais tradicionais) e sua substituição pelas classes de apoio modernista” (LIPIETZ, 1988:160).

Tal luta passa a opor os defensores do “antigo espaço” e os representantes do “novo espaço” (ou novo modo de desenvolvimento), que assumem o papel no dizer dos antigos grupos dominantes de representante de interesses “externos”, algo muito típico do regionalismo nordestino. Como demonstrou Cohn (1977), a criação da SUDENE recebeu a oposição e o questionamento, num aparente paradoxo, da maioria da bancada nordestina. Assim, o traço marcante da questão regional nordestina é o

desenvolvimento de uma contradição entre uma estrutura econômica e social “arcaica” e a ascensão de um “bloco modernista” que se articula, no seu nascedouro, ao processo de modernização promovido pelo Estado sob a hegemonia do grande capital que comanda o processo de modernização nacional.

O Nordeste brasileiro sempre cumpriu um papel determinante na história do Brasil e no desenvolvimento do seu capitalismo, seja como espaço de acumulação primitiva no período colonial, seja como exportador de mão-de-obra escrava nos séculos XVIII e XIX e de trabalho assalariado no século XX, seja como exportador de capitais⁵². No entanto, desde o século XVIII, a economia açucareira vive uma decadência que a rigor vem mantendo-se até os dias de hoje. Tal decadência produziu um gradual processo de desagregação econômica e social, cujos delineamentos se prolongaram até os anos de 1960, com o início processo de modernização regional via SUDENE. Esse prolongado *hiato de crise* (início do século XVIII aos anos 60 do século XX) dos produtores de açúcar nordestinos, deu uma conformação bastante particular à economia, à política, a traços centrais de sua cultura. À sociedade “nordestina”, enfim. Como analisa Silveira (1984), o Nordeste foi fundado em meio à crise real de sua economia, de sua sociedade tradicional em decomposição, e será com a crise que a idéia de “Nordeste” se associará indelevelmente.⁵³

Oliveira analisou (1985), em seu influente estudo sobre a questão regional nordestina, o problema das relações das classes proprietárias nordestinas com o Estado, quando este foi “capturado”. Com a “transusão” de recursos para as suas mãos, essas classes puderam prolongar o próprio declínio. É o velho mecanismo que transforma o Estado como financiador da atividade privada, seja em tempos de seca, pelas ações da

⁵² Sobre esses pontos ver, respectivamente, Furtado, 1974a; Prado Jr., 1988; GTDN, 1994.

⁵³ Ver, também, a partir de um outro recorte, Albuquerque Jr. (1999).

emergência – construção de açudes, barragens, estradas de rodagem, benfeitorias, além do próprio “salário” que o Estado se ocupava de pagar aos seus trabalhadores –, seja em tempos de “normalidade” pluviométrica, com o financiamento e construção de grandes obras públicas, utilizadas de maneira privada. As décadas de intervenção do Estado no Nordeste não resultaram em mudanças significativas na sua estrutura econômica e social. Ao contrário, essas ações apenas ajudaram a reproduzir uma estrutura arcaica em crise e se constituiu num mecanismo para prolongá-la (GUIMARÃES NETO, 1989).

Portanto, desde o início de sua intervenção na região, o Estado sempre foi o elemento característico para manutenção do *status quo* dos proprietários nordestinos, incapazes de modernizar as estruturas tradicionais da sua economia e sociedade. O controle político dessas classes na região, especialmente durante a Primeira República – auge do Estado oligárquico –, viabilizou essa estratégia de sobrevivência. A fragilidade da burguesia industrial paulista e a tênue articulação do mercado de consumo nacional impediram a aplicação de um modelo de desenvolvimento capitalista que se reproduzisse nacionalmente de forma mais homogênea. Os produtores de açúcar nordestinos, assim como os de algodão nordestinos⁵⁴, já haviam

⁵⁴ Em nossa dissertação de mestrado está registrada esta análise “Até 1870, as vendas de açúcar para o mercado do ‘Sudeste’, principalmente em São Paulo, foram irregulares, tendo crescido, a partir daí, até ser multiplicado por sete, em 1930. Papel fundamental nessa mudança de rumos na comercialização do açúcar nordestino, Guimarães Neto atribui ao capital mercantil, que intermediava sua colocação no mercado em expansão do ‘Sudeste’, apropriando-se, no entanto, de boa parte da mais-valia produzida. As tentativas de minimizar a influência deste capital só servirão para aprofundar os laços de dependência e subordinação dos produtores nordestinos. Uma delas, que visava a aumentar a produção do açúcar mascavo para exportação e reduzia a participação do refinado nas vendas para o mercado interno, acabou por beneficiar os produtores do “Sudeste”, os quais, fora do acordo estabelecido entre os nordestinos, passam a ocupar os espaços vazios no mercado interno da região polarizada por São Paulo (...).

“O caso do algodão guarda semelhança com o do açúcar. No rastro da Revolução Industrial e do conseqüente crescimento e modernização da produção têxtil, vários espaços apropriados para o plantio do algodão são organizados no mundo e um deles está localizado no Nordeste do Brasil, mais especificamente no seu semi-árido. Como outras culturas que se desenvolvem no Brasil, nesse período, o algodão nasce para atender ao mercado externo.

descoberto o crescente mercado do Centro-Sul e iniciaram o que Guimarães Neto (1989) chamou de fase da “articulação comercial”, quando, sob o controle do capital comercial daquela região, encontraram mercado para escoar seus excedentes cada vez maiores.

A partir dos anos de 1940, tem início uma integração mais efetiva dos mercados regionais, quando são extintas as alfândegas estaduais e as vias de transporte são melhoradas. Esse movimento viabilizou o início de uma “integração produtiva” regional do espaço brasileiro (GUIMARÃES NETO, 1989), ou seja, uma organização espacial que tem a face hegemônica do grande capital. E será também o Estado o vetor dessa integração, especialmente via SUDENE, criada sob a influência das idéias elaboradas pelo GTDN que por sua vez era orientado pelas idéias de Celso Furtado⁵⁵.

Nos anos de 1960 e, especialmente nos anos de 1970, o Nordeste conhece um intenso crescimento econômico, quando aumenta a sua participação no PIB nacional – a economia do Nordeste chegou a representar, entre os anos de 1970-1980, 11% do PIB nacional, com taxas de crescimento que acompanharam o grande desenvolvimento econômico brasileiro (ARAÚJO, 1995:293). Ao mesmo tempo, se observa na economia brasileira uma tendência de desconcentração econômica espacial (CARLEIAL, 1993; GUIMARÃES NETO, 1995). Mediante os investimentos do FINOR, uma estrutura industrial muito mais dinâmica e muito mais complexa emergiu desse processo: química, metalurgia, minerais não metálicos, comunicações

“Beneficiado pela Guerra da Secessão americana, que afastou os produtores do sul dos Estados Unidos do mercado mundial, o algodão nordestino viveu uma grande expansão, com repercussões na economia regional, sendo implantadas várias fábricas têxteis. O retorno dos produtores de algodão americanos ao mercado afastou os produtores nordestinos das posições conquistadas no mercado mundial, reduzindo-os a uma minúscula participação na pauta de exportações brasileiras do período. A saída será, mais uma vez, como no caso do açúcar, as exportações para o mercado do ‘Sudeste’, intermediadas, também, pelo capital mercantil daquela região” (VIEIRA F., 1997:64-65).

⁵⁵ O documento elaborado pelo GTDN (1994), “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”, será objeto de análise quando analisarmos, no próximo capítulo, o documento elaborado pelo Projeto Áridas (1994), “Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

(ARAÚJO, 1984:74). Segundo esta autora, a transformação da economia nordestina assumiu duas características marcantes na sua relação com o mercado nacional e na divisão inter-regional do trabalho: a de ser *dependente* da expansão industrial capitaneada pelo Sudeste (dependência financeira, de mercados consumidores, de fornecimento de insumos e de compra de equipamentos), não alcançando, dessa maneira, autonomia para manter e ampliar o ritmo de crescimento, e a de ser *complementar*, o que significa a não-criação de estruturas que concorram com a produção do Sudeste.⁵⁶

O problema da concentração espacial da estrutura produtiva do capital não podia ser mudada, simplesmente, pela ação do Estado. O fenômeno da desconcentração passou a ser uma nova característica do desenvolvimento capitalista, tanto no plano internacional quanto no plano nacional. A chamada integração produtiva no Brasil consolida a articulação entre as regiões, mediante a constituição de um mercado interno de dimensões nacionais e da transferência de capital produtivo para outros espaços menos desenvolvidos, transferência que inicialmente foi impulsionada pelas vantagens fiscais, dando a eles, principalmente no Nordeste, uma nova estrutura econômica concentrada, “quase oligopolista”, segundo Oliveira (1993).

Esse fato revela como característica do desenvolvimento brasileiro uma apropriação do Estado e de seus recursos pelo setor privado, que se define na ação do setor público atuando em substituição ao capital financeiro na região. Por outro lado, os investimentos do Estado, através das estatais, têm um importante papel na

⁵⁶ A crise do capitalismo dos anos de 1970, que explodirá com as crises do petróleo a partir de 1973, intensificará o interesse por mudanças na localização espacial da estrutura produtiva das grandes empresas capitalistas, motivada por uma necessidade cada vez maior de reduzir seus custos de produção. Harvey (1993), por exemplo, acha que a intensificação da competição no momento que o capitalismo vivia uma grande crise, “coagiu” os capitalistas a dar uma importância ao que ele chama de “vantagens locacionais”, ou seja, o espaço ganhou uma significação decisiva na nova estratégia de reprodução capitalista: oferta e preço da força de trabalho, infra-estrutura, proximidade de mercados, recursos.

construção da nova base industrial do Nordeste, como uma outra fonte de valorização do capital: criação de uma infra-estrutura de energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, petroquímica, mineração, siderurgia, numa distribuição espacial pouco harmoniosa. A conclusão de Oliveira sobre a *questão nordestina*, mais uma vez, é que não existe, a rigor, uma “economia do Nordeste” mas “atividades regionalmente localizadas”. Se levarmos em conta tal perspectiva, podemos dizer que não haveria hoje uma “economia brasileira” devido ao seu alto grau de desigualdade inter e intra-regional. Isto expressaria um processo de “desregionalização da economia”, o que não deixa de ser contraditório, já que divisão regional de trabalho e “desregionalização” são conceitos que, nesse caso e tendo como referência a organização espacial brasileira, se opõem. Mais ainda porque, as regiões desenvolvem, agora, uma relação de “interdependência”, ou seja, são mutuamente dependentes (OLIVEIRA, 1990).

O problema deste é a aberta desconsideração pelo espaço nas suas análises (VIEIRA F., 1997). Essa questão tratada acima é resultado de uma das modificações principais levadas a cabo pelas transformações do capitalismo nas últimas décadas, e, como foi observado, com incidências importantes sobre os espaços nacionais. Isto porque, para Santos (1994), não se pode falar, hoje, de “circuitos regionais de produção” mas de “circuitos espaciais da produção”, devido ao nível de especialização que as antigas economias regionais chegaram. Além disso, devem ser observados seus fluxos desde a produção até o consumo, que já não é mais regional. As regiões hoje são contidas de diversos subespaços que são fragilmente articulados com o todo regional, mas podem ter, e geralmente têm, relações com outros espaços, mesmo fora da região e até do país, um fenômeno que não é estranho na nossa história. Tal é o caso, por exemplo, dos subespaços produtores de frutas no Nordeste, que mantêm relações diretas com o exterior, principalmente Europa e Estados Unidos. Araújo

(1995) identifica diversos desses subespaços no Nordeste, modernos quanto à estrutura produtiva e responsáveis pelo desenvolvimento “relativamente positivo” da região. A autora destaca entre esses “pólos dinâmicos” o complexo petroquímico de Camaçari, o pólo têxtil de confecções de Fortaleza, o complexo mineiro-metalúrgico de Carajás, pólo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro, áreas produtoras de grãos no oeste da Bahia e sul do Piauí e do Maranhão, pólo de fruticultura do Rio Grande do Norte, pólo de pecuária intensiva do agreste de Pernambuco e pólos turísticos no litoral, principalmente nas capitais dos Estados.⁵⁷

Assim, nesse processo de intenso crescimento, o Estado, via SUDENE, cumpriu um papel ativo. Continua a financiar a atividade privada, especialmente através de mecanismos como o FINOR, que se constitui na forma mais bem acabada de apropriação do Fundo Público pelo capital no Brasil nos últimos anos. Como consequência, os setores tradicionais da economia nordestina – especialmente na agropecuária – reduziram sua participação no PIB regional (em 1969, contribuíam com 27,4 %, em 1989, esse número se reduz a 18,9), enquanto aumentou a participação dos setores dos setores modernos, indústria e serviços (de 22,6% para 29,3% e 49,9% para 58,6% respectivamente, no mesmo período) (OLIVEIRA, 1990).

Mesmo na crise dos anos 80, o Nordeste conseguiu crescer mais do que o conjunto da economia nacional (ARAÚJO, 1995:129). Essa crise é decorrente em grande medida da crise do Estado, que, como vimos, comprometia cada vez mais recursos com o pagamento dos serviços da dívida externa, com implicações diretas

⁵⁷ Além da tendência, já consolidada, de modernização de setores da economia do Nordeste, a política de pólos revela um outro lado de uma característica que se manifesta provocada pela mudança capitalista no espaço regional: a fragmentação espacial e econômica, com pouca influência no desenvolvimento social da região. Isto nos faz lembrar que modernização capitalista, especialmente em espaços periféricos, não quer dizer melhoria das condições de vida para os assalariados e – para usar uma expressão cínica do nosso vocabulário também modernamente fatalista e desumano – “excluídos”. O moderno convivendo com o arcaico em uma imperfeita harmonia.

sobre a capacidade do setor público de continuar induzindo o desenvolvimento econômico. “A crise [dos anos 80] abre a discussão dos novos rumos a seguir, enquanto o planejamento (que exige projeto, visão de médio prazo) é desmontado, cedendo espaço para a gerência da crise” (ARAÚJO, 1993:93).

Assim, a importância do Estado na transformação da economia e da sociedade do Nordeste foi significativa. A SUDENE se transformou num ícone desse processo de modernização. A chamada “crise do Estado” e a ascensão das idéias neoliberais à condição de hegemonia na orientação da política econômica no país, implicam mudanças substanciais, especialmente no papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e no papel do planejamento econômico. Isso configura-se como uma ruptura com o que é chamado de *paradigma desenvolvimentista*. Nesse processo, que do ponto vista regional, do Nordeste, em particular, se consolida no início dos anos 90 a partir de duas iniciativas: a constituição de uma comissão mista do Congresso Nacional para investigar as “desigualdades inter-regionais”, cujo relatório constitui uma peça política importante que justificará tal mudança paradigmática, e a realização da ICID, em 1992, na cidade de Fortaleza, e a dos debates que ali foram realizados. Esses dois eventos constituem os antecedentes mais próximos da reformulação no “paradigma de desenvolvimento” regional.

2.4 - RUMO A UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE

A constituição da Comissão Mista para o Estudo do Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro se dá no dia 17 de março de 1992, tendo sido instalada no dia 14 de abril, sob a presidência do então senador pelo Ceará, Beni Veras, futuro Ministro do Planejamento do Governo Itamar Franco, cuja conclusão dos trabalhos do Projeto Áridas se dá sob sua gestão. Os trabalhos da comissão se estenderam até 15 de dezembro de 1993, sendo então o relatório final aprovado.

Formada por 13 deputados e 13 senadores e constituída com a intenção de estudar os “desequilíbrios regionais” no Brasil, a ampla maioria da comissão, entretanto (seis deputados e nove senadores), era de parlamentares nordestinos.⁵⁸

O objetivo da comissão foi o de “avaliar as alternativas políticas e econômicas de promoção de desenvolvimento nacional integrado e equilibrado”, procurando definir “as opções políticas com que defrontam as elites e o povo brasileiro na formulação de uma estratégia de desenvolvimento nacional equilibrado” (BRASIL, 1993:3)

Para o relatório,

“A proposta de desenvolvimento nacional integrado deste Relatório não se destina a uma região específica do Brasil. *Pretende, na verdade, construir um referencial para a integração do espaço brasileiro dentro de um Projeto de Brasil que promova e reoriente o desenvolvimento nacional.* Consciente das grandes dificuldades econômico-financeiras e sociais do Brasil não se limita a formular propósitos e intenções; mas procura indicar políticas e iniciativas dentro de uma visão estratégica e de longo prazo, que garanta o tempo necessário para a maturação de projetos e investimentos considerados fundamentais para a desejada transformação estrutural da economia e sociedade brasileira” (*Id.*).

O relatório da Comissão antecipa nessa passagem o que marcará uma das principais mudanças no planejamento brasileiro: um novo conteúdo para a centralização das políticas de planejamento, agora sob o controle rigoroso do governo federal e uma reorientação das políticas regionais, dando lugar à noção de “desenvolvimento nacional integrado”. Isto significa dizer que as políticas regionais estarão subordinadas a uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, o qual reduz

⁵⁸ Constam no Núcleo Técnico de Apoio da Comissão pessoas que terão papel de destaque na organização da ICID e do Projeto Áridas, chamando atenção para a grande presença de cearenses: Alfredo Lopes Neto, representante do Governo do Estado do Ceará, Antônio Cláudio Ferreira Lima, da Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE), Antônio Cruz Vasques, da Universidade Estadual do Ceará, e Antônio Rocha Magalhães, então pertencente aos quadros da Fundação Esquel e futuro coordenador-geral do Projeto Áridas.

a importância das políticas regionais, esvaziando, na prática, órgãos de planejamento regional, como a SUDENE, o que se comprovou pela sua recente extinção sob o argumento de combater a corrupção no órgão.⁵⁹ Esse projeto de desenvolvimento integrado é justificado pelos impactos gerados pelas políticas de desenvolvimento. Tais políticas aprofundaram as desigualdades sociais e regionais, aspectos que, segundo a Comissão, marcam o “estilo de crescimento e da organização socioeconômica brasileira”. Com o aprofundamento da crise econômica e do Estado, o relatório traz de volta o velho argumento da “ameaça à unidade do País”. Assim, em função desses dilemas, é necessária a implementação de um “novo processo de crescimento”, com base em “três princípios básicos”: desenvolvimento sustentável, melhoria de qualidade de vida, equidade social e regional (*ibid.*:6).

A Comissão Mista segue a linha argumentativa dos críticos do desenvolvimentismo, dando ênfase aos impactos negativos desse processo de crescimento econômico: concentração de renda, crescimento demográfico, urbanização, e decorrentes problemas ambientais. O relatório também critica os mecanismos de desenvolvimento regional baseados nas transferências da União por via direta e indireta. Destaca o papel desses mecanismos de incentivo aos investimentos

⁵⁹ Nessa linha, a comissão propõe uma *reestruturação institucional* para efetivar essa “estratégia de desenvolvimento nacional equilibrado”, a qual tem como principal componente o “fortalecimento do planejamento nacional”. Segundo a Comissão, tal fortalecimento passa, primeiro, pela “revisão do papel da União e dos seus órgãos e instituições”, que reforce a sua função normativa do desenvolvimento, sem interferir diretamente na execução de projetos; além disso, é necessária uma reforma administrativa que reorganize o Governo Federal, orientada, no que diz respeito, diretamente, à questão do planejamento, por uma “reestruturação seletiva” de órgãos como a SUDENE e a SUDAM, “de modo que possam alcançar níveis de eficiência compatíveis com suas complexas e importantes responsabilidades. Uma alternativa a ser explorada, nesse particular, seria a sua *recriação* dentro de *modelos organizacionais de direito privado* e o seu funcionamento mediante ‘contratos de gestão’ ” – o que se efetivou com a transformação da SUDENE em “agência de desenvolvimento” –, reforçando, por outro lado, o papel da Ministério de Planejamento, a quem esses órgão estariam subordinados (*ibid.*:48-49). Essa política se efetiva no governo de Fernando Henrique Cardoso através da Secretaria de Articulação Regional, na época comandada por um paraibano, o atual prefeito de João Pessoa, Cícero Lucena (ver capítulo 4 desta tese).

diretos originários de outras regiões, os quais acabaram por recriar novas desigualdades, já que foram as regiões que menos necessitavam do apoio do Estado as mais beneficiadas (*ibid.*:17-26). Por outro lado, na opinião da Comissão, a criação do Mercosul pode marginalizar a economia do Nordeste desse processo de integração, tendo sua economia aberta à concorrência dos países do Cone-Sul sem, no entanto, aproveitar a abertura desses mercados devido, principalmente, à distância geográfica (*ibid.*:29).

Assim, é uma necessidade premente a construção de um “projeto nacional”,⁶⁰ que esteja baseado numa “concepção de desenvolvimento do meio ambiente” e que “promova a redução das desigualdades regionais”.

“As teses e os objetivos centrais de um modelo de desenvolvimento sustentável do Brasil encontram respaldo numa grande convergência das forças políticas brasileiras, em torno de quatro conceitos básicos:

a) *Inserção competitiva na economia mundial* combinado a ampliação do comércio externo brasileiro com a mudança seletiva da pauta de exportação;

b) *Reformulação do Estado e do seu papel econômico-social concentrando sua intervenção na regulação e no investimento básico*, como agente promotor do desenvolvimento nacional;

c) *Equidade social e espacial*, com a redução das disparidades sociais e regionais e criação de oportunidades de desenvolvimento iguais para todos os cidadãos e as diversas regiões;

d) *Consolidação das instituições democráticas*, brasileiras como condição para o desenvolvimento nacional e como da construção de uma nação moderna e progressista” (*ibid.*: 30).

A preocupação com a democracia é enfatizada, mas o conceito de democracia esboçado é determinado por uma particularidade ideológica: a sua orientação está vinculada à oposição entre Estado e sociedade, visto que a presença marcante daquele constitui fator de inibição para as liberdades gerais da sociedade,

⁶⁰ “Nacional” aqui deve ser entendido não em oposição ao que é externo, mas no seu sentido de territorial, “entendido como um processo amplo e abrangente de mudanças social e ampliação e democratização de oportunidades de avanço econômico para todos os cidadãos” (*ibid.*: 29).

especialmente no que diz respeito à livre iniciativa, o que está em estreita coerência, por exemplo, entre outros, com o pensamento de Von Hayek, o precursor do neoliberalismo, num tempo em que o keynesianismo reinava como a ideologia hegemônica do capitalismo. Eis o que diz a Comissão Mista,

“(…) os estudos da Comissão também constataram a falência – ou, pelo menos, o esgotamento – do modelo de estado intervencionista e executor, muitas vezes dissociado dos interesses da sociedade. O Estado se enfraqueceu enquanto a sociedade vem passando por um processo de fortalecimento. Não existe mais espaço para o planejamento autocrático e fortemente centralizado nem para o Estado provedor de bens e serviços (...)” (*ibid*:55).

Por outro lado, esse projeto deve incorporar os seguintes objetivos, dos quais destacamos:

“1. *Estabilização imediata da economia*, com o equacionamento dos estrangulamentos financeiros e estruturais que geram a inflação e impedem a retomada do crescimento econômico, em base sustentada. A política de estabilização deve ser conduzida, no entanto, com os necessários cuidados, de modo que minimize e neutralize os custos sociais dela decorrentes;

“2. *Reestruturação do Estado e do setor público*, com o saneamento das finanças públicas, privatização de parcelas significativa da atividade produtiva estatal, desregulamentação da economia, descentralização e valorização do serviço e do servidor público (redefinindo as prerrogativas de União, Estados e Municípios) e elevação dos níveis de eficácia e eficiência da ação governamental.

3. *Fortalecimento da democracia e do processo participativo do cidadão*, na execução do Projeto nacional, consolidando a cidadania brasileira;

4. *Inserção competitiva do Brasil no cenário econômico internacional*, associando a abertura da economia com o fortalecimento da competitividade sistêmica da economia brasileira, baseada nas inovações tecnológicas, no desenvolvimento de recursos humanos e na oferta adequada de infra-estrutura de qualidade” (*ibid*.:30).

Portanto, a reorientação das políticas de desenvolvimento regional proposta pela Comissão Mista do Congresso que estudou os *desequilíbrios* regionais no Brasil, no início da década de 1990, tem um sentido muito claro: primeiro, ela aponta a necessidade de superar a noção da própria idéia de desenvolvimento regional para enfatizar a necessidade de nacionalizá-lo; segundo, a implementação dessa proposta

segue a orientação do novo modelo de desenvolvimento sustentável, o que, incorporando as críticas às políticas desenvolvimentistas, se delineia a partir de uma concepção de Estado e de regulação econômica de nítida ascendência neoliberal, o que significa aplicar medidas que sejam coerentes com a nova realidade econômica, política e social brasileira: ajuste fiscal, abertura externa, desregulamentação da economia. A crise do Estado exige também, segundo o documento, uma mudança do seu papel que não mais “dispõe de todos os recursos financeiros, técnicos e humanos para realizar diretamente as ações necessárias ao desenvolvimento”. Enfatiza ser uma posição “romântica” (*sic!*) a daqueles que defendem um neoliberalismo “puro”, com a total ausência estatal da promoção do desenvolvimento. No entanto, deve-se romper por dentro do Estado brasileiro definitivamente com o “viés estatizante e centralizador”, que deve ser substituído pelo “compromisso firme” com a desestatização, com a desregulamentação, a descentralização e a “delegação de competências” à sociedade (*ibid.*:32-33).

O relatório da Comissão apresenta importantes questões sobre uma nova proposta de desenvolvimento regional, as quais não cabe analisar. É de maior interesse para esta tese o sentido da reorientação política e ideológica a respeito das estratégias de desenvolvimento, aquilo que, no parecer do relator, é designado como a “busca de um novo paradigma”, o que significa dizer que se constata também uma inadequação do antigo paradigma, identificado, ao que parece, como cerne dos problemas que determinaram o fracasso das políticas regionais (*ibid.*:56). Isso exigiria um cumprimento de algumas exigências. A primeira é quanto o papel do Estado. Segundo o parecer:

“É preciso reinventar o Governo, na linha do que foi sugerido no ano passado pelos professores americanos David Osborne e Ted Gaebler, no livro Reinventando o Governo (Reinventing Government, Editora Plume-

Penguin, 1992). Esta filosofia está atualmente orientando a reformulação do governo dos Estados Unidos” (*id.*).

Um espelho bastante adequado. Isso significaria caminhar para uma “modernização” do Estado, a qual se expresse na negação do clientelismo, do paternalismo e da corrupção, quebrando a “aliança entre o Estado e essas elites responsáveis pelo atraso”, que se apropriam dele para reforçar o seu poder por meio de práticas que perpetuam o atraso econômico e social. Isso é uma clara referência às antigas oligarquias nordestinas que não podem exercer papel importante no novo projeto de modernização, devido à necessidade de estabelecer novas relações entre Estado e sociedade. O Brasil careceria então de “lideranças transformadoras”, que enxergassem o Estado não como incentivador das ações da sociedade ou como o seu substituto (*ibid.*: 55-57)

O papel do Estado deve, assim, assumir uma nova postura:

“Em vez de executar diretamente os serviços que presta à sociedade, o Governo pode usar o seu poder de sinalização, de regulamentação, de concessão de estímulos, incentivos e subsídios, assim como a sua capacidade de investimentos, para viabilizar iniciativas descentralizadas de governos estaduais, de municípios, de empresas privadas, de entidades da sociedade civil e de comunidades.

“Em vez de defender o monopólio dos serviços públicos e da produção de certos bens econômicos, o Governo deve estimular a competição e a eficiência.

“Em vez de considerar a população e suas comunidades como objetos passivos da ação pública, o Governo deve conceder às comunidades o poder para que elas próprias possam gerar idéias e iniciativas, executa-las e gerenciar os meios necessários.

“Em vez de orientar toda sua ação com base no controle dos meios e recursos utilizados, recorrendo a indicadores de desempenho de gastos e de índices de execução de obras e projetos realizados, o Governo deve ter como referencial de sua atuação os resultados finais obtidos, em especial no que elas trazem em termos de benefícios para os cidadãos (...)” (*ibid.*: 57-58).

Esse projeto exige, ainda segundo o relatório, uma visão de *longo prazo*, que supere “o imediatismo da próxima eleição” e represente o “consenso nacional” (*Ibid.*:59). Essas duas perspectivas apontam no sentido de que a nova estratégia de

desenvolvimento sustentável se apresenta como base de um projeto que parece querer transcender divergências políticas e ideológicas a respeito das políticas de desenvolvimento, no rumo do que propõe o relatório do governo inglês (PEARCE et al.:1997), como já abordamos no primeiro capítulo. Qual o sentido de argumentar como uma necessidade para a estruturação de um novo paradigma de desenvolvimento o consenso em torno de políticas de desenvolvimento, cujas elaboração e execução envolvem claras opções ideológicas e necessariamente se vinculam a interesses econômicos de classe? Como evitar que os partidos que disputam as eleições e que se diferenciam essencialmente devido à maneira particular como vêem as políticas de Estado, esqueçam suas divergências e construam um consenso em torno de idéias – como estamos vendo – em nada consensuais? Não imaginamos que seja isso que tenham em vista os signatários do documento que ora analisamos. Para se porem em prática essas propostas, é necessária a sustentabilidade política, que significa “estabilização das condições institucionais que assegurem a continuidade das políticas”, sendo ela “o instrumento mais importante para a superação dos desequilíbrios macroeconômicos (controle da inflação) e para a retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis” (*ibid.*:66). Em outros termos: a manutenção dessa estratégia depende da manutenção da força política do partido ou do bloco de partidos que a executam.

Todas essas considerações “conduzem” a comissão à idéia de *desenvolvimento sustentável*, definido, genericamente, como o crescimento econômico que se pode sustentar a longo prazo e que pressupõe sustentabilidade articulada em varias esferas: a econômica (que demanda resultados positivos dos investimentos públicos e privados, observadas as relações custo–benefício), a social (que não admite

grandes índices de pobreza e desigualdades regionais e “deve representar o objetivo principal da política de governo”), a ambiental (que possibilita a reprodução futura do homem e da natureza, mantendo o crescimento econômico) e a política (que exige a participação da sociedade nas decisões do Estado) (*ibid.*:60-62). O planejamento econômico se configura como um instrumento fundamental para a execução da estratégia de desenvolvimento sustentável, isto é, um planejamento que esteja “de acordo com as diretrizes já referidas: novo papel do Governo, nova Federação, descentralização, participação, competitividade, abertura econômica” (*ibid.*:66).

Os trabalhos da comissão se encerram em dezembro de 1993 com a aprovação do seu relatório final, quase dois anos depois de sua criação. Certamente, recebeu a influência dos debates em importantes eventos sobre desenvolvimento sustentável que estavam realizando-se nesse período. Um deles foi a *Conferência Internacional sobre Impactos e Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas* (ICID), realizada em fevereiro de 1992, em Fortaleza. A ICID foi, reconhecidamente, o primeiro esforço público de discussão e elaboração a respeito de uma nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste, cujos encaminhamentos futuros desaguarão na criação do Projeto Áridas.⁶¹ No entanto, a peculiaridade destas iniciativas que objetivavam a elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento regional, é que elas nascem a partir de iniciativas que articulam instituições nacionais e estrangeiras com o claro objetivo de propor uma política de desenvolvimento.⁶² Diferentemente, por exemplo, da organização do GTDN, criado no governo JK, e que

⁶¹ Apesar de restrita às discussões sobre o semi-árido, a conferência internacional promove uma ampla discussão sobre “paradigmas de desenvolvimento”.

⁶² A ICID contou com a participação e a contribuição de muitos cientistas oriundos, principalmente, de institutos de pesquisas e universidades americanas, entre os quais: o MIT, NCAR, WRI, HARC, Oxford, Texas, New Orleans, Nebraska, Columbia, Hawaii, além de especialistas da problemática ambiental de todos os continentes. Foram mais de cinquenta trabalhos publicados nos anais da conferência (ICID, 1992).

constituía um grupo de trabalho formado por técnicos e intelectuais ligado diretamente à Presidência da República, sob a coordenação de Celso Furtado. Tinha, por isso, grande força política para propor igualmente uma estratégia global de desenvolvimento para o Nordeste. A elaboração da estratégia do GTDN se deu, portanto, por dentro e sob os auspícios do Estado brasileiro (FURTADO, 1989). A ICID e Projeto Áridas significam uma novidade no que diz respeito à concepção de planejamento. Esta atividade, após a Segunda Guerra, converteu-se em um dos principais instrumentos do Estado para pôr em prática políticas econômicas e sociais vistas como estratégicas para o desenvolvimento nacional ou regional. (LAFER, 1975)

De acordo com o IPEA:

“A oportunidade para iniciar o trabalho de concepção do ÁRIDAS veio no ano de 1991, em duas ocasiões. No primeiro momento, durante a Conferência de Woodlands, Texas, quando se realizou uma reunião preliminar entre representantes do Governo Brasileiro e outras instituições brasileiras e americanas e se confirmou o interesse no desenvolvimento de um projeto para o Nordeste.

“No segundo momento, quando o Governo do Estado do Ceará solicitou à Fundação Esquel Brasil que organizasse a Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas - ICID, como uma contribuição para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD (RIO 92)” (IPEA, 1994).

Duas ocasiões verdadeiramente significativas. É intrigante que uma estratégia de desenvolvimento nasça, na sua origem, fora do Brasil, em convergência com instituições e governos estrangeiros. Segundo, a iniciativa de uma conferência tão importante parte de um governo estadual, não por acaso do Ceará, já sob a gestão do então governador Ciro Gomes, um “afilhado” político de Tasso Jereissati. Como veremos no último capítulo desta tese, Jereissati foi o primeiro governo da vertente “moderna” do empresariado nordestino rebento do processo de modernização, que, como pensou Celso Furtado na célebre reunião com JK, em janeiro de 1959, reunião que marcou sua ascensão à condição de mentor e organizador principal da política de

desenvolvimento que veio a ser sintetizada em seus objetivos pela SUDENE: “[a industrialização serviria] para introduzir nas classes locais o espírito empreendedor, capazes de neutralizar a influência da oligarquia atual” (FURTADO, 1989:44). Por isso, não é surpreendente que, em vez da SUDENE – ícone do desenvolvimentismo no Nordeste –, o governo do Ceará tenha assumido a liderança desse processo regional.

Não daremos ênfase, como não o fizemos até agora e não o faremos nesta tese, às discussões e análises dos impactos e problemas estritamente ambientais do desenvolvimento e das políticas propostas para combatê-los. Nos interessam aqui algumas contribuições intelectuais e políticas apresentadas e debatidas na ICID. Tais contribuições influirão no resultado final desse processo de reorientação estratégica para o desenvolvimento econômico e social nordestino. Conforme as palavras do comitê organizador, a ICID contou com o apoio fundamental do BID e do Governo da Holanda, além de instituições nacionais, como o BNB, o CNPq e a CNI, além do Banco Mundial, do PNUMA, da Fundação McArthur (EUA), o Governo da França e a da Esquel Group Foundation (EUA), organizadora da conferência através do seu escritório brasileiro.⁶³

Os debates na ICID tiveram, em geral, um caráter técnico e foram centrados muito mais nas questões ecológicas, tornando marginais questões de fundo político e ideológico, como as que se referem, por exemplo, à natureza do Estado. As discussões sobre desenvolvimento sustentável ratificaram o reconhecimento de sua definição ambígua e a problemática relativa às novas funções do planejamento, encaminhando-se

⁶³ Um dos funcionários da Esquel-Brasil, Antônio Rocha Magalhães, foi o presidente do Comitê de Organização da ICID. Participou do “núcleo técnico de apoio” da Comissão Mista Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro. Será ele o futuro coordenador geral do Projeto Áridas. Suas qualificações são, no entanto, mais amplas: doutor em Economia, foi também Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Secretário de Planejamento do Ceará, tendo recebido o Prêmio Mitchell Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável, promovido pela Universidade do Texas (ver currículo resumido em CAVALCANTI, 1995:15). Como se vê, trata-se de uma pessoa de formação bastante adequada para os novos tempos.

para um aprimoramento técnico delas (HOLANDA, 1992; GOMES, 1995). Mesmo estudiosos de linha mais à esquerda como, Bitoun, Guimarães Neto e Araújo (1995), se restringiram à apresentação de um quadro descritivo das relações entre Amazônia e Nordeste dentro do processo de integração econômica nacional, para dar ênfase aos impactos ambientais decorrentes desse processo. Portanto, as questões de fundo foram pouco tratadas nos debates da ICID, evidenciando o caráter pouco polêmico que, como vimos, marcam esses anos finais do século XX.

A “Declaração de Fortaleza” foi aprovada no final de um encontro que reuniu, entre os dias 27 de janeiro e 1º de fevereiro de 1992, mil participantes. Entre estes, encontravam-se intelectuais e técnicos de governo de quarenta e cinco países (ICID, 1992:1921). Nela mantém-se o tom genérico de aparente consenso, num debate cujo tema dificilmente apresentará essa característica, principalmente quando são confrontadas concepções antagônicas, o que não parece ter acontecido nesse evento, apesar de o objeto do debate não ter nada de consensual. No entanto, as “recomendações” dos participantes apontam uma leitura que segue a influência geral e as preocupações do Relatório Brundtland. Entre as mais importantes: o combate à pobreza como fator importante de degradação ambiental e a reorientação de políticas públicas, a exemplo da capacitação profissional que permita uma melhor qualificação da força de trabalho e o problema relativo ao financiamento nacional e internacional das políticas de desenvolvimento sustentável (*ibid.*:1933-1936). O desenvolvimento sustentável é definido nos seguintes termos:

“O desenvolvimento sustentável deve ser entendido (...) como distribuição equitativa da riqueza e do acesso aos recursos naturais, respeito à diversidade local e a capacidade adaptativa da escala das atividades humanas para torna-las compatíveis com o regime ecológico, levando-se em consideração as necessidades das gerações presentes e futuras e a manutenção e o crescimento da produtividade a longo prazo” (*ibid.*:1934).

Portanto, a idéia de desenvolvimento sustentável, esboçada pelos participantes da ICID que assinaram a “Carta de Fortaleza”, reproduz, em linhas gerais, o entendimento definido e difundido internacionalmente adequando crescimento econômico e proteção ao meio ambiente, o que não significa alterar, mas ampliar níveis de produção e de consumo. Um outro aspecto importante diz respeito ao fortalecimento de iniciativas “locais” (“qualquer esforço para desenvolver essas regiões deve basear-se em estratégias socioeconômicas que incluam a participação da sociedade civil”) (*ibid.*:1934), reduzindo, portanto, a importância de uma visão estratégica nacional e centralizada a partir das iniciativas sob a orientação do Estado. Sob o manto da democracia e da participação das comunidades nas decisões sobre políticas de desenvolvimento esconde-se o sentido político e ideológico de tal estratégia.

Ratner (1992) argumentou nesse sentido, defendendo a necessidade de uma mudança política e cultural para “motivar” essas populações pobres a se engajarem numa luta em defesa do meio ambiente. Isto só se efetivará com inovações organizacionais e administrativas que levem a “integração e participação como mecanismos básicos de coesão e solidariedade social” o que implicaria em debater as relações ente Estado e mercado, este considerado “uma instituição meramente econômica para a alocação mais racional de recursos sempre escassos por definição, mas também, como uma instituição política e cultural. Não obstante, o Estado é importante para orientar, promover e organizar determinadas ações (RATNER, 1992: 2298-2299). Da mesma maneira pensa Buarque, que defende o papel do Estado no planejamento do desenvolvimento sustentável “como síntese do jogo de poder dos atores sociais, como instrumento de gestão e regulação do conflito de como campo

central de negociação”, não devendo, no entanto, transformar-se num “super-xerife” de cidadãos e empresas (BUARQUE, 1992:2364-2365).

No entanto, como afirma o IPEA, a grande contribuição da ICID foi criar as bases para a elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento, objetivo que se concretiza alguns meses depois, quando se constituiu o que foi chamado de Projeto Áridas. A ICID serviu para legitimar esse projeto, dando a ela (a ICID) ares de “consulta” à sociedade civil (mundial) sobre os destinos do planejamento e do desenvolvimento econômico e social e apresentando-se como expressão de um “consenso” a respeito da necessidade de mudança no paradigma de desenvolvimento. No entanto, não deixam claras as orientações políticas e ideológicas que fundamentarão a nova estratégia. O Projeto Áridas representará um novo esforço nessa direção, constituindo grupos de trabalho sobre os temas considerados relevantes para a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento, tendo “consultado” mais uma vez uma diversidade de intelectuais e técnicos que opinaram sobre numerosos temas. Contudo, o documento que aparece como resultado desses debates expressa apenas o consenso relativo à confluência estratégica dos dirigentes do Estado brasileiro e das instituições internacionais sobre o sentido do desenvolvimento econômico e social desde então.

CONCLUSÃO

Analisamos neste capítulo o conceito de “globalização” e sua relação com a nova ordem capitalista de liberalização e desregulamentação do Estado, especialmente para os países periféricos. Tivemos a oportunidade de demonstrar que esse discurso é incorporado e reproduzido intelectualmente, apresentando-se cada vez mais como um acontecimento irresistível e irreversível, cuja ação possível seria apenas a *adaptação* por parte de indivíduos, classes e governos. Mesmo os que, numa perspectiva crítica,

concebem a “globalização” como um fenômeno já dado acabam por legitimar essa estratégia, porque o conteúdo dela se contrapõe, frontalmente, à existência de Estados-nações fortes e capazes de determinar, soberanamente, os interesses que são considerados *nacionais*.

Examinamos a trajetória do desenvolvimento econômico no Brasil e o papel decisivo do Estado nesse processo, para depois observarmos a relação entre a crise do Estado, seu novo papel e a problemática do financiamento das políticas de desenvolvimento. Damos ênfase à evolução das formas históricas da dependência e da perda progressiva da autonomia política e financeira do Estado brasileiro, viabilizando, assim, a ingerência externa no planejamento e no modelo de desenvolvimento. Por fim, analisamos o novo conteúdo da questão regional nordestina, analisando também o percurso histórico da economia do Nordeste e novamente o papel desempenhado pelo Estado nacional na região, através da SUDENE, até à crise dos anos de 1980, quando se iniciam a transição rumo ao novo paradigma de desenvolvimento, numa conjuntura marcada pela ascensão de um governo claramente adepto da nova estratégia neoliberal. Nessa conjuntura, acontecimentos fundamentais se desenrolam para assinalar a ascensão do novo paradigma: a instalação de uma Comissão Mista no Congresso Nacional para analisar a problemática regional brasileira do início dos anos de 1990 e propor soluções e a realização da ICID, uma conferência internacional que ajuda a consolidar a necessidade de mudança no paradigma de desenvolvimento regional. As condições políticas e institucionais estão maduras para iniciar a transição, nos termos já esboçados pela Comissão Mista. Tal transição se completará a partir das iniciativas do Projeto Áridas.

No próximo capítulo, nos deteremos sobre o documento oficial, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, ministério ao qual o Projeto Áridas

estava vinculado. Tal documento diz respeito ao desenvolvimento regional e as novas políticas orientadas pelo novo paradigma de desenvolvimento sustentável, quando será exposta com mais clareza a estratégia de desenvolvimento, que tem como referência os trabalhos desenvolvidos no interior do Projeto Áridas.

CAPÍTULO 3

PROJETO ÁRIDAS: O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA NEOLIBERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Projeto Áridas foi certamente a primeira iniciativa organizada de redefinição da estratégia de desenvolvimento regional, após o grande esforço de elaboração do GTDN, no final da década de 1950. Ambos resultaram de uma discussão coletiva. O GTDN, coordenado por Celso Furtado, produziu o célebre relatório (GTDN, 1994) concebido principalmente a partir do núcleo de intelectuais e técnicos do Estado que pensavam, a partir de uma estratégia nacional, a problemática regional. A elaboração do Áridas foi precedida, como vimos, de diversas iniciativas internacionais e nacionais, além de estudos e contribuições de inúmeros especialistas nas diversas áreas do conhecimento, reunidos em “Grupos de Trabalho”.⁶⁴ Diferentemente do GTDN, no entanto, o Projeto Áridas sai da órbita do Estado nacional para abrir-se à colaboração de intelectuais e das instituições estrangeiras acadêmicas e financeiras.

⁶⁴ Os Grupos de Trabalho do Áridas foram os seguintes: GT I - Recursos Naturais e Meio Ambiente, GT II - Recursos Hídricos, GT III - Desenvolvimento Humano e Social, GT IV - Organização do Espaço Regional, GT V - Economia, Ciência e Tecnologia, GT VI - Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão, GT VII - Integração com a Sociedade (BRASIL, 1994:214-216).

A definição que se segue está contida na contracapa do documento final do Projeto Áridas, o qual se propõe estabelecer uma nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste:

“O PROJETO ÁRIDAS é um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste. O Áridas conta com o *apoio financeiro* de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, *particularmente* através de recursos do segmento de Estudos do *Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-PAPP*, oriundo do *financiamento* do Banco Mundial [g.n.]. A execução do Áridas se dá no contexto de cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP” (BRASIL, 1994:2).

Inicialmente, chamamos a atenção para um aspecto central apresentado acima e, reforçando o que foi já ressaltado, uma estratégia de desenvolvimento regional que tinha por núcleo de iniciativa e elaboração antes definidas exclusivamente no âmbito do Estado nacional –o caso do GTDN, de início, ligado diretamente à Presidência da República, depois transformado em SUDENE (FURTADO, 1989), se constitui agora, no caso do Áridas, a partir de um “esforço colaborativo” que inclui entidades “não-governamentais” e a cooperação com organismos internacionais. Um segundo e decisivo aspecto aparece agora: estas iniciativas foram financiadas com recursos externos, especialmente do Banco Mundial.

O Ministro do Planejamento do governo brasileiro, em 1994, o então Senador cearense Beni Veras, que, como já vimos, foi também relator do parecer da Comissão Mista sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro. Segundo ele, o Projeto Áridas foi o resultado “de amplas discussões” entre os participantes da Conferência Internacional sobre Impactos e Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável (ICID) da qual, além de “técnicos do Governo Federal e dos Estados da Região”, *acadêmicos, especialistas*, lideranças de trabalhadores e de empresários, bem como *cientistas*, “*policy makers*”, e “representantes da sociedade civil organizada

oriundos de 45 países” (BRASIL, 1994:6). Entre as contribuições consideradas “valiosas” nos debates transcorridos durante a ICID, o IPEA destaca as do Instituto *Resources for the Future* (RFF), do *Houston Advanced Research Center* (HARC), da Universidade do Texas A&M, do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), da *Esquel Group Foundation*, instituição de origem privada, organizadora do evento (IPEA, 1999).

A “cooperação” a que se referiu o ex-ministro do planejamento do governo brasileiro para a elaboração do Projeto Áridas não se restringiu à ICID. Aliás, mesmo é anterior a sua realização, como vimos no capítulo anterior. Ela parte de discussões realizadas entre membros do governo brasileiro e representantes de instituições estrangeiras, com a finalidade de elaborar um projeto de desenvolvimento para o Nordeste. Esse é um primeiro aspecto que merece ser destacado e que segue a orientação geral na orientação das políticas “globais” de desenvolvimento sustentável.

Este capítulo tem por objetivo o de analisar em profundidade as proposições de mudança estratégica que constam no documento do Projeto Áridas. Como o objetivo principal desta tese é o de entender como e em que sentido se deu a mudança de paradigma do desenvolvimento regional no Nordeste, optamos por estabelecer um diálogo entre as análises e propostas do Projeto Áridas e do GTDN para percebermos onde se dão as rupturas e possíveis aproximações. Enfatizaremos a compreensão do Projeto Árida sobre o papel que o Estado deve desempenhar no processo de desenvolvimento econômico e social do Nordeste para, enfim, identificarmos com clareza o significado ideológico das novas propostas de desenvolvimento sustentável. O documento final produzido pelo Projeto Áridas (BRASIL, 1994) se intitula “Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável”. E está dividido em quatro partes, excluídas a introdução e a conclusão.

Na primeira parte, são esboçadas as concepções que norteiam a nova proposta de estratégia em dois capítulos que têm como títulos “Visões contemporâneas do desenvolvimento” e “Desenvolvimento sustentável”.

A seguir, é descrita a trajetória do desenvolvimento econômico do Nordeste nas últimas três décadas e onde são projetados os cenários futuros que são esboçados tendo como referências as opções relativas à estratégia. Na segunda parte, a estratégia é apresentada, iniciando-se pela necessidade de estabelecer o que o documento chama de “consenso estratégico”, para depois apresentar-se o conteúdo da estratégia e seus delineamentos. Na parte três, são esboçadas as áreas estratégicas de atuação e os programas prioritários. Na parte quatro, o plano traça a execução da estratégia, quando são priorizadas as propostas de reforma do Estado (a “arquitetura institucional”) e o financiamento da estratégia (os “mecanismos financeiros”).

Esperamos deixar claras, no final deste capítulo, quais as influências teóricas e ideológicas que orientam a nova estratégia e sua conformidade com a estratégia mais geral do desenvolvimento capitalista internacional.

3.1 - “NOVOS CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO”: A ALTERNATIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O interesse principal que motivou e orientou a estruturação do Projeto Áridas foi a problemática do desenvolvimento e a elaboração de uma nova estratégia a ser implementada pelo Estado. Como reconhece o próprio documento, estes “novos caminhos para o desenvolvimento” apresentam-se quase como uma necessidade histórica, especialmente para os países “menos desenvolvidos”, que não podem “dar-se o luxo de ignorá-los, sob pena de arriscar-se a perder o trem, cada vez mais rápido, da história”.

Segundo os elaboradores Projeto Áridas, um dos pontos que distinguem o novo modelo do anterior refere-se à compreensão do desenvolvimento como um “processo global”. Imputou-se ao modelo originalmente desenvolvido pelo GTDN um caráter que podemos chamar de economicista. Para o Projeto Áridas, o GTDN confundia *desenvolvimento* com *crescimento econômico*, estabelecendo assim a indissociabilidade e a dependência entre um e outro, ou seja, só se atingiria o desenvolvimento com crescimento econômico, com o “aumento da renda” e da “diferenciação estrutural da produção”. Assim se expressa o novo modelo:

“Durante os anos 70, se foi gradualmente obtendo *razoável acordo* sobre a compreensão do desenvolvimento como um processo global, envolvendo múltiplas e complexas relações entre pelo menos três de suas dimensões: a econômica, a social e a política. Em consequência, passou-se a admitir que são pelo menos três seus objetivos: a eficiência econômica, a equidade social e a liberdade política” (BRASIL, 1994:27).

Essa nova compreensão sobre o desenvolvimento evoluiu paralelamente aos avanços científicos, “com o domínio e a aplicação, na economia e, em geral, na sociedade, de novas tecnologias, em particular a eletroeletrônica e a teleinformática, bem como de métodos de gestão e de organização produtiva e social”, transformações no campo da técnica e da ciência que no documento são chamadas de “Terceira Revolução Industrial”.

No parágrafo seguinte alguns elementos são introduzidos, o que, a partir da leitura do primeiro e segundo capítulos desta tese, deixa mais claro o significado do “processo global” que envolve tais mudanças na “compreensão” sobre o desenvolvimento. Deixemos que os próprios “técnicos” falem.

“Na esteira dessas transformações (...) consolidam-se fenômenos como a *globalização*, em escala planetária, dos mercados, a formação de megablocos regionais e a *crescente liberalização econômica* [g.n.]. Expandem-se aceleradamente os movimentos comercial e financeiro internacionais (...) Eficiência global, competitividade sistêmica, qualidade total, inserção dinâmica no comércio mundial são o que passa a contar para a *riqueza das nações*” (*ibid.*:28).

Agora, as idéias começam a ficar mais claras. Ao ser enfatizado como primeiro elemento fundamental desse “processo global”, que é chamado de “Terceira Revolução Industrial”, está-se vislumbrando antes de tudo a base para as transformações de mais longo alcance (“globalização dos mercados”, “formação dos megablocos”, “crescente liberalização econômica”, “expansão comercial e financeira”, “eficiência global”, “competitividade sistêmica”, “qualidade total”), a quais que não seriam possíveis sem as condições técnicas. Vê-se, imediatamente, que há um sujeito central desse processo, um dos poucos sujeitos capazes, ao lado de alguns Estados nacionais a exemplo dos EUA, de agir “globalmente”: o capital financeiro internacional. Desta forma, aquilo que é interesse particular do grande capital é apresentado como se fosse “interesse global”, objeto de consenso internacional. O consenso é a palavra de ordem da cultura política “global” e está inscrito também, como veremos mais adiante, no vocabulário político dos elaboradores do Projeto Áridas como um pressuposto da execução da nova estratégia.

Nesse rumo, o documento parece festejar. Essas transformações, segundo ele, se completam com a “vitória do moderno capitalismo de mercado” e com a consolidação da “dèblâque do império soviético”. Ao mesmo tempo, os dilemas ambientais são apontados como uma problemática central da agenda internacional, quando é superada a visão catastrófica dos anos de 1970 e ascende uma outra visão que procura conciliar “expansão da economia e a preservação da natureza”, especialmente a partir do documento *Nosso futuro comum*, da CMMAD e da realização da Rio-92 (*ibid.*:28). Por isso, nada resta aos países da periferia capitalista, a não ser se adaptar e seguir o seu destino histórico, como sempre definido a partir das condições externas, apresentando-se quase que como uma fatalidade histórica.

O desenvolvimento sustentável é, para os elaboradores do Projeto Áridas, o “paradigma de desenvolvimento que deverá presidir a evolução da Humanidade no próximo século” (*ibid.*:29), assentando-se sobre uma bandeira que desperta bastante simpatia: conciliar o crescimento econômico e conservação da natureza. Se seu objetivo é definido como uma necessidade a sua consecução se coloca num plano de difícil realização. Eis o porquê:

“Não se trata (...) de frear o crescimento. Trata-se de *assegurar-lhe permanência*, na medida em que esse objetivo estriba-se numa visão *intertemporal* do progresso humano, com significado tanto pragmático como altruísta: o de assegurar às atuais e futuras gerações a base de recursos naturais necessárias ao seu bem-estar” (BRASIL, 1994:29).

Portanto, não se pretende diminuir o ritmo do crescimento econômico. Isso significaria reduzir os níveis de produção e consumo, especialmente dos países ricos. Ora, um paradigma de desenvolvimento que se pretende seja consensual e se sustente ecologicamente não pode deixar de pensar a questão que constitui a raiz da problemática ambiental da atualidade e que é seu elemento causador principal. Como já chamamos a atenção no primeiro capítulo, o padrão fordista de acumulação capitalista engendrou níveis de produção e de consumo, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, nunca vistos desde a Revolução Industrial, do final do século XVIII. Em pouco mais de um século, consumiram recursos naturais fósseis que foram gestado durante milhões de anos (ALTVATER, 1995). Vê-se, imediatamente, que a idéia de desenvolvimento sustentável das instituições internacionais foi endossada pelo Governo brasileiro que elaborou o Projeto Áridas. Como está expressa na idéia da “vitória do moderno capitalismo de mercado”, está intimamente vinculada à defesa intransigente da sociedade de consumo.

Por isso, é fundamental dar uma definição de desenvolvimento sustentável que ultrapasse as generalidades ideológicas do compromisso “altruísta” com as

“gerações futuras”, com o “progresso humano”, com a “conservação da natureza”. Essa idéia se realiza articulada a outras que nada têm de universais e que compõem, segundo o documento, “uma *totalidade* [g.n.] indissociável”. Portanto, deve ser pensada ao lado de outras três dimensões: a econômico-social, a científico-tecnológica e a político-institucional. O desenvolvimento sustentável começa a ganhar forma, a definir-se historicamente, a articular-se à formas políticas mais concretas e a interesses estabelecidos socialmente.

Essas dimensões do desenvolvimento são apresentadas sinteticamente e vinculadas a objetivos também definidos com simplicidade.

“Com a dimensão econômico-social procura-se criar as condições para o crescimento econômico acelerado e contínuo, *socialmente inclusivo e equitativamente distribuído*.

Através da dimensão científico-tecnológica assegura-se o domínio e a permanente atualização do conhecimento e sua aplicação em *toda a gama das atividades humanas*, estimulando processo continuado de *inovação na sociedade*.

Na dimensão político-institucional intenta-se estabelecer e consolidar sistema político-representativo que confira permanência e consistência a processo ordenado de decisões e ações garantidor do desenvolvimento sustentável (...) E promover os mecanismos institucionais que ampliem a participação da sociedade naquele processo, inculcando-lhe *legitimidade e promovendo a cidadania* (*ibid.*: 30).⁶⁵

Definidos os eixos gerais da nova estratégia de desenvolvimento, o próximo passo é defini-las com mais precisão e é nesse ponto que a idéia de

⁶⁵ Fazemos um parêntese para rápidos comentários. O crescimento econômico deve ter como resultado a “inclusão social”. Isto, obviamente, deve estar referido a inclusão no mercado daqueles que estão fora dele, dos que consomem apenas o mínimo necessário à sua subsistência, quando muito, por não deterem renda suficiente para entrar neste seleto grupo dos que consomem além das suas necessidades básicas. Quanto à dimensão científico-tecnológica, nós sabemos quais setores são privilegiados na produção de novos conhecimentos científicos, sendo desiguais os avanços obtidos, não atingindo, portanto, “toda a gama das atividades humanas”, como quer o documento. O desemprego talvez seja o fantasma contemporâneo que mais desperta horror no homem comum. Como todo fantasma, ele foi mais uma criação humana, apesar dos apelos ideológicos de querer atribuí-lo à “tecnologia”, como pode nos indicar a designação “desemprego tecnológico”. A dimensão político-institucional não poderia ser mais clara quanto. O seu objetivo é o de dar “permanência e consistência ao processo ordenado de decisões e ações garantidor do desenvolvimento sustentável”, ou seja, adequar o Estado à nova estratégia e viabilizar institucionalmente a sua continuidade, o que nos leva à desconfiança de que o *desenvolvimento sustentável* defendido pelo Áridas não é dotado da anunciada universalidade, e pode estar sujeito às vicissitudes políticas.

desenvolvimento sustentável ganha lugar, territorialidade, deixa de se definir como generalidade e ganha conteúdo mais preciso nas análises e propostas para o desenvolvimento, nesse caso para o Nordeste.

O Nordeste é descrito como uma região que teve alterada profundamente sua estrutura econômica e social nas últimas décadas, tendo acompanhado de perto os níveis de crescimento econômico e demográfico brasileiros. Pelos dados que constam no documento, o PIB do Nordeste equivalia em 1960 a 12,1 bilhões de dólares, com uma população de 22,2 milhões de habitantes, passando em 1994 para 58,1 bilhões de dólares (13% do PIB nacional), com uma população de 44,8 milhões de pessoas (*ibid.*: 34) (28,9% da população brasileira), o que mostra uma grave desigualdade na participação regional na formação do PIB nacional, com o tamanho de sua população e com a distribuição de sua renda. Observamos que, enquanto o PIB nordestino quase triplicou, o mesmo não aconteceu, por exemplo, com a distribuição do produto por habitante, o qual, em 1970, era de US\$ 740 e, em 1993, de US\$ 1.486 dólares, tendo, portanto, apenas duplicado (ARAÚJO, 1995:147). Houve alteração na esperança média de vida (44 para 60 anos), mortalidade infantil (160/1000 para 80/1000 até um ano de idade), alfabetização (1/3 para 2/3 da população acima dos 15 anos), acesso à água encanada (10% para 45% dos domicílios), à energia elétrica (23% para quase 70%) (BRASIL, 1994:33).

Essas transformações não aconteceram ao acaso. Elas foram resultado, principalmente, da ação do Estado mediante políticas que visavam a intensificar o desenvolvimento econômico e social da região, principalmente o de sua indústria, como já analisamos no segundo capítulo. Tal fato, aliás, o documento não desconsidera totalmente, mas atribui isso apenas a uma “resposta afirmativa do Nordeste aos incentivos financeiros e fiscais” do Governo Federal e pela ação das forças, mais

espontâneas, de transmissão inter-regional” do Sudeste (*ibid.*:14). Atribuí-lo a uma “resposta afirmativa”, provavelmente dos empresários nordestinos, aos incentivos fiscais, e à “transmissão espontânea” do crescimento nacional para o Nordeste é considerar que a “espontaneidade” dessas forças de mercado estava desvinculada da política de incentivos fiscais e financeiros. Como demonstrou Moreira (1979), tal fato não corresponde à realidade. Nós sabemos que os destinatários dos incentivos fiscais eram principalmente as empresas nacionais e estrangeiras situadas nos Sudeste do país. Por isso, a forma de financiamento da transferência de capitais para o Nordeste é originalmente concentradora, já que os critérios de dedução de imposto de renda estavam baseados na lucratividade das empresas. Assim, 13% delas eram responsáveis por 69% dos projetos aprovados pela SUDENE (MOREIRA, 1979). “Se, em 1959, as indústrias chamadas tradicionais respondiam por 70% do valor Agregado Industrial e por 77,6% do emprego, no período de 1960 a 1970 ser-lhe-ão tão-somente destinados 30% da inversão, à qual corresponderão 46% do emprego” (OLIVEIRA, 1987:46).

O financiamento público do desenvolvimento industrial do Nordeste (*apud* OLIVEIRA, 1993) definiu-lhe o sentido do desenvolvimento, seguindo o padrão adotado para o Brasil, qual seja: intensificar a acumulação industrial mediante o financiamento público e a superexploração do trabalho. Isto explica a modernização da estrutura econômica e o nascimento de um novo bloco de poder urbano, associado ao capital financeiro nacional e estrangeiro e à persistência dos graves problemas sociais, potencializados agora pelo crescimento populacional concentrado nas cidades.

Assim, a estratégia desenvolvimentista objetivava estabelecer o “equilíbrio” econômico e social entre as regiões, viabilizando uma economia nacional mais homogênea. Em outras palavras: nos termos propostos por Oliveira (1985), uma reprodução global e ampliada do capital que exigia a integração regional para produzir,

dinâmica e organicamente, uma nova divisão regional do trabalho, estruturada a partir do mercado interno brasileiro. No entanto, essa integração realizou-se mantendo as desigualdades intra-regionais e inter-regionais, aspectos que evidenciam as “vulnerabilidades do desenvolvimento do Nordeste.” Segundo o documento, podem se constituir uma ameaça ao futuro do desenvolvimento da economia nordestina (*ibid.*:35). Essas vulnerabilidades dizem respeito, diretamente, aos resultados das políticas de desenvolvimento e estão agrupadas em quatro esferas que se relacionam: a geoambiental, a econômico-social, a técnico-científica e a político-institucional.

O problema ambiental mais destacado é naturalmente a seca no semi-árido, agravada nos últimos anos, segundo apontam estudos do Projeto Áridas (CAMPOS, 1995) pelo aumento da emissão de gases de efeito estufa. Tal fenômeno tenderá, por sua vez, a aumentar a frequência e a intensidade das secas na região. Isso acentuará as dificuldades relativas à exploração dos recursos naturais: dos solos, degradados secularmente pela pecuária extensiva, associada à ação predatória sobre a caatinga. Esta desenvolve e intensifica a ocorrência da desertificação e, com ela, a extinção de muitas espécies de animais e plantas (BRASIL, 1995:35-36). O Nordeste possui também, segundo o documento aqui analisado, reservas importantes de recursos minerais, algumas constituindo quase toda a disponibilidade brasileira de minérios como nióbio, vanádio, lítio, barita, diatomita, fertilizantes potássicos e fosfáticos, magnesita, pedras ornamentais e salgema (*ibid.*:35-36).

No entanto, a consequência mais preocupante e de amplitudes mais desastrosas para a vida humana e animal e para a economia do semi-árido são as limitadas reservas hídricas, cada vez reduzidas em função do aumento do consumo e da poluição. Alguns espaços têm sua capacidade hídrica já exaurida ou próxima a isso (*ibid.*:41). Isto dá dimensões catastróficas ao problema devido ao contingente

populacional majoritariamente constituído de pessoas pobres e abaixo da linha de pobreza, o que potencializa ainda mais o problema, dando-lhe carga explosiva. O problema da seca em regiões semi-áridas – e esse espaço do Nordeste é uma das mais habitadas regiões semi-áridas do Planeta (GONDIM FILHO, 1995) – constitui-se de grande envergadura, já que essa massa de deserdados que habita os sertões nordestinos precisa sobreviver, precisa do bem mais vital que é a água. Não é à toa que a seca continua a aproximar culturalmente os nordestinos e, com menos ênfase hoje, continua a fornecer adubo às idéias regionalistas, constituindo, ainda, parte essencial da identidade nordestina (PENNA, 1993).

No entanto, ela continua tão real quanto seus efeitos devastadores sobre a população mais pobre e sobre a economia rural da região, chegando agora a atingir mais profundamente as populações urbanas.⁶⁶ Por outro lado, a preocupação com a seca por parte do Estado é tão secular quanto têm sido inúteis as suas ações para combatê-la. Tal preocupação tem consumido tantos recursos quanto foram apropriados, direta e indiretamente, pelas oligarquias rurais que os administravam.

Quanto às vulnerabilidades econômico-sociais, o documento chama a atenção para a dependência econômica do Nordeste em relação às outras regiões e ao exterior, especialmente no que diz respeito ao comércio. A economia nordestina tem acumulado déficits desde os anos 60 (em 1991, foi de US\$ 7 bilhões, o que representa um número superior a 10% do PIB regional, indicando, assim, a incapacidade interna de produzir o suficiente para atender à demanda existente, evidenciando um outro tipo de dependência: a do financiamento público desse déficit de renda (incentivos fiscais, previdência social) (BRASIL, 1994:42). Esse problema é resultado do alto grau de

⁶⁶ É o caso, por exemplo, de cidades de médio porte, como Campina Grande, a segunda cidade da Paraíba, cuja população é superior a 400.000 habitantes. Esta cidade quase entrou em colapso de fornecimento d'água em 1999 devido aos efeitos prolongados da seca.

concentração da renda (22 milhões de pessoas têm rendimento médio anual de US\$ 214. Dentre esses, 12 milhões vivem no campo. Esse contingente contribui com 63% dos pobres do país no meio rural e 32% dos pobres em todo o país). O problema poderia ser maior não fosse o intenso processo de emigração (*ibid.*:49), o qual significa, hoje, como salienta o próprio documento, exportação de pobreza. Antes, a exportação era de força de trabalho. Esse fenômeno acentuando o grave problema da explosão demográfica nos centros urbanos, principalmente nos de grande e médio porte. Ali, vivem 23% dos pobres de todo o país e 48% da pobreza urbana brasileira. No total, essas cidades abrigam 38% de pobres da região. Às constatações frias dos números, como um relato meramente estatístico dos dilemas sociais que aterram milhões de brasileiros, o documento insere uma constatação que procura explicar de maneira lacônica o caráter da pobreza nordestina, sem aliás explicitar a fonte de tais conclusões:

“O que se pode, em síntese, dizer do pobre que vive nas cidades do Nordeste é que ele se situa psicossocialmente, em transição do meio rural para o urbano. Seria ele um homem ‘rurbano’, seja intra-subjetivamente, seja nas atitudes que sua conduta objetivamente manifesta. *Se o seu drama maior é a pobreza, essa limitação existencial limita suas chances de superá-la* [g.n.]” (BRASIL, 1994:51).

Façamos aqui um parêntese para entender o sentido das afirmações acima. Não há no documento nenhuma tentativa de analisar as causas dos problemas sociais e econômicos vividos pela ampla maioria da população nordestina. No entanto, no final da parte que discute as “vulnerabilidades socioeconômicas” da região, introduz-se como numa análise estatística a “variável” *psicossocial*, que não explica, mas deixa dúvida. Atribui-se realmente o problema da pobreza e de sua superação à “ambigüidade existencial” do indivíduo que não consegue superar sua origem rural? E os indivíduos que vivem no campo? Não padecendo eles dessa ambigüidade, estariam

fadados à pobreza? Portanto, podemos com isso inferir que a mentalidade rural do nordestino é compatível com a pobreza. A gratuidade de tais afirmações, sem nenhuma fundamentação, num documento oficial revela uma tentativa de atribuir apenas aos indivíduos a condição de superação de suas condições de pobreza, excluídos, por exemplo, os instrumentos clássicos de distribuição de renda, especialmente mediante de políticas de Estado, como reforma agrária, por exemplo. A importância que aqui demos à análise da citação acima, se explica apenas pela seguinte razão: ela é profundamente reveladora das idéias conservadoras que presidem à elaboração do paradigma regional de desenvolvimento sustentável. Como veremos mais adiante, essa visão é plenamente compatível com as idéias esboçadas no documento de exercício de cidadania e de participação política.

3.2 - OS CENÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO NORDESTINO

Na definição das estratégias de desenvolvimento para o Nordeste, o Projeto Áridas constrói cenários futuros em que são antevistos, a partir das opções feitas no presente (1994), quando o paradigma de desenvolvimento definirá uma tendência onde se percebem a persistência e a deterioração das condições antes descritas, como as de crise, de um lado, ou a melhoria econômica e social geral, de outro. A primeira é caracterizada como “cenário tendencial”, configurando uma “trajetória provável” do desenvolvimento regional, a persistir em alterar as condições do desenvolvimento no Nordeste; a segunda, como “cenário desejado”, cuja estruturação se dá a partir de uma “ampla consulta à sociedade regional”, que procura corrigir a “trajetória do cenário tendencial” para “alcançar o desenvolvimento sustentável”. Para definir esses cenários levou-se em consideração um “conjunto de condicionantes exógenos” à região: a

dinâmica da economia nacional, a reforma do Estado, e as *políticas regionais* (BRASIL, 1994:54-55).

A projeção elaborada procura visualizar a economia do Nordeste no ano de 2020, a partir das “tendências” determinadas pelas opções do planejamento e do desenvolvimento, associando-a à dinâmica da economia nacional. Assim, projeta-se para o Brasil em 2020 uma média de crescimento do PIB de 6%, levando em consideração:

“- o *êxito do programa de estabilização* representado pelo Plano Real, cuja consolidação se antecipa para 1995-96;
- os *avanços na modernização* da base produtiva nacional, obtidos principalmente a partir do processo de reestruturação industrial já em curso, da recuperação e ampliação da infra-estrutura e de novos métodos de gestão empresarial, que deverão acrescentar crescente competitividade à economia;
- mais *ampla inserção do país na economia internacional*, especialmente com o aprofundamento do Mercosul e maior integração com os demais países sul-americanos, acompanhada de liberalização do comércio e dos fluxos financeiros com o exterior, especialmente importante consolidação das relações econômicas com o Nafta, a União Européia e o países da Bacia do Pacífico;
- *reforma e modernização do Estado*, com equilíbrio das contas públicas e a concentração da União em função da coordenação e de estímulo em articulação do desenvolvimento (...)” (BRASIL, 1994:55).⁶⁷

Assim, vejamos: o destino da economia nordestina está associado ao acompanhamento da dinâmica nacional. Esta, por sua vez, depende inexoravelmente de algumas condições, como a privatização das empresas públicas e a integração econômica. Do contrário, ou seja, “com a continuidade da política regional tradicional”, a economia nordestina – que tem seu crescimento “grandemente determinado pelo [crescimento] brasileiro” – tenderá à crise. Nesta hipótese, o “cenário

⁶⁷ Este último tópico se completa com o destaque dado ao “novo papel da União”, destacando o papel desta no tocante às “grandes prioridades estratégicas nacionais”: a manutenção do crescimento econômico com “estabilização e competitividade”, a formação de recursos humanos, de infraestrutura, de ciência e tecnologia e redução dos “desequilíbrios inter-regionais e interpessoais” de renda e, principalmente, no “combate à pobreza”. Para isso, é fundamental a descentralização administrativa, distribuindo-se atribuições da União para Estados e municípios e a “privatização das atividades diretamente produtivas exercidas pelo Estado, especialmente da infra-estrutura de transporte, energia e comunicações (*ibid.*: 55-56).

tendencial” é preocupante: mesmo com crescimento nominal do PIB da região, sua participação no PIB nacional, em 2020, deverá ser reduzida de 13% (1994), para 11% (2020), prevendo-se um crescimento populacional maior do que 30% e de 100% da população economicamente ativa, dos quais 80% viverão em cidades. Por tudo isso, a pobreza deverá ser reduzida, segundo as projeções do documento, de 23 milhões para 15 milhões, reduzindo-se sua incidência para 25% da população. Haveria redução do subemprego (de 53% para 42%), a expectativa de vida aumentaria de 59 para 69 anos, o analfabetismo atingiria 20% da população superior a 15 anos e 75% da população teria abastecimento d’água. (*ibid.*:57)

O crescimento da economia, seu crescimento terá a liderança da agroindústria associada à irrigação, com os serviços do turismo, principalmente, que terá um peso crescente na renda regional. No entanto, a estrutura produtiva nordestina será espacialmente concentrada e desigualmente distribuída por setores, havendo uma incorporação de novas tecnologias destinadas ao aumento da produtividade também “desigual e inarticulada”. Isso tenderá a comprometer a “capacidade de competição econômica global, dificultando as exportações”. Por fim, quanto ao financiamento do desenvolvimento, “é baixa a probabilidade de que a região consiga financiar o desenvolvimento de forma mais autônoma, devendo continuar dependendo de aportes de recursos do resto do país e do exterior induzidos pelo Estado” (*id.*).

Quanto ao meio ambiente, os efeitos da seca deverão agravar-se, com fortes impactos sobre as atividades agropecuárias devido à intensificação da degradação dos solos e à vida das populações mais pobres nas pequenas e médias cidades. O crescimento das populações urbanas e o do número de indústrias aumentarão o consumo de água – o que deverá “superar os limites das potencialidades ativadas em muitas regiões”. Doutra fora: não haverá como atender a demanda crescente de água,

ainda mais devido ao “comprometimento dos recursos hídricos com a poluição”, que alcançam “níveis críticos ou quase críticos na maior parte do Nordeste”. Além disso, o quadro de vulnerabilidade às secas e suas repercussões sociais terão continuidade – o que obrigará a manutenção das ações emergenciais. E o que é um pecado para o documento: essas ações continuarão sendo financiadas pela União. A produção científica e tecnológica permanecerá pouco articulada aos “grandes centros de geração de conhecimento, nacionais e estrangeiros”, enquanto será reduzida sua “capacidade de produção autônoma de tecnologia”, ao mesmo tempo que essa produção terá pouca integração com as “necessidades regionais”. No plano político-institucional, ainda deverão sobreviver práticas clientelísticas e “outras formas de apropriação privada do Estado”, mantendo este relativa distância dos problemas sociais e das demandas da sociedade, já mais organizada, o que constituirá uma “fonte de conflito” (*ibid.*: 61-62).

Esse futuro projetado, se não é apocalíptico, como é comum atribuir-se à visão do relatório sobre desenvolvimento do Clube de Roma, de 1971, como faz inclusive o documento ora analisado (*ibid.*:28), é aterrador, porque apenas estabelece tendências a partir de dados do presente. É um mero exercício de projeção estatística onde os números, e não as ações reais dos homens, certamente imobilizados por uma rígida estrutura política e econômica, são as variáveis determinantes. É igual a um recado, especialmente para as classes proprietárias, que compõem uma elite apavorada com qualquer mudança que mais signifique democracia social e política. Por isso, a ruptura dessa estrutura secular de dominação, de controle do Estado dessas classes – sejam conservadoras ou modernas – soa como uma ameaça. Seguindo a tradição histórica brasileira das classes dominantes brasileiras, que nunca permitiram rupturas radicais, preferindo as mudanças pelo alto, as “revoluções passivas” gramscianas (GRAMSCI, 2001) ou as “eras de modernização”, de Florestan Fernandes (1987), que

mudam conservando. É no medo da perda do controle sobre essa dinâmica histórica que poucos definem os destinos de todos, mantendo o mito da índole pacífica (seria melhor dizer passiva) do povo brasileiro, de uma passividade desprovida de oportunidade histórica. É um recado direto a quem o documento chama de “forças da conservação”:

“(...) essa trajetória deverá ainda conviver com as vulnerabilidades (...) que caracterizam sua evolução recente (até 1994), agravando *perigosamente* algumas delas, atenuando insuficientemente outras. Elas deverão representar *ameaça latente ao futuro da região*, se visualizado do ponto de vista da sustentabilidade do desenvolvimento. Essa trajetória, se projetada para mais algumas décadas, não poderia excluir, portanto, a *possibilidade de conflitos desestabilizantes* e de *rupturas*, em particular se for lembrado que, nesse quarto de século que medeia entre 1995 e 2020, as outras regiões do país e outras nações, inclusive da América do Sul, terão pautado seu desenvolvimento seguindo linhas de evolução mais auspiciosas [g.n.]” (*ibid.*:67).

É impossível esquecermos aqui o debate que antecedeu a criação da SUDENE no final da década de 1950, quando o Nordeste era apresentado como uma região-problema, uma questão de “segurança nacional”, devido à possibilidade considerada real de uma ruptura, de uma revolução social. O Nordeste torna-se então um problema nacional e, sendo tratado assim, é justificada a criação de um órgão que age de fora para dentro. Portanto, longe da influência da oligarquia econômica e política que hegemonizava a região (ver, por exemplo, COHN, 1977 e FURTADO, 1989). Na iminência de uma “ruptura”, impõem-se às “forças da conservação” as mudanças que o bloco nacional hegemônico exige. O povo, como se vê, é sempre um argumento decisivo para convencer as elites proprietárias da necessidade das mudanças.

O que distingue os argumentos do novo “paradigma” de desenvolvimento é que, nos anos de 1950, as ligas camponesas eram uma realidade – com ou sem potencial revolucionário –, enquanto que, no final do século XX e início do XXI, não

há nada que indique que isso possa acontecer, a não ser como possibilidade futura. Portanto, algo que se situa mais no campo da análise política, que não pode de maneira nenhuma ser projetada a partir de números, de dados da realidade social e econômica, dados objetivos, apesar de estes certamente interferirem diretamente nas condições subjetivas da luta e da ação política. O que nos parece fundamental é que a apresentação da realidade, a seguir essas tendências, tende ao aprofundamento de suas contradições no futuro.

O que acaba por fundamentar esse exercício de projeção do futuro é apresentá-lo como problemático nos planos econômico e social, com repercussões políticas também apresentadas como previsíveis. Portanto, o cerne do argumento é político e se vincula, indissolavelmente, à (única) saída proposta: a mudança no paradigma de desenvolvimento. Estamos diante de uma situação em que se colocam duas alternativas: a mudança nas políticas de desenvolvimento do Estado ou uma possível “ruptura”.⁶⁸

Por isso, o documento propõe um outro cenário (o “cenário desejado”) a ser alcançado, tendo como referência o ano de 2020, na condição de adotar o que é chamado de “trajetória sustentável”. O futuro será, então, caracterizado por “uma

⁶⁸ Aliás, esta é também uma característica do discurso político da burguesia brasileira nos momentos históricos de crise (vide Getúlio Vargas, em 1937, no golpe do Estado Novo [SOLA, 1990], assim como também as Forças Armadas, no golpe de 1964, que costumaram apresentá-lo como a única saída contra a “anarquia” e a ameaça comunista. Mais recentemente, essa prática se vinculou mais diretamente aos planos de combate à inflação, como o Plano Collor (a “única bala na agulha”) e o Plano Real. Principalmente, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, estivemos sempre sob a iminente ameaça contra o Congresso e contra o povo: ou as reformas (privatizações, reformas administrativas, alta dos juros, sobrevalorização do Real) ou a volta da inflação. Na campanha de reeleição de 1998, no auge de uma crise financeira internacional, o candidato-presidente Fernando Henrique Cardoso se apresentou como o único capaz de conduzir o país naquele momento de turbulência. Outra alternativa, especialmente o candidato da esquerda, Luís Inácio Lula da Silva, representaria um previsível caos. FHC venceu não apenas por isso, mas também, em grande parte, porque representava um outro consenso: o consenso da burguesia brasileira e estrangeira, especialmente do capital financeiro nacional e internacional.

economia integrada à nacional, dinâmica economicamente porque será competitiva, com elevado nível de qualidade de vida, compartilhado por todos” que viverão numa sociedade “aberta, livre, justa e democrática, ecoambientalmente equilibrada” (BRASIL, 1995:68). Tentador, não?

Mas a *trajetória sustentável*, para ser implementada, implica necessariamente reformas que se apóiam em bandeiras com características muito pouco universais, apesar de se considerarem consensuais. A princípio, o documento reconhece que esses “anseios da sociedade” não poderão se realizar num espaço de apenas 25 anos, ficando a realização do “cenário desejado” limitada “ao campo do possível”. Em suma, os pobres, desde sempre, devem continuar na sua espera por promessas de reformas que são sempre justificadas em seu benefício. Esta é a imagem, em documentos oficiais, de uma realidade perene: os mais ricos comemoram o crescimento do bolo em seus abrigos protegidos, enquanto os mais pobres assistem de fora esperando participar de mais uma promessa de repartição que nunca chega. O apelo à paciência do trabalho para servir à impaciência do capital é a parte mais sensível da história das políticas econômicas no Brasil, nos últimos 50 anos.

Pelo visto, será este caminho um longo para atingir o que o próprio documento reconhece como um “futuro longínquo” (*id.*). No entanto, essa trajetória deve ser iniciada com rapidez e levar em conta dois “conjuntos de condicionantes exógenas à região”: o curso da economia brasileira nesse período e, evidentemente, a “reforma e modernização do Estado nacional” (*id.*). E com a certeza de quem conhece o futuro, porque conhece o que será o governo já eleito (estas páginas foram publicadas em dezembro de 1994), o documento faz afirmações certeiras: “E nesse contexto, em grande medida graças ao esforço da região, *alteram-se* qualitativamente, *já a partir de 1995* [g.n.], as políticas regionais da União em relação ao Nordeste”

(*ibid.*:71). Este aspecto é considerado central para a implementação da nova estratégia, viabilizando o início da “trajetória sustentável” que seguirá as seguintes tendências, especialmente a partir do ano 2000: crescimento da economia regional superior à nacional, com média de 7% ao ano – que viabilizará um salto no PIB de US\$ 58,1 bilhões, em 1994, para US\$ 328,3 bilhões, em 2020, fazendo elevar a participação da economia nordestina no PIB nacional de 13% para 15%, tendo como principal setor dinâmico a indústria de transformação. Nesse momento, o PIB *per capita* terá alcançado US\$ 5,4 mil e haverá uma redução da concentração de renda, enquanto haveremos de observar uma redução da “pobreza crítica” (de 23 milhões, em 1994, para 9 milhões, em 2020), do subemprego em meio à População Economicamente Ativa (de 53% para 26%), e do analfabetismo (de 36% das pessoas com mais de 15 anos para 7%). O financiamento do desenvolvimento alcançará maior autonomia, principalmente com a atração de investimentos privados nacionais e estrangeiros, o que restringirá a intervenção do Governo Federal apenas nas áreas sociais e de ciência e tecnologia (*ibid.*: 71-74).⁶⁹

Quanto à dimensão à dimensão geoambiental. Quanto a esta o documento prevê, mecanicamente, um “salto qualitativo fundamental em decorrência da nova postura perante os recursos naturais e o meio ambiente” (*ibid.*:74). Em função disso, os efeitos sociais, ambientais e econômicos do clima, mesmo inalterados, serão

⁶⁹ É a vitória, enfim, da racionalidade dos números na análise econômica, das estatísticas contra o mundo real, dos dados – estes certamente saberão esperar e serão em si mesmos uma apologia da vitória futura, projetada, distante, sempre em perspectiva, mas sempre incompleta. Se em 2020 convivermos com ainda nove milhões de pobres (“críticos”) – certamente constituída de pobres que, em geral, nem tem o que comer e que, em pleno século XXI, quando, provavelmente, o homem viajará a Marte, clonará seres da sua própria espécie, produzirá maravilhas tecnológicas ainda impensáveis – como eram há apenas algumas décadas a Internet, a Biotecnologia, a comunicação digital, as micro-câmeras, o telescópio Hubble – , conviverá com a barbárie da fome e do analfabetismo. Em números, digamos, otimistas, já que, comparando as previsões da “trajetória sustentável” para o ano 2000 no que se refere ao combate à pobreza, os números efetivamente alcançados depois de cinco anos de políticas sustentáveis, não apenas negam as expectativas aqui elaboradas como indicam o aprofundamento da crise social, especialmente o crescimento da pobreza.

atenuados, havendo uma maior disponibilidade de água para uso humano e para “atividades produtivas”. Serão mantidas as condições ambientais adequadas, mediante “práticas sustentáveis de conservação e uso dos demais recursos [naturais]” (*id.*).

As projeções se completam na dimensão científico-tecnológica e na dimensão político-institucional. Nesta, ocorrerão avanços expressivos, que resultarão numa “melhor *articulação entre pesquisa e desenvolvimento*, mais *sintonia* com as matrizes nacional e internacional de geração de conhecimento”, além de uma “maior adequação às necessidades regionais, particularmente no semi-árido”, e uma “maior capacidade de geração de ciência e tecnologia”. No que diz respeito à dimensão político-institucional, o Estado no Nordeste se voltará ao atendimento do “interesse coletivo”, desenvolvendo formas ativas de “participação e controle social”, viabilizando com isso o declínio do “clientelismo político” (*ibid.:75*).

O “cenário desejado”, como se vê, projeta transformações consideráveis na economia e na sociedade nordestinas. Estas viverão um processo de maior modernização capitalista e uma inserção mais equilibrada na economia nacional e mundial. No entanto, “sua viabilidade depende de uma profunda mudança de rumos no processo de desenvolvimento regional, em suas várias dimensões (...) São justamente essas transformações que a estratégia contida neste relatório expressa e desdobra” (*ibid:80*).

Analisemos, pois, a nova estratégia para atingir o *futuro desejado*, exposta na segunda parte do documento intitulada “A estratégia de desenvolvimento sustentável”, que é aberta com um sintomático título para primeiro capítulo.

3.3 - “A IMPORTÂNCIA DO CONSENSO ESTRATÉGICO” E O CONTEÚDO DA NOVA ESTRATÉGIA

A frase destacada entre aspas acima é o título do capítulo que inicia a segunda parte do documento. Nesta parte, é apresentada a nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste. A concepção dessa estratégia é considerada tão relevante quanto *obter a adesão da sociedade* e pressupõe a necessária clareza dos objetivos para que surja, em torno deles, o *consenso político e estratégico*. Segundo o documento, o consenso político sobre o desenvolvimento sustentável está realizando-se no mundo, inclusive no Brasil e no Nordeste. Isso implica, “no plano mais abstrato”, a compreensão de que a sociedade tem objetivos de longo prazo, o que envolve o desenvolvimento de um *novo referencial de valores* (*ibid.*: 83). A rigor, como é típico dessa ideologia global do *pensamento único*, bem ao gosto da tradição política das nossas elites, o “consenso” deve ser buscado em meio às classes dominantes, sem que haja a menor consideração para as opiniões que contestem a estratégia proposta. O “consenso”, assim, configura uma aberta desconsideração de todo pensamento intelectual que se oponha à visão hegemônica, agora determinada externamente. E essa é uma mudança essencial no debate intelectual em geral, especialmente sobre desenvolvimento econômico e social.

Se esse debate das décadas de 1950 e 1960 transcorreu em meio à polêmica sobre a via do desenvolvimento, existia um razoável consenso sobre uma estratégia comum: a industrialização brasileira e o seu caráter nacional, endógeno (MANTEGA, 1990). A novidade agora é a perfeita integração de idéias entre intelectuais brasileiros, especialmente economistas – mas não só eles –, o que reforça a tese de que a burguesia brasileira sempre optou por uma postura meramente tática em relação ao papel do Estado no desenvolvimento brasileiro a que se refere Fiori (1995b). Para este autor, a burguesia brasileira foi *nacionalista* de 1930 a 1950, quando a conjuntura externa lhe permitia, *desenvolvimentista*, de 1955 a 1985, quando lhe convinha a manutenção da

associação com o Estado, agora com um novo sócio, o grande capital externo. Mais recentemente, a burguesia brasileira aderiu ao *neoliberalismo*”, quando a crise fiscal do Estado a fez abandonar essa sua longa trajetória de convivência com intervencionismo estatal. Em troca da abertura do mercado interno para os fluxos de dinheiro e mercadorias – que incluía, é claro, a privatização das empresas estatais –, manter o financiamento externo, agora orientado por uma nova estratégia de desenvolvimento. É esse “parasitismo” da burguesia brasileira, segundo Fiori (1995b), que exclui qualquer visão estratégica de sua relação com o Estado nacional.

No entanto, para o Projeto Áridas, a obtenção do *consenso estratégico* é de mais difícil realização, porque exige “mudanças radicais em atitudes e comportamentos, associadas a uma nova mentalidade e [a] modos diversos de pensar, agir e fazer” dos indivíduos na sua vida cotidiana. Esta está envolta cada vez mais de “complexas interações”, particularmente conflitivas, no campo do trabalho entre homens, e destrutivas, nas relações destes com a natureza (BRASIL, 1995:84).

No entanto, o centro da estratégia é a redefinição das políticas para as quatro dimensões (geoambiental, econômico-social, político-institucional e científico-tecnológica), já referidas anteriormente, dimensões estas vistas de maneira *integradas*, o que pressupõe uma transformação global no plano da economia, da sociedade, da política e da cultura. Tudo isso requer, segundo o documento, uma análise também integrada dessas diversas esferas que se relacionam. No entanto, para efeito de análise, é no plano da política, portanto, do Estado, que se localiza o núcleo da estratégia, na sua dimensão integradora, exatamente porque é do Estado que partem as iniciativas de políticas globais para todas as esferas. Entre elas, inclui-se a de formular uma nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste, como o próprio documento reconhece:

“A dimensão político-institucional incorpora o modelo de gestão integrada e descentralizada do desenvolvimento, vale dizer, *da própria implementação, execução e controle da estratégia*, envolvendo *ação concertada das esferas pública e privada*, de que resultem *múltiplas parcerias interinstitucionais*, intensa participação da sociedade e a universalização da cidadania, articulando, democraticamente, processo abrangente de intercomunicação social[g.n.]” (*ibid.*: 86).

Vimos acima o que o documento considera o elemento diferenciador da estratégia apresentada, localizada na dimensão estatal porque dela resulta, especialmente, o *controle* da estratégia, resumida no seu delineamento principal: a “ação concertada das esferas públicas e privadas”. Não obstante, isso não se constitui nenhuma novidade, quando tratamos das relações Estado–economia no desenvolvimento econômico brasileiro, como já foi dito. O que define a particularidade da afirmação acima é a implicação dessa “ação concertada”, isto é, as “múltiplas parcerias interinstitucionais”, pressupondo-se uma combinação de atribuições ou uma redefinição de fronteiras entre o que seja atribuição do Estado e da esfera privada. Isso implica, necessariamente, um ajustamento institucional a essa nova configuração estatal, especialmente quanto aos critérios de regulação. É nesse sentido que deve ser entendida a relação e integração entre as quatro dimensões e a precedência das reformas no Estado para a implementação da estratégia.

Assim, o desenvolvimento sustentável será alcançado a partir de uma nova postura da sociedade em relação ao meio ambiente. Mas, na apreciação do documento, a sustentabilidade pressupõe uma sociedade menos desigual para alcançar estabilidade social e política e poder se desenvolver. Portanto, é necessário, principalmente, dentre outras coisas, uma melhor distribuição de renda. No entanto, isto só será possível se houver a modernização da economia nordestina, o que implica a incorporação de novas técnicas produtivas e organizacionais e a integração da economia nordestina à economia mundial, objetivando-se atrair capitais como investimentos diretos quanto

para financiamento das políticas do Estado. Doutra parte, é imprescindível o estímulo ao empresariado regional, para que se dinamize economicamente a região e se torne viável a sustentabilidade ao crescimento econômico e financeiro do Nordeste.

Contudo, só com a reestruturação política e institucional do Estado será possível implementar, executar e controlar a nova estratégia. O Estado, como expressão de relações de forças existentes na sociedade e como meio de “universalizar” políticas que representam interesses particulares – porque este é apresentado como representante de *toda* a sociedade –, continua sendo o ator central na redefinição dos padrões de acumulação por meio de novos modos de regulação econômica e social. Ganha forma, aqui, sob o nome de novas estratégias de desenvolvimento, mesmo que estas novas estratégias representem uma perda das atribuições e do papel regulador que o Estado teve sobre a economia e a sociedade nordestinas entre os anos de 1950 e 1980.

OS “DELINEAMENTOS ESTRATÉGICOS”: O PROJETO ÁRIDAS X O GTDN

A estratégia de desenvolvimento exposta ganha ainda melhor definição quando expõe, genericamente, o que é chamado de “delineamentos estratégicos”, que partem das quatro dimensões já definidas para demarcar seis “eixos” de desenvolvimento, que correspondem a áreas estratégicas. São eles: 1) o ambiental, 2) o espacial-regional, 3) o produtivo, 4) o social, 5) o científico-tecnológico e 6) o político-institucional. Como tudo está claro a partir do que já vimos até aqui, os eixos 1 e 2 compõem a dimensão geoambiental; o 3 e o 4, a econômico-social; o 5 e o 6 as suas respectivas dimensões (*ibid.*:89).

Interessam-nos agora mais de perto as definições estratégicas que digam respeito mais diretamente às concepções de desenvolvimento econômico e de Estado. É claro que na idéia de desenvolvimento sustentável está explícita a relação entre

desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Portanto, é central a discussão sobre o que o documento chama de “estratégia ambiental” (*ibid*:93). Como já ficou claro desde o início deste capítulo, mesmo criticando no, paradigma desenvolvimentista, a sua visão estreita entre desenvolvimento e crescimento econômico, questão chave das orientações sobre desenvolvimento sustentável oriundas, especialmente, de instituições internacionais como o Banco Mundial. O novo paradigma de desenvolvimento regional não renega o crescimento; muito pelo contrário, faz a defesa do crescimento econômico como meio de superar os limites impostos pelo atraso econômico e social. Assim, a idéia central exposta é a de proteger e não preservar, dando ao desenvolvimento econômico uma orientação que é chamada *antropocêntrica*, que procura estabelecer genericamente um equilíbrio entre o homem e seu meio-ambiente, com a adaptação de atividades econômicas às condições do meio ambiente. A chamada “estratégia geoambiental” é apresentada em duas páginas (*ibid*: 93-94). Mera retórica ou um puro formalismo?

Quanto à *estratégia econômico-social*, a estratégia concebida orienta-se para o crescimento econômico que resultará numa maior inserção nos mercados nacional e internacional com o aumento das exportações, o que provocará repercussões positivas com o aumento do mercado interno regional. “A linha de ação, nesse segmento, consiste em obter e manter a competitividade sistêmica, mediante transformação produtiva que contemple, principalmente, a modernização da agropecuária, a reestruturação e reconvenção e expansão industrial e promoção do turismo” (*ibid*: 96-99).

As prioridades adotadas pelo Projeto Áridas redireciona a política de desenvolvimento, antes centrada na industrialização. Como se pode ver, as atividades agropecuárias ganham relevo na nova estratégia. Aqui se dá ênfase à agricultura

irrigada, ao lado de outras iniciativas que também comentaremos a seguir, que constitui hoje um dos pólos mais dinâmicos da economia nordestina (ARAÚJO, 1995). As condições para o seu desenvolvimento estão associadas ao crescimento dos mercados regional, nacional e internacional, à sua organização em bases empresariais e à disponibilidade de terras nas áreas onde já existe infra-estrutura de irrigação (*ibid.*: 137). Para a estruturação do que o documento chama de *Programa de Prioritário de Modernização da Agropecuária*, é necessária a adoção de algumas “diretrizes estratégicas”. Em primeiro lugar: “os projetos públicos deverão ser privatizados”, proposta que segue a linha mestra da política neoliberal adotada para o Brasil como exigências dos governos, bancos e instituições de financiamento estrangeiras, desde o início dos anos de 1990. Essa proposta foi aplicada sistematicamente durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o que resultou numa gigantesca transferência de capitais do setor público para o setor privado, representando, no dizer de Miranda e Tavares (1999), uma estratégia, executada por dentro do Estado brasileiro, que foi o principal agente financiador, de formação de grandes conglomerados nacionais e estrangeiros, e viabilizando um processo de centralização e associação de capitais. A rigor, esse é um dos pontos que marcam a ruptura com o modelo desenvolvimentista, fortemente ancorada na participação de empresas estatais como forma de incentivar o desenvolvimento econômico financiando as atividades privadas.

A segunda *diretriz estratégica* se refere à *expansão dos grandes e médios projetos empresariais de irrigação*, principalmente destinados à fruticultura de exportação. Estes investimentos deverão financiar sua própria *infra-estrutura global* (bens de capital) de irrigação, ficando o Estado com o fornecimento de infra-estrutura básica e de serviços sociais: energia, transporte, pesquisa, capacitação de recursos

humanos e financiamento. Enquanto o documento prega a *expansão* dos grandes e médios investimentos, os pequenos projetos devem ser *desenvolvidos*, mas voltados para a produção de alimentos (arroz e feijão) para o mercado interno. Fica, então, o *incentivo* para os estados nordestinos (pesquisa, assistência técnica, crédito, comercialização e, *em especial*, a organização e associação de produtores). Tal atitude denota, a nosso ver, uma opção pelos grandes investimentos, que é a via para a consecução de um projeto de distribuição de renda, ou seja, a melhoria da renda dos mais pobres depende aumento da riqueza dos mais ricos (*ibid*:138), o que mantém aquilo que caracteriza a lógica histórica do desenvolvimento econômico brasileiro.

Manuel Correia de Andrade, analisando as políticas do GTDN para o semi-árido, chama a atenção para a mudança de orientação sobre o aproveitamento hídrico para a irrigação, especialmente no Vale do São Francisco. A rigor, não há grandes diferenças com as preocupações do Projeto Áridas; portanto, não há também grandes novidades nas suas propostas.

É conveniente lembrar que já em 1961, a SUDENE, que resultou dos projetos do GTDN, encaminhou ao Congresso um projeto de Lei de Irrigação que não chegou a ser aprovado devido à relutância dos parlamentares e ao golpe militar de 1964, em que se procurou disciplinar o uso da água para irrigação como também estabelecer uma 'política de água', destinando-se sobretudo à produção de gêneros alimentícios e de matérias-primas mais diretamente ligadas ao mercado nacional. Bem diferente do modelo posteriormente desenvolvido pelos órgãos que se sucederam na administração da política governamental no vale do São Francisco, mais voltadas para interesses empresariais, dos grupos econômicos, inteiramente descompromissados tanto com a política nacional como com os interesses da população local". (ANDRADE, 1994: 121)

A visão do GTDN sobre essa questão não pode ser entendida isolando a questão do seu papel econômico e social na região, ou seja, da problemática do aproveitamento das técnicas de irrigação em áreas com potencial agrícola no semi-árido, exatamente devido à disponibilidade de água. É este o caso do Vale do São Francisco, que obedecia a uma dupla estratégia: por um lado, produzir alimentos para o

mercado interno regional, especialmente para grandes centros urbanos, como Recife, objetivando barateá-los; o referido barateamento tem um propósito que está integrado à estratégia de industrialização desses centros, especialmente, no que diz respeito à redução dos custos relativos à reprodução da força de trabalho, ou seja, os custos do capital com salários; por outro lado, aproveitar o excedente de mão-de-obra existente no semi-árido, deslocando-o para o Vale do São Francisco, considerada uma zona com potencial de colonização. (GTDN, 1994:234-235)

Conforme Andrade, esse projeto foi abandonado ganhando nova direção: ao contrário da agricultura mercantil de alimentos destinada ao mercado interno regional, baseada em pequenas propriedades, o que se vê implantado é um projeto que estabelece uma nítida divisão de trabalho entre grandes proprietários e empresas, que ocupam a maior parte das terras irrigáveis, e pequenos colonos, que ocupam a menor parte dessas terras e as terras não irrigáveis, destinadas à agricultura de sequeiro.⁷⁰

⁷⁰ A ação da CODEVASF promoveu uma profunda reestruturação espacial no Vale do São Francisco. Antes, a sua organização espacial obedecia às formas tradicionais de ocupação peculiares ao semi-árido nordestino – a convivência da grande e pequena propriedade destinadas, respectivamente, à pecuária e à agricultura de subsistência. Com a implantação dos projetos de irrigação, que exigiam a implantação de obras de infraestrutura (conjuntos habitacionais para os trabalhadores das empresas, postos médicos, estabelecimentos de ensino, estações de bombeamento, eletrobombas, linhas de transmissão de energia elétrica, estradas, drenos, canais revestidos de concreto etc.), ocorre uma redistribuição de terras que passam a ser consideradas devolutas pela CODEVASF, terras que pertenciam principalmente a pequenos proprietários que tiveram suas terras desapropriadas para serem destinadas aos projetos de irrigação. Os cuidados tradicionais com a questão da terra quando ela é objeto de debate sobre reforma agrária – como é possível observar, inclusive, no Projeto Áridas, quando toca no problema da “reestruturação fundiária” no semi-árido (BRASIL, 1995: 140) –, principalmente indenização pelo Estado, não foram nem de longe respeitados no caso das terras dos pequenos proprietários, quando os então moradores só receberam pelas benfeitorias da terra. No Curaçá, por exemplo, dos 4.454 hectares irrigáveis, 1.964 foram distribuídos a colonos, num total de 267 parcelas, tendo em média seis a oito ha cada, enquanto que 2.280 has foram distribuídos entre 14 médias e grandes empresas, entre as quais registram-se como seus proprietários o então senador (1988) e atual Vice-Presidente da República, Marco Maciel (Curaçá Agrícola), *dono* de 146,30 ha, e o ex-governador baiano e ex-senador Antônio Carlos Magalhães (Frutiner), *dono* sozinho de dois lotes que compõem juntos 397,85 ha. Ao lado desses ilustres “proprietários” figura, por exemplo, um grupo japonês (a Cooperativa Agrícola Cotia), *dono* de 837, 79 hectares, ou seja, 1/3 das terras destinadas à irrigação (DA SILVA, 1989: 15-19). E lembremos que o Perímetro Irrigado do Curaçá é apenas um dos mais de 30 projetos de irrigação do Vale do São Francisco.

O Projeto Áridas se propõe dar continuidade ao que foi iniciado pelos governos militares nos anos de 1970, dando ênfase à agricultura de exportação baseada nas médias e grandes empresas, destinando à agricultura mercantil de alimentos para o pequeno produtor rural. Isso se confirma no outro tópico desse projeto de *modernização e expansão* do setor agropecuário, quando trata das atividades ligadas à agropecuária de sequeiro, que objetiva “dividir” a ocupação do espaço econômico rural, localizada no semi-árido, com a agricultura irrigada. A *diretriz estratégica* para o setor é conferir-lhe prioridade, direcionando-o aos pequenos e médios estabelecimentos e viabilizando o acesso a uma renda que atenda às *necessidades básicas* dos “agentes produtivos”, organizadas prioritariamente em unidades familiares. Entre os pontos considerados fundamentais para que esses objetivos sejam alcançados está a “reestruturação fundiária”. Imagina-se que chegamos finalmente a um ponto em que se afirme a necessidade de alterar a estrutura da propriedade da terra no Nordeste. No entanto, a *reestruturação fundiária* dirige-se à “*áreas selecionadas* de acordo com critérios que considerem sua maior aptidão relativa para essa atividade [agropecuária de sequeiro], e que venham a ser objeto de atuação prioritária do Estado, voltada preferencialmente para aos pequenos produtores rurais” (BRASIL, 1994: 140). Junto a essa iniciativa, o projeto propõe viabilizar a oferta de água para atender às necessidades de *consumo humano e animal e a pequena lavoura irrigada* e capacitar os *agentes econômicos* a desenvolverem conhecimentos técnicos para utilizá-los em suas atividades econômicas (agricultura e pecuária) “de modo [a] internalizar o cálculo econômico” (*id.*).

Como se vê, as propostas exigem uma mudança de mentalidade e procuram promover e estimular novas práticas relativas à diversificação das lavouras do semi-árido (mamona, sisal, algodão, plantas xerófilas), da pecuária, prioritariamente voltada

para a criação de animais de pequeno porte (caprinos, suínos, aves, animais silvestres), além de atividades complementares (culturas permanentes, atividades extrativas, aproveitamento de “manchas férteis” e serras úmidas, pesca e piscicultura).⁷¹

O incentivo à pecuária, a principal fonte de renda dos médios e grandes proprietários rurais, consiste na outra atividade destinada a desenvolver o semi-árido. Como dissemos, neste ponto o Projeto Áridas introduz uma nítida mudança de orientação. Apesar de o GTDN reconhecer a existência de excedente de gado bovino, propondo inclusive a redução do rebanho, a atividade permanece prioritária. É amplamente conhecida hoje a inadaptabilidade do gado bovino às condições ecológicas do semi-árido, especialmente devido às grandes quantidades de água e do pasto consumidos, o que se torna um grave problema a ser enfrentado em tempos de seca. A baixa produtividade da agricultura e, por extensão, de pasto acaba por se refletir na produtividade da pecuária bovina, devido aos problemas com a engorda do gado.

⁷¹ Para Manuel Correia de Andrade, as propostas do GTDN relativas ao combate à seca e à reestruturação da economia do semi-árido estavam baseadas no desenvolvimento de uma agricultura adaptada às condições climáticas daquele espaço geográfico, “como, entre outras, o algodão mocó, e na substituição de culturas como o sorgo, do milhete, do amendoim. Era um exemplo de melhor aproveitamento dos solos para a irrigação” (ANDRADE, 1994: 121). Muitas dessas iniciativas propostas agora pelo Projeto Áridas já fizeram parte com muita ênfase do documento seminal do GTDN e da SUDENE (GTDN, 1994). Ali, o grupo de planejadores e de estudiosos da problemática nordestina analisava às condições seculares que deram origem aos problemas econômicos e sociais que enfrentava a região, nos anos de 1950, e que apareciam na forma dos conflitos ocasionados pelas ações das ligas camponesas e das secas, intensas nos anos de 1951 e 1958. O GTDN fez uma análise das particularidades econômicas e sociais da região e propôs mudanças estruturais. Muitas das potencialidades identificadas hoje se originaram das propostas daquele grupo de trabalho. Exceto a pecuária de animais de pequeno porte, as propostas do Projeto Áridas são bastante semelhantes às do GTDN. Ali, a preocupação central não era com a produção mercantil de alimentos, mesmo que se verificasse uma oferta instável desta. Isso era resultado direto do que para o GTDN se constitui num dos problemas centrais a serem enfrentados para dinamizar a economia e o mercado do semi-árido: a questão da agricultura de subsistência e a quase ausência de relações monetizadas, ou seja, de renda para os trabalhadores e pequenos proprietários. Por isso, o problema consistia em limitar a agricultura de subsistência e desenvolver atividades voltadas para o mercado interno. Uma delas é o plantio de xerófilas, especialmente o algodão. Essa idéia está plenamente ajustada a preocupações ecológicas, à medida que o algodão é totalmente adaptável às condições do solo e do clima do semi-árido, possibilitando, além disso, a convivência com outras culturas, como a do feijão.

Diferentemente do gado bovino, o caprino tem uma dieta alimentar muito mais diversificada, chegando inclusive a se alimentar da jurema, planta arbustiva espinhosa bastante comum na caatinga nordestina, além de, devido ao seu tamanho, requerer um consumo muito menor de água para sobreviver. Imaginamos que a opção do GTDN pela prioridade da criação do bovino deveu-se especialmente a uma preocupação de aproveitar essa atividade de larga tradição ns sertões nordestinos. É conhecida a rejeição dos antigos criadores de gado à espécie caprina.⁷²

Há, no entanto, pontos de aproximação significativos quando a análise recai sobre o papel das culturas tradicionais destinadas à exportação, como a cana-de-açúcar e a do cacau. Para o GTDN, a economia canavieira era uma das atividades responsáveis pelo atraso da economia nordestina no final da década de 1950, devido à dependência para com o mercado externo – o que acaba por acentuar uma das características mais visíveis de uma economia dependente, a sua estrutura pouco diversificada – ou, ainda como decorrência dessa dependência, pelos impactos concentradores de renda na região, fortemente dependente da dinâmica desse setor. Em conjunturas de expansão, a renda interna cresce e, reciprocamente, quando há crise de demanda do mercado externo regional, a renda se contrai. Essa constatação evidenciava que o crescimento econômico da região estava atrelado à dinâmica externa. Não obstante, apesar do crescimento das exportações para o mercado da região Centro-Sul, em substituição ao mercado internacional, verificava-se uma tendência declinante da participação do açúcar nordestino nesse mercado (GTDN, 1994: 181-188).

⁷² O avô do autor desta Tese, um pequeno proprietário de terras do sertão paraibano, costumava atribuir ao caprino termos como “bicho ladrão”, pelo “costume” do animal de “invadir” outras propriedades em busca de pasto.

A saída proposta pelo GTDN foi a diversificação da economia açucareira reduzindo as áreas totais de plantio de cana para o aproveitamento na produção de alimentos destinados ao mercado regional, viabilizando a ampliação da sua oferta, como já chamamos a atenção, considerados um dos *calcanhares de Aquiles* no processo de industrialização do Nordeste. Os níveis de produção de açúcar seriam mantidos, mesmo com a redução das áreas de plantio, no aumento da produtividade pela introdução de técnicas de irrigação.

Não há, no entanto, referência ao problema fundiário. Essa posição tem mais a ver com problemas políticos do que com a análise do GTDN sobre a economia da região. Como chama a atenção Cohn (1976:132), a posição de Celso Furtado “como economista” era favorável a uma reestruturação fundiária na região, mas este remetia o problema a decisões políticas a serem tomadas. O silêncio do GTDN sobre a questão, segundo essa autora, deve-se ao fato de a política de alianças de JK com as oligarquias agrárias nordestinas limitarem as ações e decisões políticas. Estas se opuseram com relutância mesmo à proposta de diversificação econômica do espaço produtor de cana.

Como analisa Guimarães Neto, a derrota definitiva das propostas do GTDN para o segmento se consolidou com a recusa dos Estados Unidos, no início dos anos 60, de comprarem o açúcar produzido em Cuba, o que dá um alento expansionista à produção açucareira no Nordeste, envolta com problemas de superprodução nos anos finais da década de 1960. Como assinala o economista pernambucano, as propostas subseqüentes que procuraram retomar as idéias do GTDN (diversificação e modernização), acrescentando idéias de reestruturação fundiária, foram novamente derrotadas, até a criação do PROALCOOL, iniciativa que possibilitou uma nova sobrevida para os produtores de cana, agora reanimados pelo amplo sistema de crédito disponibilizado para o segmento. Este apenas ajudou no médio prazo a intensificar os

antigos problemas da região, aumentando a concentração de renda e de terras com o avanço do plantio de cana sobre as pequenas propriedades responsáveis principalmente pela produção de alimentos. Novos problemas foram acrescentados aos antigos, como os impactos ambientais ocasionados pela produção do vinhoto nas destilarias das usinas (GUIMARÃES NETO, 1995:105-108).

A análise do Projeto Áridas pode ser vista como um testemunho do fracasso das políticas do Estado brasileiro, para salvar a mais tradicional região agro-exportadora nordestina, que vem “há muito enfrentando situações de estagnação ou declínio, com sérios problemas sociais, evidenciados pela extrema pobreza de grande parte da população rural” (BRASIL, 1994: 141). Sem a amplitude nem a erudição do GTDN, o Projeto Áridas propõe, em síntese e sem citar a fonte, a retomada das propostas do GTDN abandonadas nos governos militares: “Sem o prejuízo de abordagem regionalmente mais abrangente e integrada de seu desenvolvimento (...), cabe buscar, nessas regiões, a modernização de sua agricultura que, no caso da cana-de-açúcar, envolve diversificação produtiva” (*ibid.*:142). O projeto estima que pelo menos 150.000 hectares da Zona da Mata de Pernambuco são inadequados para o plantio de cana e podem ser objeto de “diversificação agropecuária, voltado para as populações carentes”. Se não as do GTDN, pelo menos formalmente, o Áridas ressuscita a proposta de reestruturação fundiária proposta pelo GERAN, criado em 1966 e vinculado à SUDENE (GUIMARÃES NETO, 1994:106-107).

Vejamos como as propostas são descritas no documento do Projeto Áridas.

- “- componente arrecadação de terras, contemplando aquelas inadequadas à lavoura de cana-de-açúcar, primeiro passo para possibilitar a pretendida diversificação produtiva;
- componente reestruturação fundiária, com cuidadosa revisão das dimensões dos módulos rurais, de modo a assegurar sua viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental;

- componente diversificação produtiva, envolvendo o assentamento de pequenos produtores, conduzido de preferência por agentes sociais e de forma associativa, e procurar combinar a policultura, com ênfase na fruticultura, a avicultura, a piscicultura, a sericultura e outras a atividades de base rural, atendidos critérios de viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental;
- componente recursos humanos, contemplando a capacitação técnica e de gestão dos produtores envolvidos no projeto” (*ibid.*:142).

As propostas se completam com o reconhecimento da necessidade de elevar a produtividade da lavoura, mediante a análise da adequação da atividade ao solo “como base para o esforço que deve ser feito para a modernização, para a ampliação e para a integração da indústria sucro-química” (*ibid.*:143). Vejamos como Guimarães Neto descreve os objetivos do GERAN:

“(i) a reestruturação da economia açucareira, com a modernização das unidades industriais e a intensificação da cultura da cana; (ii) a diversificação da economia, com base no melhor aproveitamento dos subprodutos da cana-de-açúcar e através da utilização de terras, não aproveitadas pela cana, para cultivo de produtos alimentares” (GUIMARÃES NETO, 1994: 106).

A rigor, excluindo-se as indicações que expressam preocupações e dilemas que se inscrevem no horizonte temporal dos que as elaboraram, como, por exemplo, as preocupações atuais com a capacitação técnica dos agentes produtivos, sejam trabalhadores ou pequenos proprietários, além de uma maior diversificação relativa às atividades de criatório, as propostas são rigorosamente as mesmas. Isso demonstra cabalmente a persistência dos problemas econômicos e sociais dos anos de 1950 e 1960, que ali já eram identificados como resultantes ainda dos resquícios de uma estrutura da propriedade fundiária colonial. Da mesma maneira, sete anos após a publicação do documento do Projeto Áridas, nenhuma iniciativa organizada e de conjunto foi tomada pelo governo federal para, pelo menos, dar início a reestruturação da economia na zona da mata nordestina.

Desta forma, o Projeto Áridas é crítico da concepção de desenvolvimento centrada única e exclusivamente na dimensão econômica, desconsiderando as outras dimensões, especialmente a ambiental, como foi descrito nas páginas iniciais deste capítulo. Na realidade, o Projeto Áridas negligencia as condições históricas, políticas e sociais em que estão inseridas e são tomadas as decisões sobre as políticas de desenvolvimento. E podemos dizer que o problema não está localizado na inexistência de estudos das condições históricas do desenvolvimento econômico e social do Nordeste após a criação da SUDENE, havendo uma extensa produção intelectual sobre a questão. Mesmo neste ponto, seguramente o documento do GTDN é muito mais rico em análise do que o resultante do Projeto Áridas, apesar do desprezo, nesses documentos oficiais, pela análise histórica. Isto se dá pela rejeição ao reconhecimento da necessidade imperativa do entendimento das contradições sociais imanentes à dinâmica histórica e social.

Assim, literalmente, a análise do Projeto Áridas é tão economicista quanto a do GTDN. A suposta análise global do desenvolvimento nordestino pretendida e pretensamente elaborada pelo Projeto Áridas é meramente formal. Todas as dimensões estão presas à dinâmica da lógica do livre mercado. É no campo da análise histórica que podemos apreender essa relação básica que recorta todas as dimensões elaboradas pelo Projeto Áridas. Nela se sustentará o desenvolvimento econômico e social, inclusive nos que diz respeito ao papel do Estado. Da mesma forma, como as propostas do GTDN estavam presas à dinâmica da modernização industrial, que assumiu um perfil conservador, apenas reproduzindo o processo do desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Havia algo sobre o qual os “visionários” desenvolvimentistas que compunham o GTDN, capitaneados por Celso Furtado, não tinham controle e em certo

sentido procuraram abstrair: o processo social, a luta de classes que orienta as políticas do Estado e define os caminhos e a natureza, a face, o perfil que assumirá o desenvolvimento. Observado sob este prisma, o desenvolvimento atingiu seus objetivos. Como disse Oliveira sobre o documento elaborado pelo GTDN: “Tomado ao pé da letra, poucos textos parecem tão exitosos” (OLIVEIRA, 1994:9). Isto porque a modernização econômica e a industrialização fazem parte hoje da paisagem econômica do Nordeste: dos espaços verdejantes, em meio à aridez do clima quase causticante e da vegetação inóspita do Vale do São Francisco (BA/PE) ou do Açu (RN) saem frutas (melões, mangas, uvas), como se houvesse uma miragem em meio às imagens próprias das caatingas empoeiradas; das minas da Vale do Rio Doce, no Maranhão, de onde sai, principalmente, o minério de ferro que abastece as nossas siderúrgicas e também as japonesas; de Camaçari, na Bahia, onde a química transforma as substâncias da natureza e da sociedade; além do petróleo, que faz resplandecer em negro a região litorânea do Rio Grande do Norte. Por todas as capitais do Nordeste organizaram-se distritos industriais de onde se ergueram fábricas que acumulam trabalhadores disciplinadamente assalariados. A indústria se fez. E, em vez dos antigos coronéis da cana-de-açúcar e do algodão, vestidos em seus casacos brancos, exercendo sua autoridade patriarcal, lustrosos empresários urbanos, metidos em seus ternos bem cortados, exercem, em associação com os capitais externos à região, um mandonismo impessoal tão implacável sobre governos e governados quanto o foi o poder dos antigos coronéis protegidos pelo poder familiar.

Mesmo nesse ponto, o documento do GTDN alcançou inquestionável êxito. Em meio aos objetivos da industrialização (criar emprego e fixar na região capitais formados em outras atividades) – *“criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito de desenvolvimento”* (GTDN, 1994:158) – se constitui como um fator

determinante para o GTDN, especialmente quanto à modernização da sociedade e a criação de um suporte interno para o projeto de industrialização. Isto, porque, como ressaltamos, os principais óbices para tal projeto residiam exatamente na fração antimoderna oligáquico-agrária, que não apenas negou apoio, mas também se opôs à criação da SUDENE e à sua estratégia de desenvolvimento (COHN, 1977).

3.5 - INDUSTRIALIZAÇÃO, TURISMO E COMBATE À POBREZA: A LÓGICA DO PROJETO ÁRIDAS

E se a industrialização aparecia antes como o centro da estratégia de modernização da economia e da sociedade nordestinas, o Projeto Áridas redimensiona o problema, colocando-o no mesmo nível de importância de setores econômicos como a agricultura e o turismo. Obviamente, os desafios são outros, mesmo porque em parte cumpriram-se os objetivos definidos originalmente para as políticas de desenvolvimento do Nordeste. Não se trata agora de iniciar um amplo processo de industrialização. No entanto, o abandono da centralidade da indústria tem implicações fundamentais, à medida que a indústria continua a dominar o processo da produção de riqueza e, portanto, do desenvolvimento econômico. Como também já ressaltamos, abandonando o horizonte nacional, ou seja, do mercado interno, a estratégia de industrialização depende quase que exclusivamente de decisões externas, não cabendo ao Estado outra função a não ser criar as condições para que isso ocorra, legitimando na teoria e na prática o abandono da estratégia nacional de desenvolvimento, pedra de toque da ideologia desenvolvimentista.

E isto se constitui numa mudança fundamental. O problema da industrialização nos países da periferia capitalista tem sido objeto de preocupação desde o início dos anos de 1970, como já apontara o primeiro relatório do Clube de Roma. No entanto, a grande questão que se apresenta hoje está referida às políticas

nacionais de desenvolvimento, base comum de todas as tendências teóricas desenvolvimentistas da década de 1950 e 1960. Na década de 1970, a visão de um desenvolvimento econômico mundial, centrado na industrialização, tendeu a ser visto de forma crítica devido ao ritmo crescente de desenvolvimento nos países da semiperiferia. Esse crescimento motivou preocupações com os limites ambientais do desenvolvimento mundial capitalista. Após a crise dos anos de 1980, do subsequente colapso econômico da América Latina e da retomada do crescimento econômico que se seguiu no início dos anos de 1990, o problema aparece sob a forma de uma industrialização, vista sob o prisma da internacionalização completa das economias nacionais, especialmente nos setores antes considerados estratégicos da semiperiferia capitalista. O amplo processo de abertura econômica nesses países não se realizou sem uma completa desnacionalização econômica. Talvez nesse ponto, a análise do desenvolvimento mundial desenvolvida pela CNUMAD e inscrita nas páginas do Relatório Brundtland, como vimos, efetivamente abandona a visão catastrofista da década de 1970 e estabelece os vínculos necessários entre o desenvolvimento dos países dependentes e dos países desenvolvidos. Certamente, essa visão se harmoniza e integra a nova fase do capitalismo mundial. Digamos que a ideologia que movia o Clube de Roma tinha ainda um caráter nacional (das nações desenvolvidas, bem entendido), ao passo que a visão do Relatório Brundtland já expressa a natureza da nova estratégia dos países desenvolvidos, especialmente a dos Estados Unidos.⁷³

⁷³A abertura de mercado exige uma reestruturação industrial, uma vez que as estruturas nacionais não podem concorrer com as localizadas nas matrizes ou nos espaços definidos por elas. Portanto, a reestruturação industrial nacional deve levar em conta uma divisão de trabalho industrial mundial, definida agora exclusivamente pelas estratégias mundiais das grandes corporações. No documento que ora analisamos, é dada uma ênfase especial à incorporação das novas tecnologias. Torna-se imperativa a modernização das atividades industriais, através da “internalização” dos novos paradigmas tecnológicos e organizacionais. Isto se dará, de um lado, pelo *domínio e aplicação* da “microeletrônica-informática, nas telecomunicações e na automação flexível, bem como das modernas técnicas de gestão da produção e *marketing* e das novas formas de relacionamento entre o capital e o trabalho” – ou seja, da

Isso tem implicações diretas sobre a organização regional das economias nacionais da semiperiferia. Como as indústrias regionais, no seu todo, poderão se modernizar num ambiente de abertura econômica? Tais decisões não partem apenas do desejo nem da necessidade de o empresário de modernizar seu capital (fixo). Isso diz respeito às condições de acumulação capitalista, que estão diretamente vinculadas à capacidade de produção e de realização da mais-valia e, portanto, do ciclo de reprodução do capital e do seu tempo de giro. São cálculos de uma objetividade inelutável, o quais só condições criadas externamente à empresa podem superar, a exemplo da disponibilidade de crédito a uma baixa taxa de juros ou subsídios diretos e indiretos.

Ao sabor da dinâmica externa do capitalismo “global” ao Estado brasileiro, não se pode dizer que cabe formular estratégia de reestruturação e modernização industrial. Aliás, o documento parece mais fazer sugestões e indicações do que mesmo traçar uma estratégia. O uso recorrente de expressões, como “deve internalizar”,

incorporação das técnicas de produção e organização da produção do novo regime de acumulação capitalista (CORIAT, 1994; LOJKINE, 1996). Por outro lado, “pela assimilação de tecnologias mais específicas, chaves do progresso industrial em setores que, segundo o documento, interessam mais de perto à região: biotecnologia, novos materiais e mecânica de precisão” (BRASIL, 1995:144). Esse processo de reestruturação industrial tem como alvo atingir os seguintes setores: 1) os complexos industriais integrados como o Pólo Petroquímico da Bahia, o Cloroquímico da Alagoas e o Complexo Minerometalúrgico do Maranhão; 2) os pólos urbano-industriais diversificados de Recife, Salvador e Fortaleza; 3) a agroindústria; 4) a indústria tradicional; 5) as indústrias extrativo-minerais de cimento, gesso, cerâmica e materiais de construção, quartzo, granito, pedras ornamentais (*ibid.*:145-146). Os principais problemas identificados dizem respeito à frágil integração das “cadeias produtivas” no setor um, grande heterogeneidade “estrutural, tecnológica e gerencial” que exige uma maior articulação e também integração entre as atividades industriais do setor dois, e a necessidade imperiosa de modernização das “indústrias tradicionais” que deverão “enfrentar concorrência nacional e internacional, no próprio mercado da região, o que pode acabar por destruí-la” (*id.*). Duas questões são interpostas nesse debate sobre modernização da indústria no Nordeste a partir das elaborações do Áridas. Uma primeira questão diz respeito ao acesso às novas tecnologias. Sem dúvida, como argumenta Lojkine (1995:232-234), países que compõem a semiperiferia capitalista, ou Novos Países Industrializados (NPIs), como o Brasil, incorporaram em suas indústrias – especialmente na automobilística, eletrônica, siderúrgica, naval, aeronáutica, microeletrônica, assim como também no setor de informação –, componentes de alta tecnologia, que resultaram em enormes ganhos de produtividade. No entanto, esses avanços relativos à automação industrial estão restritos a setores de ponta que, em geral, estão nas mãos das grandes multinacionais, inclusive as antigas estatais privatizadas. A maior parte das indústrias nacionais competitivas e modernas são exatamente as que estão ainda nas mãos do Estado, como é o caso da Petrobrás.

“deverá ser”, “deverá considerar”, se adota um modo imperativo, ao mesmo tempo permanece no modo indicativo, ressaltando apenas a necessidade das iniciativas. Ao lado da análise das necessidades, por exemplo, da reestruturação industrial, *deveriam* vir indicações de como atingir esses objetivos considerados estratégicos. Atribuímos isso não apenas aos limites da análise e da elaboração estratégica do planejamento, em tempos de neoliberalismo, mas também à própria concepção do Estado e das suas funções, que podem ser resumidas numa frase: adaptação rigorosa às estratégias da acumulação privada e, portanto, das estratégias das grandes empresas.

Benko (1996) se refere às estratégias de reestruturação industrial das grandes empresas como condição para desfazer as tendências de queda da taxa de lucro. O geógrafo atribui o problema à “rigidez” tanto das técnicas de produção quanto da força de trabalho. Portanto, as estratégias de reestruturação teriam que levar em conta esses dois componentes indissociáveis, que são próprios das relações capitalistas, e não estariam fechados apenas na introdução de novas tecnologias, como nos apresenta o documento do Projeto Áridas. No que diz respeito à força de trabalho, trata-se de desvalorizá-la mediante a redução dos custos com a reprodução da força de trabalho “(desindexação e regulação concorrencial da formação dos salários, revisão em baixa do salário indireto, supressão das garantias de emprego e de tudo o que é considerado um ‘entrave’ à liberdade de trabalho etc.)”, ou seja, *flexibilizando* as relações de trabalho. O componente tecnológico da reestruturação industrial completaria a estratégia viabilizando o uso da “automação como suporte material, a fim de remodelar a organização do trabalho, os processos de produção, os sistemas de gestão e a qualidade dos produtos ou mesmo a norma social do consumo” (BENKO, 1996:21-22).

Em síntese, podemos afirmar, agora apoiados em Mandel (1985: 53), que a reestruturação industrial integra uma estratégia mais ampla que pressiona o grande capital à busca de *superlucros*. Para Mandel, uma das formas para atingir o superlucro é “pressionar o preço pago pela força de trabalho até um nível abaixo do seu valor social”, pagando-se um salário abaixo do seu “preço social médio”, ou seja, buscando-se a compra de força de trabalho em países onde o seu *preço médio* esteja abaixo dos países desenvolvidos. Então, podemos concluir que a busca de superlucros foi o que determinou esse processo de transferência de tecnologia, incidindo diretamente sobre as estruturas industriais dos países receptores.

O ponto a que queremos chegar é este: quais os objetivos das estratégias de reestruturação industrial definidos pelo Projeto Áridas? Continuando a comparação com as propostas do GTDN, um dos três objetivos principais daquela política de industrialização era o de “dar emprego a essa massa populacional flutuante” (GTDN, 1994: 158), ou seja, aos excedentes de força de trabalho sem emprego regular, devido ao escasso desenvolvimento industrial. Ao contrário, no Projeto Áridas a reestruturação da indústria aparece como um objetivo em si mesmo: a competitividade pela competitividade, sem que isso implique repercussões sociais, pelo menos quanto à geração de emprego e renda – e observemos antes que a questão do emprego hoje talvez seja mais problemática do que era nos anos de 1950 e 1960. Assim, segundo o documento:

“Exame da experiência dos países que já se aprofundaram na incorporação desses novos paradigmas – que constituem, na verdade, fronteiras móveis, que se deslocam rapidamente com o avanço do conhecimento e das inovações tecnológicas e gerenciais –, não inspira confiança sobre a capacidade de gestão direta de empregos resultante desse processo de reestruturação industrial. Não há, porém, alternativa a ele quando o objetivo é a competitividade dinâmica: as economias nacional e mundial estão claramente sinalizando que, sem ela, são poucas, a longo e, em alguns casos, médio prazo, as probabilidades de segurança e sobrevivência industriais” (BRASIL, 1995: 145).

O documento padece, assim, de uma visão fatalista do desenvolvimento, segundo a qual, nada resta a não ser “adaptar-se” à ordem internacional estabelecida, não cabendo ao Estado nacional definir suas prioridades de maneira autônoma. A própria organização espacial do território, a estratégia de regionalização fica ao sabor das decisões privadas. O Estado desenvolvimentista, por exemplo, procurava atuar no sentido de diminuir ou até eliminar as desigualdades regionais, procurando dar uma configuração mais homogênea à estrutura econômica e social do território. Procurava desenvolver uma postura ativa diante dos problemas engendrados pelas formas desiguais que assume e que são permanentemente recriadas pelo desenvolvimento capitalista, não havendo lugar para o Estado na nova estratégia. Nessa curta passagem essa questão é explicitada de maneira inquestionável.

“Vale ressaltar, porém, que esse processo de modernização produtiva deverá ser, ainda por algum tempo, desigual, espacial e setorialmente, tanto no Brasil quanto no Nordeste, além de, em geral, pouco intenso em atividades que não enfrentam a concorrência das importações ou não se voltam para o mercado internacional” (*id.*).

Se a reestruturação e modernização industrial são vistas como estratégicas (sem desconsiderarmos aqui que o problema do desenvolvimento econômico encerra uma lógica estritamente vinculada às formas da acumulação capitalista), apoiada nas diversas experiências que obtiveram sucesso – a própria experiência do Nordeste não seria um exemplo disso? –, não seria razoável supor que, para alcançar tais objetivos, o Estado teria um decisivo papel a cumprir? Seria, acreditamos, se as análises e propostas desenvolvidas no documento fossem apoiadas em um ponto de vista desenvolvimentista, não liberal, que recusasse o dogma do livre mercado e adotasse como política geral a necessidade da intervenção do Estado para “corrigir” os

“desequilíbrios” econômicos. Estes, por sua vez, gerados pela dinâmica estruturalmente contraditória e desigual dos ciclos de acumulação capitalista.⁷⁴

Por isso, a capacidade de planejamento e execução das políticas de desenvolvimento das instituições do Estado sob a hegemonia do ideário neoliberal, é limitada, porque a lógica que as comanda, como vimos, é a lógica antipolítica do interesse empresarial, do capital financeiro e das grandes corporações internacionais. O *Leviatã* do Estado é transformado no *Leviatã* do mercado. Por isso, a “estratégia industrial” para o Nordeste resume-se a estes pontos:

“- a competitividade (...) é a diretriz central a nortear o esforço de reestruturação industrial, em particular os novos investimentos voltados para o crescimento da produção;
- parcerias, envolvendo aportes de capitais, tecnologias e novos métodos de organização, com grupos empresariais nacionais e estrangeiros,
- redes de pequenas empresas, de alta tecnologia, integradas ou não a grandes empresas, envolvidas no beneficiamento de produtos como têxteis, couros e peles, materiais cerâmicos, materiais plásticos, alimentos, bem como articuladas a redes nacionais e internacionais de comercialização (...)
- a infraestrutura mais diretamente ligada ao processo de industrialização (distritos e galpões industriais, centros de informação tecnológicas e mercadológicas, mecanismos de identificação de oportunidades de investimentos e financiamento, assim como de novos mercados e de promoção de exportações) deve ser desenvolvida;
- o controle da poluição, em vários níveis, bem como a minimização das agressões ambientais, impõem-se como condição de sustentabilidade. (*ibid.*: 147-148)

As palavras de ordem da elaboração acima, como podemos ver, são: competitividade, parceria, divisão de trabalho das pequenas empresas subordinadas às grandes, infraestrutura de produção e de informação. A preocupação com os problemas

⁷⁴ Como já tivemos a oportunidade de discutir aqui, a visão keynesiana do desenvolvimento econômico se fundamenta na necessidade de evitar os ciclos de crise que advém logo após os ciclos de expansão, com a criação, pelo Estado, de condições para o investimento continuado por parte dos capitalistas. Liberais como Hayek denunciaram que a intervenção do Estado representaria um perigo para a democracia e a liberdade (HAYEK, 1987).

ambientais é aparentemente formal, pois não há sequer um detalhamento mínimo, como nos outros tópicos, quanto ao modo de enfrentar esses problemas.⁷⁵

O Estado não induz à concretização da estratégia, devido a uma questão de orientação política e ideológica que limita as políticas de financiamento, ou seja, não torna claros os fundamentos básicos do planejamento: como, para que e para quem, questões que são claramente respondidas, por exemplo, no documento do GTDN. Ali, pelo menos, as estratégias são deixadas claras, assim como as indicações para o financiamento dessas políticas. E o problema do financiamento, no que diz respeito à industrialização, é o problema central a ser enfrentado pelo Estado nacional e pelos governos estaduais, dada a inexistência de fontes de recursos internos, decorrentes, por sua vez, o comprometimento de parte de suas receitas com o pagamento das dívidas internas e externas. A chamada *guerra fiscal* entre os estados nordestinos é o indício mais reluzente dessa incapacidade de financiar políticas de atração de investimentos industriais.

Para Abrucio (1998), a *guerra fiscal* e seu recrudescimento recente tem origem em cinco fatores que expõem a crise do federalismo brasileiro, no final dos anos de 1980: 1) A inexistência de uma política industrial para o país e de políticas regionais que consigam atrair e manter investimentos. 2) A autonomia tributária conseguida pelos estados. 3) A ampliação da infraestrutura de muitos Estados que, antes da década de 1970, não a tinham em função da ausência de condições para atrair investimentos industriais, antes dirigidos para os grandes estados, especialmente São

⁷⁵ A ausência de um detalhamento da estratégia evidencia a incapacidade de gestão e atuação do órgão de planejamento e execução, no caso o Ministério do Planejamento e da SUDENE. Essa incapacidade decorre ausência de autonomia do Estado na regulação do processo de desenvolvimento. Portanto, a estratégia depende das “parcerias” com as empresas privadas, sem que isso implique pelo menos uma ação dirigida do Estado em privilegiar setores industriais considerados estratégicos para a sustentação do desenvolvimento econômico.

Paulo. 4) A crise do início dos anos de 1990 acirrou a disputa entre os Estados por investimentos industriais, como mecanismo para suprir a perda de arrecadação. Além disso, como via para a criação de empregos que compensasse a perda daqueles que, em função da recessão e da *abertura comercial*, foram suprimidos. 5) A ausência de instituições que estabeleçam normas e critérios para disciplinar essa disputa (ABRUCIO, 1998:193-194). Foi a partir dessas condições que teve impulso a guerra fiscal, quando os governos dos estados optaram por “cada um procurar por si só armar uma estratégia para conquistar novas empresas ao parque produtivo do Estado” (*ibid.*: 194).

O governo federal, desde o governo Collor, procurou a todo custo podar a autonomia dos governos estaduais mediante um controle rigoroso sobre as dívidas dos Estados, sendo o exemplo mais cabal o fechamento de alguns bancos estaduais. No governo de Fernando Henrique Cardoso, as relações foram mais “amistosas”, mas as finanças estaduais continuaram sob o rígido controle do Ministério da Fazenda, o que se verifica, por exemplo, de forma aberta, nas limitações impostas aos gastos públicos com o funcionalismo, através da Lei Camata e, mais recentemente, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ambas integradas à estratégia de redução de custos com o funcionalismo. O referido controle se verifica, também, de maneira menos clara, nas negociações de rolagens das dívidas estaduais e na liberação de recursos para investimentos. Isso certamente pressuporia ajustes à estratégia de controle fiscal do governo federal. A crise fiscal dos governos estaduais, certamente, pode ser considerada o fator decisivo para a perda relativa de autonomia dos governos estaduais e a aceitação, por exemplo, da imposição de programas de privatizações de bancos e companhias estaduais.

Segundo Varsano (1997), a guerra fiscal é a expressão mais pura não apenas da ausência de políticas de atração de investimentos menos predatórias das finanças públicas, tanto do ponto de vista dos Estados que perdem receita, quanto no âmbito nacional, porque o deslocamento de empreendimentos de um Estado para o outro representa desperdício de recursos, porque isto se configuraria na troca de um bem público por lucro adicional para a empresa. Por outro lado, a concessão de incentivos fiscais a empreendimentos externos significa “entregar a não-residentes, em troca de nada, recursos antes utilizados para aumentar o bem-estar da população do país” (VARSANO, 1997:10). Essa questão está associada à inexistência de uma estratégia nacional de desenvolvimento, que nesse campo se apresenta sob a forma de uma política tributária nacional desarticulada de uma política industrial, tendo no Estado o papel de organizador da modernização capitalista no espaço nacional, como fora após anos de 1950 no Brasil.⁷⁶

Uma alternativa para a industrialização defendida pelo Projeto Áridas e considerada fundamental para o desenvolvimento econômico e para a modernização do Nordeste, é o turismo, principalmente no que diz respeito à modernização da infraestrutura urbana e à geração de emprego e renda, já que, como vimos, a modernização e reestruturação industrial não tem mais o papel de gerar emprego. Segundo o documento, o turismo corresponde a uma exportação invertida de bens e serviços, já que os oferece aos consumidores de outras regiões, que delas se deslocam transferindo

⁷⁶ “É, certamente, aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com essa finalidade. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando, por meio da guerra fiscal, estados tentam assumir esse encargo, o resultado tende a ser desastroso. Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infra-estrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infra-estrutura, etc.) que são insumos do processo produtivo, ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica.” (*ibid.*, 1997:10-11)

parte de suas rendas para a região receptora, com a vantagem de economizar com custos de transportes (*ibid.*:149). Ou seja, ao invés de a mercadoria chegar ao consumidor, este vem até ela.

O turismo nasce como atividade econômica na segunda metade do século XIX. Inicialmente voltado para consumidores de alto poder aquisitivo devido aos altos custos das viagens (LAGE e MILONE, 1996), o turismo passa a se estruturar como “indústria” no pós-Segunda Guerra mundial, no rastro dos revolucionamentos dos meios de transporte e do aumento substancial da renda dos trabalhadores, especialmente dos EUA,⁷⁷ tendo-se configurado numa poderosa atividade que atrai desde então grandes investimentos. Por isso, o turismo ganha destaque nas políticas de desenvolvimento regional no Nordeste, contando com apoio financeiro do BID, que, através do Banco do Nordeste e do PRODETUR, financia projetos de infra-estrutura de saneamento, transportes, desenvolvimento institucional (capacitação, modernização tecnológica, reorganização dos órgãos estaduais e municipais responsáveis pelo programa na localidade). Além disso, atua na recuperação e preservação do meio-ambiente, do patrimônio histórico e modernização de aeroportos (BNB, 2001). Criado no início da década de 1990, o PRODETUR disponibilizou recursos da ordem de 400 milhões de dólares até 1998, para financiamento desses projetos em Estados e municípios (*id.*).

⁷⁷ Segundo dados levantados por Hobsbawm (1995: 259), o número de turistas norte-americanos que viajava antes da guerra para a América Central e Caribe girava em torno de 150.000 ao ano. No entanto, entre 1950 e 1970 esse número passou de 300.000 para sete milhões. Só a Espanha, após 1950, passa a receber mais 44 milhões de visitantes por ano! E esse movimento expansivo do turismo certamente está ligado tanto ao aumento da renda real dos trabalhadores nos países desenvolvidos quanto ao estafante ritmo e intensidade do trabalho ditado pela organização fordista (BEAUD, 1987), mas também ao barateamento das viagens e hospedagens. A “indústria do turismo” se constitui num poderoso meio de geração de renda e de atração de investimentos, sendo hoje a principal atividade econômica de muitos países. (PAIVA, 1995)

A importância dada ao turismo – o que se verifica na prática na verdadeira “guerra publicitária” entre os Estados brasileiros, especialmente nordestinos, à busca de mais e mais turistas, combina muito bem com a nova estratégia de desenvolvimento. Primeiro, porque ajuda a substituir a centralidade dada anteriormente à indústria, promovendo uma nova “vocação” econômica que promova ao mesmo tempo a modernização da infra-estrutura econômica e geração de emprego e renda; segundo, porque se ajusta ao discurso preservacionista, seja de riquezas naturais seja de patrimônio cultural e histórico, oferecidos como “atrações turísticas”.⁷⁸

Segundo Tulic (*apud* CORIOLANO, 1997:11), “recursos naturais só podem ser considerados recursos turísticos quando passam a ser utilizados para tal fim,” sendo convertidos, portanto, em recursos econômicos. Entretanto, o uso econômico do espaço turístico não é nem de longe racional, exatamente porque não consegue controlar os movimentos anárquicos da expansão dos negócios no setor, nem muito menos das atitudes dos próprios turistas (ARAÚJO DA SILVA, 1997). O que se vê é que, no rastro da expansão do turismo e da infraestrutura necessária à sua expansão, surgem fenômenos, como especulação imobiliária, degradação ambiental, reestruturação dos espaços urbanos, sem que necessariamente se promova uma melhoria das condições de vida no lugar. É o caso, por exemplo, da ampliação da rede hoteleira, com a construção de hotéis à beira-mar, os chamados “espigões”, que formam uma verdadeira “muralha”, que não apenas altera radicalmente a paisagem das

⁷⁸ A lógica econômica do turismo se articula à lógica cultural do mercado, tornando objeto do *marketing* turístico o próprio mundo dos espaços locais, a fragmentação necessária que estabelece a diferença entre estes e converte “recursos naturais”, “humanos” e “culturais” em objetos do desejo, procedendo uma verdadeira “estetização da realidade”. Como acentua Jamenson (1996:281-284), uma das características mais notáveis da nossa época é a íntima, quase indissolúvel, combinação entre mídia e mercado, que identifica gradualmente a mercadoria com a sua própria imagem, a sua marca. O mercado e a mídia se assemelham aos seus próprios conceitos, os quais se baseiam, de maneira apenas teórica e abstrata, na “livre escolha”. Apenas pensamos escolher, mas tanto na mídia quanto no mercado essa escolha é limitada pelas alternativas que ambos os espaços (do mercado e da mídia) nos impõem. Além disso, no universo da mídia, os seus programas se propõem ser uma extensão da própria realidade, produzindo uma indiferenciação entre esta e a realidade.

praias urbanas, como também faz aumentar bastante a temperatura no interior das cidades, já que impede a passagem das brisas marinhas.

Dessa maneira, pensamos ser possível inferir que o turismo se apresenta como alternativa em função da perda da centralidade da indústria, antes presa à lógica de valorização do mercado interno, do qual, como vimos, ambos constituía o centro da estratégia do Estado desenvolvimentista. Não havendo mais uma estratégia “nacional” de desenvolvimento e tendo o mercado interno sido aberto à concorrência externa, além de o Estado – como executor e ao mesmo tempo parte da estratégia de liberalização econômica – ter perdido suas funções sobre a coordenação das políticas de industrialização, a indústria perde importância, não para o desenvolvimento econômico – porque, como a própria guerra fiscal indica, os Estados continuam a tentar atrair a todo custo investimentos industriais –, mas para a nova estratégia de desenvolvimento sustentável. As funções dos estados se limitam a criar infra-estrutura para viabilizar investimentos. E isso pode ser confirmado na ausência de financiamento para políticas industriais das instituições internacionais, como o Banco Mundial e o BID. Como salienta Chesnais, os países desenvolvidos, após o grande aumento da produtividade obtida com a introdução das novas tecnologias e nova organização do trabalho (toyotista), o que proporcionou também a intensificação da concorrência entre esses países, passaram a desenvolver “relações seletivas” com alguns poucos países do Terceiro Mundo, especialmente aqueles que detêm um mercado interno atrativo, como é o caso da China. “Mas, fora esse caso, as companhias da Tríade precisam de mercados e, sobretudo, não precisam de concorrentes industriais de primeira linha: já lhes bastam a Coreia e Taiwan!” (CHESNAIS, 1996:313). Isso explica porque houve um estancamento de IED [Investimento Externo Direto] para muitos países, fazendo com que a questão relativa

à “administração da pobreza” fosse ganhando cada vez mais importância para o Banco Mundial, “enquanto o tema do desenvolvimento foi colocado em surdina” (*Id.*).

É certo que o Brasil é um desses mercados atrativos para investimentos diretos, como comprova, por exemplo, a instalação de muitas montadoras de automóveis na década de 1990, a exemplo da Renault, Mercedes e Honda. Mas, regionalmente, esses investimentos são seletivos, tendo sido concentrados na região Centro-Sul, especialmente devido ao Mercosul.

Antes de finalizarmos este capítulo com as considerações sobre a execução da estratégia, onde são esboçadas questões relativas às funções do Estado e do financiamento, é importante chamar a atenção para a importância dada pelo Projeto Áridas aos programas de combate à pobreza. Nestes, contudo, o centro novamente deixa de ser o Estado para se deslocar para o indivíduo.

“O êxito desse processo de interação social convergente [entre Estado, iniciativa privada e sociedade] depende, *fundamentalmente* [g.n.], da capacidade dos recursos humanos. Investir no homem significa habilitá-lo a protagonizar as transformações econômicas, sociais e políticas que se impõem, bem como para prepará-lo para novo relacionamento com a natureza que resultem concomitantemente se uso racional e proteção” (BRASIL, 1995:151).

O documento chega a definir o princípio de equidade da Revolução Francesa como uma “injustiça”, devido a ser ela uma proposição “excludente”. Significou na prática uma limitação à capacidade de evolução da sociedade, devido a ter-se constituído numa alternativa elitista. Não obstante, em contraposição a ela, emerge o “consenso” de que a opção mais correta é a *democrática*, “que consiste em investir em todos os homens, procurando igualar as oportunidades”, cujos meios para

se alcançar tal propósito estão delineados em “outro movimento fundador da modernidade, voltado para a eficiência – a Revolução Industrial” (*id.*).⁷⁹

Assim, não caberiam políticas públicas de combate à pobreza baseadas na ação direta do Estado (estimulando investimentos, criando empregos, distribuindo renda), porque certamente levariam ao seu efeito contrário. A pobreza seria abolida pela capacidade de cada um para o trabalho, cabendo ao Estado apenas disponibilizar instrumentos de capacitação, ou seja, “educar para a modernidade”, que se resume em investir em educação básica (BRASIL, 1995:156). A justificativa disso está relacionada na *estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste*, com o “novo paradigma tecnológico adotado pelas economias dinâmicas e competitivas” que tem como “fundamento escolaridade básica de bom nível” (*ibid.*:157). A educação, mesmo afirmando-se ser ela a base de uma nova mentalidade “moderna”, está envolvida pela lógica do produtivismo e por um princípio não tão democrático assim. De modo que, num tópico intitulado “qualificação para a produtividade”, pode-se lê:

“A qualificação da força de trabalho do Nordeste para os desafios do desenvolvimento sustentável deve voltar-se *preferencialmente* para a população economicamente mais ativa *mais jovem*. Cabe prover-lhe, de um lado, a complementação da educação básica (*quando necessária* [!]) e, de outro, a profissionalização, orientada pelas demandas, atuais e potenciais, do mercado de trabalho[g.n]”. (*ibid.*:160)

⁷⁹ Num curto e ao mesmo tempo instigante ensaio, Hirschman (1992) faz a análise da “retórica reacionária” do conservadorismo desde a Revolução Francesa, enfeixada por três grandes teses (a perversidade, a futilidade e a ameaça) que, em síntese, podem ser definidas como uma reação a qualquer proposta de mudança, à medida que tais iniciativas acabam por estabelecer o efeito contrário ou efeito algum ao pretendido. Entre elas, Hirschman destaca na sua análise a tese da ameaça que, entre outras coisas, chama a atenção para o fato de que “a democracia porá em perigo o progresso econômico” (*Ibid.*:84). Note--se que, na retórica, o documento defende a democracia, mas aquela em que todos terão “oportunidades” iguais determinadas pelo acesso à capacitação para o trabalho e não à democracia política e social, que marca especialmente a fase jacobina da Revolução Francesa. A defesa democrática teria, no Nordeste, alcançado o efeito contrário, produzindo uma elite que passou a ter o monopólio do conhecimento, enquanto que uma significativa parte da população padece no analfabetismo (BRASIL, 1995:151). Certamente, como também argumenta Hirschman, essas críticas se aplicam às iniciativas das políticas keynesianas de intervenção do Estado na economia que objetivavam atingir o pleno emprego, mas eram criticadas pelos conservadores e liberais, exatamente pelo seu efeito contrário, porque iriam levar à crise econômica e, portanto, ao desemprego (HIRSCHMAN, 1992: 66-67).

Vê-se por que são defendidos os princípios “democráticos” da Revolução Industrial contra os da Revolução Francesa, os quais procuraram enxergar o cidadão na sua amplitude e universalidade de direitos. Aqui, o cidadão está limitado à sua dimensão de trabalhador, que deve ser educado com uma orientação dirigida para que este possa servir ao capital, como denota a frase (que nos parece um tanto sarcástica) “quando necessário”. Em outros termos: quando for do interesse mais uma vez do capital a continuidade da formação educacional do trabalhador.

A questão da educação e do trabalho está articulada à estratégia de combate à pobreza. Esta, vista sob o olhar das *intervenções públicas*, não deve ser consideradas *isoladamente* e de maneira *estática*, sendo necessário, portanto, *contextualizá-la*. A contextualização proposta refere-se à observação relativa à produção de renda e riqueza que incidam na sua distribuição social. E aí vem uma inovação de um dos objetivos considerados centrais do *novo* paradigma de desenvolvimento, “em particular, *entre pobres e não pobres* [!]” (*ibid.*:163).

Ora, imagina-se que, pelo menos na retórica sempre funcionou assim: os objetivos universais das políticas de desenvolvimento relativos à distribuição de renda, objetivaram estabelecer uma melhor distribuição do produto social entre *ricos* e *pobres*, como é possível inferir como um dos objetivos da teoria keynesiana, não como um objetivo em si mesmo, é claro, para manter estável a demanda, o investimento e o lucro capitalista, e não entre pobre e não-pobres, cujo objetivo explícito é “reduzir a pobreza” e não combatê-la, como exprime a assertiva que reconhece o princípio de que “não há crescimento socialmente neutro”. (*id.*).

Mesmo o objetivo de redução da pobreza se estabelece longe de princípios, digamos, *humanistas*. Vejamos por quê:

“[...] a estratégia econômica para o Nordeste, tanto urbano quanto rural, deve ter, como um de seus componentes essenciais, a incorporação dos pobres à *produção e ao consumo*, o que é, efetivamente, *condição* para a própria viabilidade de crescimento que pretenda ser sustentado e que em parte se apóie em mercado interno regional em expansão. Pois, mesmo desconsiderando o objetivo *equidade*, é difícil imaginar crescimento sustentado em região que por muito tempo mantenha grande parte de sua população economicamente excluída dos seus benefícios” (*ibid.*:164).

Não desconsideramos aqui que, no plano formal, esses sejam os objetivos de qualquer política de desenvolvimento capitalista, o que não exime tais postulados de crítica, já que esta tese se inscreve em outra lógica. A questão principal refere-se a uma posição que se quer crítica das tradicionais teorias do desenvolvimento, no que se refere a um crescimento econômico que transcenda os limites do economicismo. A dimensão humana, quanto à educação, se é reduzida à capacidade de trabalho, quanto à pobreza ela se estende também ao consumo. Trabalho e consumo, eis as dimensões a que se resume o ser humano sob a lógica do *novo* paradigma sustentável, tão moderno como era, pelo menos, a duzentos anos. A *novidade* está localizada nas promessas aos miseráveis: deixar de ser um “não-pobre” para se tornar apenas um pobre, o que não deixa de ser uma promessa de ascensão social.

Mesmo assim, tal mudança deve obedecer a determinadas condições: nas grandes cidades, a educação é o passaporte; nas pequenas cidades, ainda com atividades e rendas ligadas predominantemente à agricultura, o desafio é “identificar e viabilizar suas vocações produtivas”. Segundo o documento, no campo os desafios são muito maiores, com a dificuldade em não haver políticas dirigidas para realizar esses objetivos (agricultura tecnicamente mais moderna e mercantil, acesso à terra, à irrigação, à eletrificação, ao crédito e à assistência técnica). As intenções são claras, os instrumentos não. Mas isso não é tudo. Exige-se do homem rural nordestino uma “nova postura perante o mundo do trabalho”, isto é, uma maior racionalidade do

“esforço produtivo”, dirigida para uma outra lógica, menos rotineira e conformada, ou seja, acrescentamos nós, uma mentalidade empreendedora (*ibid.*:166-167).

Assim, o combate à pobreza, que justifica a própria elaboração da nova estratégia, torna o seu agente principal o próprio indivíduo, responsabilizado enfim pela sua própria condição miserável, ao lado das políticas desenvolvimentistas que acabaram por acentuar sua pobreza. A política de combate à pobreza, assim como de resto a execução de toda a estratégia, não deve contar com a ação do Estado. Como reconhece o documento, isso pressupõe uma integração das ações políticas, da gestão e do controle social, que exige uma adequação institucional à nova estratégia “coerentes com a concepção que preside o Projeto Áridas”, que se considera o “pensamento dominante no país”, orientada pelas “novas tendências e concepções relativas ao Estado e às suas relações com a sociedade, com a “redefinição dos papéis e funções das esferas públicas e privadas” (*ibid.*:174-175). Genericamente, a nova concepção se baseia democratização, com maior participação da sociedade, e reorientação política das instituições públicas para viabilizar essa maior participação da sociedade. Isso exige dos órgãos públicos uma maior *racionalização*, que viabilize uma melhor *capacidade operacional*, evitando assumir atribuições produtivas, sob o controle exclusivo da iniciativa privada. Assim como uma maior flexibilidade, que possibilite uma melhor adaptação às mudanças, uma maior *eficiência e eficácia*, que os torne autônomos para definir suas ações alterando a sua natureza jurídica. Assim como, uma maior *descentralização*, que aproxime o Estado da sociedade, aproximação que se oriente por novas relações entre o público e o privado, através da *desestatização*, do estabelecimento de *parcerias e controle social* (*ibid.*:177-183). Por fim, uma melhor capacitação dos recursos humanos do setor público “de modo a adequá-los ao novo perfil do Estado e às novas concepções da institucionalidade”. (*ibid.*:183)

A execução da estratégia de desenvolvimento sustentável proposta sugere o arranjo de uma nova institucionalidade, um novo perfil de atuação para o Estado no Nordeste. Isso significa uma reorientação do papel do Estado nacional, cuja presença se deu desde fins dos anos de 1950 através da SUDENE, órgão que centralizou a execução das estratégias de desenvolvimento regional e unificou em torno de si os setores sociais comprometidos com o projeto de modernização do Nordeste, sendo a SUDENE a própria expressão disso.

Portanto, a reorganização do Estado no Nordeste dentro de uma lógica que seja *coerente com a concepção que preside o Projeto Áridas* que se orienta por *novas tendências e concepções relativas ao Estado*, que por aqui são mais conhecidas pela denominação de *neoliberalismo*, deve passar necessariamente pela reorganização da SUDENE, o que significa em termos práticos, pôr fim a ela e à sua história intervencionista.

CONCLUSÃO

Neste capítulo, discutimos as contribuições do Projeto Áridas para a formulação do novo paradigma de desenvolvimento regional. Uma particularidade que consideramos fundamental nesse processo e que determinará profunda influência sobre as formulações futuras do projeto, está localizada na sua origem, ou seja, nas iniciativas que articularam interesses externos ao Estado-nação brasileiro e que balizarão em grande medida as influências a que se vincularão as proposições a respeito do novo paradigma. O Projeto Áridas, desde a sua origem, se diferencia da tradição de planejamento instituída no Brasil desde o anos de 1950, especialmente quanto ao planejamento regional. Ao se abrir às contribuições externas e ao deixar que instituições estrangeiras participem de iniciativas cujo objetivo seria o de reformar o paradigma de desenvolvimento, os dirigentes do Estado brasileiro conferem uma

atitude de irrelevância pelas questões nacionais que são fundamentais para determinar uma postura soberana diante de outras nações. Especialmente, quando se trata de questões relativas ao desenvolvimento econômico e social interno, portanto, referentes a algo que não foge de processos de domínio e de conflito de interesses estratégicos, a não ser que o objetivo seja o de adaptar o Estado e a economia brasileira a interesses que se opõem àqueles que estão localizados histórica e socialmente dentro das fronteiras nacionais.

Achamos importante assinalar que não desconsideramos aqui as contradições existentes no interior de qualquer *nação* ou de qualquer formação *nacional*. Especialmente no caso do Brasil, quando o desenvolvimento econômico e social assumiu e assume um caráter profundamente conservador e concentrador. No entanto, trata-se aqui de se estabelecerem diferenças quanto a noções relativas a interesses nacionais que não podem em momento algum, ser diluídas na compreensão da existência de interesse globais que transcendem fronteiras nacionais, como se cada país e povo pudessem ter sua parte no processo de desenvolvimento econômico. Nesse caso, interesses econômicos nacionais e externos se opõem, porque a questão a ser privilegiada na análise se refere à forma de apropriação da riqueza produzida e seu destino: se nacional ou externo.

Essa questão é diluída na fórmula do *consenso* político e estratégico em torno do novo paradigma, quando as diferenças ideológicas existentes dão lugar a uma adesão acrítica e submissa a proposições que, como vimos, não podem constituir base alguma para a edificação do consenso. Isto, porque ele parte da exclusão e desconsideração do debate e do confronto de idéias, afirmando o neoliberalismo como a única via exequível para o desenvolvimento regional, que se realiza no abandono das estratégias elaboradas e conduzidas por dentro do Estado, que passa a ter um novo

papel segundo o novo paradigma de desenvolvimento sustentável. Será este o tema em discussão no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

OS PLANOS REGIONAIS: O PAPEL DA SUDENE NO NOVO PARADIGAMA DE DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo analisaremos três documentos. O tema comum a todos eles se refere à problemática do desenvolvimento econômico do Nordeste e ao papel da SUDENE nesse processo. Todos eles abordam de maneira direta ou indireta a questão relativa ao papel do Estado na regulação econômica, sendo esse o ponto principal que os separa e os coloca em contradição e ao qual dedicaremos a maior parte da nossa atenção. Nossa preocupação, no entanto, não se restringe a isso, uma vez que as propostas de programas de ação que constam nesses planos são resultado da concepção política e ideológica que os orientam, conformando, segundo pensamos, um quadro coerente que articula todo o material empírico analisado nesta segunda parte, assim como também procedemos no capítulo anterior.

O primeiro documento que será objeto de nossa análise é o *Plano de Ação Governamental no Nordeste* (PAG/NE), elaborado e publicado pela SUDENE (1993), em 1993. A importância desse plano diz respeito às referências que faz ao conceito de desenvolvimento sustentável. Não tem ali, no entanto, contornos muito precisos. Por outro lado, o PAG/NE, como veremos, tem uma ação muito restrita e de limitada perspectiva de planejamento, em função das circunstâncias em que foi elaborado.

O segundo documento é o *Pacto Nordeste*, também da SUDENE (1995), que veio a lume em fins de 1995. Sua importância se deve à demonstração das contradições ali demonstradas, com a visão dominante no governo federal, relativas ao papel estratégico do Estado no processo de desenvolvimento e as preocupações com a uma previsível alteração nos rumos das políticas regionais, demonstrando-se a existência de uma disputa, no que diz respeito à manutenção da importância estratégica da SUDENE e ao controle sobre as suas políticas.

O terceiro documento é *Ação Para o Nordeste*, de responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas Regionais, vinculada diretamente ao Ministério do Planejamento, no início de 1996. Ali, a questão principal refere-se à SUDENE e explicita a maneira como o novo governo vê o planejamento regional e, especialmente, o papel da SUDENE quanto à elaboração e execução da estratégia de desenvolvimento regional.

São documentos fundamentais para que possamos entender os contornos práticos do que no Projeto Áridas foi denominado de “nova institucionalidade”, elemento fundamental na execução da nova estratégia de desenvolvimento sustentável.

O PLANO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL, DA SUDENE

O *Plano De Ação Governamental* (PAG) surgiu no início do governo de Itamar Franco, o vice-presidente que assumiu logo após o *impeachment* de Fernando Collor, em 1992. O Nordeste vivia mais uma das suas secas intermitentes, tendo o governo que recorrer mais uma vez às corriqueiras *frentes de emergências*, instrumento que, dezenas de décadas depois de ser instituído, sob a feroz crítica elaborada por vários estudiosos, além das mudanças na estrutura econômica que viveu a região nas últimas décadas, continua prevalecendo como alternativa emergencial para o enfrentamento das crises provocadas pela seca, que renova o discurso da necessidade

de ações do governo que “resolvam” de uma vez por todas esse problema que aflige o semi-árido nordestino há séculos, como reconhece o documento logo no início da sua apresentação:

“Com efeito, ao aprovar o Programa de Frentes Produtivas, destinado a assistir a população da faixa semi-árida do Nordeste, atingida por devastadora seca, reconheceu [o presidente Itamar Franco] a necessidade de iniciar um processo sistemático de execução de obras permanente, que assegurem uma solução definitiva para o secular problema dessa seca” (SUDENE, 1993:2).

Apesar de ter sido elaborado por um governo de transição depois da primeira experiência de um governo neoliberal no Brasil e depois da paralisia política do projeto a ser implementado daí por diante, portanto, um governo de limitada perspectiva de planejamento, a importância do PAG está exatamente em se constituir uma tentativa, via SUDENE,⁸⁰ de introduzir os postulados, então em início de discussão, do que viria a se constituir o novo paradigma de desenvolvimento, cuja elaboração dava seus primeiros passos com iniciativas de elaboração interna, como a constituição da Comissão Mista para estudar os “desequilíbrios regionais” no âmbito do Congresso Nacional, e das articulações externas que resultarão na realização da ICID e posteriormente no Projeto Áridas, como vimos anteriormente.

Nesse sentido, o PAG se propõe a um “salto qualitativo em relação às políticas atualmente em curso na região”, um “redirecionamento de curso”, uma retomada do planejamento regional como um “processo de mobilização das energias sociais, no sentido de um futuro coletivamente desejado e projetado no longo prazo”, sendo também uma “revisão de posições políticas” (*ibid.*: 8). Como reconhece o

⁸⁰ Como vimos, as iniciativas de elaboração do novo paradigma de desenvolvimento passam ao largo da SUDENE, situando-se no âmbito do IPEA e do Ministério do Planejamento, construindo ramificações com no Congresso Nacional e com o Governo do Ceará. Estranhamente, a SUDENE não parece ter sido sequer consultada sobre esse debate, dando a entender que ela joga um papel secundário nesse processo, se é que jogou algum. Mesmo assim, como veremos neste capítulo, a SUDENE não deixa de antecipar muitos dos diagnósticos e análises que virão mais tarde a fazer parte da estratégia do Projeto Áridas. O PAG constitui, assim, uma proposição ainda incipiente, que se ajusta completamente ao “pensamento dominante” que o Projeto Áridas, um pouco mais tarde dirá representar, assumindo uma posição de defesa do “desenvolvimento sustentável”.

documento, sua proposta se configura numa *reorientação* – “à luz do desenvolvimento sustentável” – dos estímulos e incentivos do Estado, até então concebidos a partir da visão que relacionava o desenvolvimento econômico à atividade industrial, que gerava emprego e renda, expandia o mercado interno e assegurava o crescimento econômico (*ibid.*: 10-11).

O documento, no entanto, destoa do Projeto Áridas, no que diz respeito às suas prioridades, as quais como sempre são justificadas tendo em vista os problemas sociais que afligem a maioria da população nordestina:

“A proposta de política encaminhada pelo PAG/NORDESTE (...) destaca o desenvolvimento social como *prioridade absoluta*. Nesse caso, a concentração dos esforços incidirá na luta pela *erradicação* da pobreza e, para que esse propósito se viabilize, na mobilização social. Assim, a consolidação e o espraiamento dos avanços econômicos já atingidos estarão subordinados a objetivos sociais, valendo destaque para a *desconcentração da renda* [g.n.]” (*id.*).

Trata-se, obviamente, de uma mudança importante de pressupostos em relação ao Projeto Áridas. Como tivemos a oportunidade de ver, os objetivos no âmbito desenvolvimento social eram muito mais restritos e se limitavam a diminuir o grau de pobreza absoluta, deixando de dar ênfase à desconcentração de renda, apesar de justificarem formalmente a mudança na estratégia de desenvolvimento. É importante chamar a atenção para a composição política que dava sustentação ao Presidente Itamar Franco, uma ampla frente de partidos que, excluído o PT, comportava um leque ideológico que ia do PFL ao PCdoB. Isso, certamente, constituía um fator político impeditivo para uma adesão explícita, no discurso oficial do Governo Federal, ao receituário neoliberal, tendo em conta também a orientação “nacionalista” do próprio Itamar Franco, como ficou claro nas suas posições em defesa da manutenção da estatização das siderúrgicas quando ainda era vice-presidente, apesar de ter autorizado o leilão de venda da CSN quando já estava no exercício da

Presidência. Em parte, os programas propostos não indicam uma orientação completamente vinculada às do Projeto Áridas, mantendo ainda traços de influência desenvolvimentista.

Assim, o PAG tem dois programas considerados centrais, para onde deverá ser mobilizada boa parte dos recursos destinados ao cumprimento de suas metas: o combate à pobreza e a transformação do Semi-Árido. Além das duas metas principais, o plano estabelece como destaques para a sua atuação: 1) ataque às carências básicas da população; 2) prioridade para a educação básica e profissionalizante; 3) proposta de criação do “bônus social” (programa de renda mínima); 4) estímulo à criação de empresas associativas e cooperativas de autogestão na cidade e no campo; 5) promoção de complexos agroindustriais do Semi-Árido – considerado este o elemento chave do processo de reestruturação da base econômica da área; 6) inovação para a política de crédito rural; 7) criação de um fundo de apoio a investimentos agrícolas e não agrícolas “semi-mercantis”; 8) instituição, na SUDENE, de um conselho técnico-administrativo com a presença dos dirigentes de órgãos federais com atuação no Nordeste; 9) proposição de um esquema de gestão do plano, o qual envolva governo e sociedade civil.

A diferença principal em relação ao Projeto Áridas, não custa lembrar, nesse momento ainda em começo de execução, reside na prioridade concedida ao desenvolvimento, voltada para o combate à pobreza, o que é evidenciado pelos programas propostos, além das análises dos fatores que a determinam. No entanto, em relação às proposições relativas ao combate à pobreza, esses programas não negam a orientação que será explicitada mais tarde pelo Projeto Áridas. Para evidenciar a mudança de paradigma de desenvolvimento e planejamento, o PAG desenvolve um

diagnóstico da economia nordestina desde os anos de 1960 e reproduz a análise que consta no documento analisado no último capítulo.⁸¹

Ali se observa que o “problema nordestino por excelência” é a pobreza, tendo esta persistido e até tendo-se ampliado, apesar do crescimento econômico. As razões para a persistência da pobreza no Nordeste, segundo o plano, são a estreita base econômica e estagnação da economia verificada nas últimas décadas, observada a relação entre o crescimento do PIB e o crescimento da população. Como foi visto acima, esse fenômeno se dá numa *economia rural frágil*, agravada pelos problemas da seca no semi-árido, que potencializa seus efeitos devido às características da atividade da estrutura produtiva dessa região. Além disso, os baixos índices de produtividade, a presença de mecanismos de apropriação desses excedentes na agricultura pelos grandes proprietários e intermediários e das estreitas faixas de terra agricultáveis, acabam por intensificar as grandes desigualdades sociais.

Essas características determinariam, assim, relações de trabalho que impediriam a formação de excedente suficiente, em mãos dessa população mais pobre, para a adoção de mecanismo que lhes possibilitasse meios mais viáveis de sobrevivência. Além disso, a comercialização desse pequeno excedente seria realizada em difíceis condições, geradas pela dificuldade de acesso ao crédito, à infra-estrutura de armazenagem e à assistência técnica, deixando os pequenos produtores à mercê dos intermediários.

⁸¹ O PAG constata o crescimento econômico que o Nordeste experimentou durante os anos 60 e 70 e a desaceleração sofrida nos anos de 1980. No início da década de 1970, momento de intenso crescimento econômico, verificou-se uma redução dos índices de pobreza, um aumento da população alfabetizada, da expectativa de vida e uma diminuição da mortalidade infantil. Nesse período, a participação da região no PIB nacional cresceu de 13,2% em 1960, para 16,1% em 1992. Entre esses anos, a população nordestina aumentou de 22,1 milhões para 42,4 milhões, um índice de crescimento de quase 100%, ao passo que a economia da região cresceu em níveis menores, sendo insuficiente para as necessidades de emprego e renda da população, mantendo altos os níveis de pobreza da população nordestina, apesar das alterações vividas pela economia (*ibid.*: 13-18).

Segundo o plano, esses elementos explicam em boa parte a persistência da pobreza da região e dos altos índices de concentração de renda entre os nordestinos. Um outro elemento decisivo, segundo o PAG, para a manutenção do quadro de pobreza da região estaria relacionado com as formas de atuação do Estado, o qual desempenhou papel decisivo na transformação da estrutura econômica do Nordeste, financiando a iniciativa privada, principalmente, mediante incentivos fiscais. No entanto, quanto aos investimentos em programas sociais estes foram completamente insuficientes e irregulares, o que explica em grande parte, segundo o documento, os baixos índices sociais da região. Além disso, entre outras dificuldades que ajudam a agravar o problema social, o Nordeste tem um alto grau de concentração de renda, maior que a média nacional – que já é um das maiores do mundo –, insuficiência e instabilidade dos recursos federais investidos na região, a qual tem 29% da população brasileira. Todavia, em 1985, teve investimentos oriundos do Governo Federal da ordem de apenas 8,5%. Por outro lado, num campo em que o Nordeste já foi pioneiro, o dos incentivos fiscais, em 1993 o Nordeste recebeu 9,6%, enquanto que a região Norte recebeu 38,8 e o Sudeste 45,8%, o que, segundo o documento, serve para agravar, ainda mais, as disparidades regionais (*ibid.*: 18-28).

Como se vê, a análise das origens, manutenção e ampliação dos altos índices de pobreza na região é conflitante com as análises do Projeto Áridas. O PAG enfatizou o problema da concentração de renda e os mecanismos desiguais de produção e apropriação dos excedentes econômicos como fatores fundamentais que estão na origem dos problemas sociais no Nordeste. Em parte e com certos limites, reproduz os diagnósticos de certos economistas de esquerda, entre os quais Oliveira (1985). Isso sugere o porquê da exclusão da SUDENE e das contribuições do PAG – já que este é o principal plano elaborado por ela nesse período. Como veremos mais a

adiante, a SUDENE constitui um empecilho para as “novas” políticas regionais. O processo de elaboração do Projeto Áridas se deu “por dentro” do Ministério do Planejamento, assumindo a SUDENE uma posição secundária.

Mesmo assim, seguindo o quadro geral de adaptação às novas exigências determinadas pela abertura e liberalização econômica, a análise que se segue à discussão da problemática da pobreza no Nordeste diz respeito às perspectivas do desenvolvimento da economia regional. Constitui-se uma esclarecedora tentativa de adequar as políticas de desenvolvimento regional às transformações na economia mundial. Estabelece que aquelas dependem das transformações econômicas, sociais, político-institucionais e tecnológicas que vivem o Brasil e o mundo, o que impõe a necessidade de *reorientar* a estratégia de desenvolvimento regional, no sentido de explorar as potencialidades encontradas na região e buscar superar as limitações endógenas. Para o PAG “essas são questões centrais que orientarão a estratégia regional neste fim de século” (*ibid.*: 28).

Para os formuladores do plano, a economia mundial vive grandes transformações, com taxas “moderadas” de crescimento econômico e inovações na organização socioeconômica e na estrutura produtiva.

“Essa reestruturação da economia mundial está alterando de forma significativa as condições de desenvolvimento de países de industrialização tardia, como o Brasil, devendo, portanto, influenciar fortemente o futuro do Nordeste. No fundamental, estão sendo alterados, rapidamente, os padrões de competitividade e a estrutura do comércio mundial”(*ibid.*: 29).

Tais mudanças são resultado, em primeiro lugar, da intensificação do processo de revolução técnico-científica, da qual decorre o uso intensivo da micro-eletrônica, da informática, biotecnologia e da química fina. Tal revolucionamento leva a mudanças importantes nas “relações sociais” e gera economia de recursos naturais e energéticos. Torna a informação e o conhecimento matéria-prima fundamental desse

novo momento e alterar as relações comerciais em escala global, além de produzir a constituição de blocos econômicos regionais, caracterizados, principalmente, por mercados unificados e, dentro destes, por uma “divisão interna do trabalho” que altera significativamente o papel das regiões no interior das antigas unidades nacionais (*ibid.*: 29).

Dessa forma, modifica-se o padrão de desenvolvimento mundial, que produz uma dependência cada vez maior concernente às inovações tecnológicas, o que tende a diminuir, segundo o documento, as “vantagens comparativas” de países de industrialização tardia (matéria-prima e mão-de-obra abundantes e baratas e despreocupados com o meio ambiente), como o Brasil. Além disso, ascendem, no mercado, novas exigências de qualidade, que se manifestam em uma “consciência ambiental”, na observância da qualidade de bens e serviços e na expansão da valorização do *tempo livre*, que amplia os movimentos turísticos com características culturais e ambientais, o que pode vir a se constituir numa *alternativa econômica* para o Nordeste (SUDENE, 1993: 30).

A crise do Estado brasileiro vem a ser um dos pontos de estrangulamento da inserção do Brasil e do Nordeste nessa nova ordem econômica mundial pela importância desempenhada pelo setor público na organização espacial brasileira e, portanto, pela decisiva influência na questão regional. Além desse aspecto, a problemática da abertura da economia para o mercado externo tenderá a provocar uma “reorganização seletiva” da economia nacional e uma possível desestruturação do parque produtivo, com efeitos desorganizadores mais sensíveis sobre a economia nordestina. O Mercosul, por exemplo, tende a favorecer as regiões brasileiras mais

próximas dos parceiros econômicos do Brasil, trazendo mais desvantagens do que vantagens para os produtores nordestinos (*ibid.*: 31-32).⁸²

Aqui, começa efetivamente a adesão ao pensamento que se está constituindo como hegemônico por fora e por dentro do Estado brasileiro, quando se observa a leitura neoliberal que concebe a organização da economia nacional e regional a partir da idéia de competitividade das empresas, da capacidade de competição numa situação de abertura econômica. Esta situação levará, como um fato inexorável, a uma “reorganização seletiva” da estrutura econômica nordestina, provavelmente condenando empresas incapazes de enfrentar a concorrência externa à bancarrota e produzindo, entre outras coisas, desemprego, o que contradiz o objetivo geral de combate à pobreza.

Além disso, existem problemas a ser superados para que se torne possível a implementação da estratégia proposta, majoritariamente ligados à atuação do Estado. Assim, para que a economia nordestina consiga intensificar a exploração das potencialidades acima referidas, é necessário romper alguns “estrangulamentos endógenos”, como os que seguem: a) *insuficiência de infra-estrutura econômica*, principalmente nos setores de transporte, energia e comunicação, b) *deficiência do*

⁸² O PAG observa que a chamada reestruturação produtiva tende a acentuar as disparidades regionais, observando as dificuldades que a economia nordestina terá para atingir um maior grau de competitividade, podendo levar a exclusão de alguns setores. Entre os segmentos produtivos capazes de sobreviver, em função das suas “vantagens comparativas”, o plano destaca: no *setor primário*, espaços de terras férteis para a agricultura e a pecuária, que podem ter sua capacidade produtiva ampliada através de uma política agrícola e de investimentos que possibilitem o acesso à irrigação e à novas tecnologias. As áreas banhadas pelo Rio São Francisco e seus afluentes (os cerrados da Bahia, os vales dos principais rios nordestinos e as manchas úmidas nordestinas) são as consideradas áreas com potencialidades para o desenvolvimento dessas atividades; no *setor secundário*, destacam-se a Petroquímica, na Bahia e em Alagoas, e a Cloroquímica, em Sergipe, considerados os principais vetores do desenvolvimento industrial nordestino. Além disso, a exploração das reservas de gás natural, dos sais potássicos, magnesianos, sódicos e de salgema, o fortalecimento do complexo minero-metalúrgico, a consolidação do complexo sucro-químico-alcóolicos e do pólo metal-mecânico, a modernização da indústria de couros, calçados e têxtil, além do aproveitamento e beneficiamento de minerais; no *setor terciário*, o vetor principal do desenvolvimento, para o PAG, é o turismo, que dinamiza as atividades ligadas a ele. Neste setor, tem-se observado sintomas de modernização, já tendo se instalado na região várias empresas nos diversos setores ligados à atividade, como bancos, clínicas, empresas de telecomunicação, além de empresas de publicidade, consultoria e outros setores avançados.

sistema educacional e de Ciência e Tecnologia. Tal deficiência compromete a formação de mão-de-obra adaptada às novas exigências do novo padrão tecnológico, além das deficiências e da reduzida articulação dos centros de pesquisa da região com o setor produtivo; c) *defasagem tecnológica da indústria e agricultura regional* em relação ao Brasil e, principalmente, em relação aos países desenvolvidos; d) *alto nível de pobreza e marginalidade social*, que demanda, por parte do Estado, altos investimentos em infra-estrutura social; e) *esgotamento de alguns recursos naturais e energéticos*, como o petróleo, água no semi-árido e em toda a região em decorrência da ampliação do uso da irrigação e erosão dos rios, além do quase esgotamento das fontes hídricas abastecedoras de energia elétrica da região; f) *concentração fundiária*; e, por fim, g) *carência de qualificação e eficiência gerencial* nos setores público e privado, completam o quadro de deficiências que o Nordeste deve enfrentar como forma de implementar a nova estratégia de desenvolvimento (*ibid.*: 31-36)

A conclusão do diagnóstico da economia nordestina funciona como uma introdução, assim como procederam os elaboradores do da estratégia oriunda do Projeto Áridas para propor uma nova política de desenvolvimento regional. Antes, porém, deixa indícios reveladores sobre as novas condições em que a atividade do planejamento deve ser realizada.

“O Brasil, como os demais países da América Latina, assiste a profundo desgaste das ações de planejamento, cujo plano teórico-prático carece de *inadiável revisão crítica*. Esse processo envolve desde os conceitos de desenvolvimento, desconcentração e distribuição regional e social da renda e atendimento das demandas sociais básicas, *até a reestruturação de instituições e a formação de quadros técnicos comprometidos com a nova visão*[g.n.]” (*ibid.*: 38).

A *nova visão* já está em plena elaboração e, como demonstra o Relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional sobre “Desequilíbrios Regionais”, há evidências claras a respeito de qual filiação ideológica ela nascerá. A adesão ao

discurso da *adaptação* à ordem global é explícita, o que leva o documento a defender uma *reestruturação* das instituições de planejamento, assim como dos seus “quadros técnicos”. A questão é saber para que servem os “quadros técnicos”. Estes, escudados sob a denominação de “técnicos profissionais”, podem transitar sem muito constrangimento de uma formação desenvolvimentista para a neoliberal. Resta saber se suas atribuições permanecerão as mesmas no quadro de reestruturação institucional.

Para o PAG, o desgaste relativo a atuação planejada do Estado, sob a orientação desenvolvimentista, é mais visível quando observados os seus resultados no semi-árido, devido às peculiaridades econômicas e ambientais dessa faixa (sistema produtivo, secas), que agravam as condições sociais, não modificadas com as políticas “do passado”. A saída seria o aproveitamento das potencialidades regionais, as políticas compensatórias no plano social e os investimentos do Estado destinados a atacar os problemas estruturais da economia regional e sua organização social que permitam um *desenvolvimento sustentável e equilibrado*.

Nesse sentido, os objetivos definidos pelo PAG, considerados desafios do fim do século, são: a) redução do baixo nível e da extrema concentração de renda, que levam a altos índices de pobreza e indigência social; b) ampliação do mercado interno, fundamental para sustentação do crescimento econômico; c) fortalecimento da base produtiva, que se mantém setorial e desintegrada espacialmente; d) incentivo à participação da sociedade na definição das prioridades dos governos. O plano estabelece o compromisso com a ampliação e modernização do capital social e de serviços públicos essenciais na região mediante investimentos. Como vimos, o primeiro e o último objetivos constituirão elementos importantes da estratégia do Projeto Áridas.

O plano estabelece como objetivo geral a melhoria da qualidade de vida da população nordestina, mediante políticas baseadas no desenvolvimento sustentável. Este, por sua vez, está articulado ao projeto de inserção da região no desenvolvimento nacional, o qual carrega dentro de si, segundo definição do PAG, a preocupação com a cidadania, a participação democrática da população nas decisões do governo, a conciliação das preocupações com a resolução dos problemas sociais (emprego, renda, participação política) e a preocupação com a natureza, o que precede uma mudança cultural por parte da sociedade (*ibid.*: 38-41). Assim, a diferença mais visível que podemos observar em relação às elaborações posteriores do Projeto Áridas fica estabelecida no tocante às iniciativas propostas de desenvolvimento econômico. No entanto, há coerência analítica com a crítica às políticas desenvolvimentistas, às necessidades de ajustamento e adaptação das políticas de planejamento à integração da economia brasileira ao mercado “global”. Integrada a esses aspectos, a defesa da alternativa de desenvolvimento sustentável. A prioridade concedida ao Semi-Árido está também em conformidade com o espírito da ICID, cujas preocupações principais, como vimos, estavam ligadas às regiões semi-áridas do Planeta.

Em conformidade com as proposições sobre a realidade mundial a que as políticas de planejamento econômico precisam se ajustar, o plano propõe que o governo se oriente por uma seletividade nas suas ações, para evitar a fragmentação dos investimentos, mantendo um fluxo estável e contínuo de recursos. Para tanto, é fundamental o fortalecimento institucional de órgãos e entidades públicas e privadas que vão gerir esse novo processo de desenvolvimento, assegurando a participação da sociedade nessa ação, sendo, também, importante a elaboração de um cronograma de curto prazo dos gastos do governo federal. Entre as diretrizes do plano se destaca a preocupação com a educação básica como elemento importante para garantir a

participação da sociedade. Por último, o plano alerta para a problemática do crescimento mundial do desemprego como uma grande ameaça para o futuro, gerada pelas novas tecnologias. No caso do Brasil, isso se agrava devido aos altos índices de miséria entre a população. Para enfrentar o problema, o plano sugere uma intervenção do governo, com medidas de segurança alimentar, abastecimento d'água e recuperação da estrutura social (*ibid.*:40-42).

Nas linhas estratégicas, o primeiro compromisso do plano é com o que é qualificado como “melhoria da qualidade de vida”, mediante o investimento de recursos para a melhoria do fornecimento de energia, gás, saneamento e infra-estrutura viária, associado a investimentos em educação básica e tecnológica, vistos como fatores de distribuição de renda, à medida que estas iniciativas funcionariam como salários indiretos para a população. A segunda linha estratégica tem a preocupação com a “reestruturação da base econômica” da região, sugerindo a procura de atividades econômicas alternativas, que podem ser “formais ou informais”, de acordo com as especificidades regionais, e que possibilitem o acesso da população mais pobre ao “mercado”. Sempre ressaltando a necessidade do envolvimento da sociedade civil como elemento fundamental para atingir os objetivos do plano, a “organização e mobilização” da sociedade civil se constitui na terceira linha estratégica do plano (*ibid.*: 43-46).

A descrição dos diagnósticos e objetivos do PAG nos permite desvendar uma reorientação ideológica que se concretiza sob a defesa de um novo paradigma de desenvolvimento, que enseja adequações à nova ordem do planejamento regional brasileiro. A crítica aos resultados (principalmente aos sociais) da primeira fase da SUDENE objetiva, ao que parece, como acontecerá com o Projeto Áridas, firmar uma orientação contestadora, que coloca os defensores das novas idéias numa posição

politicamente ofensiva. Para isso, os formuladores do PAG têm ao seu lado os dados econômicos e sociais que reforçam suas críticas, como a limitada estrutura econômica da região, o qual não possibilita o crescimento populacional acompanhar o crescimento da oferta de emprego. Ou ainda, o problema secular da economia rural e sua fragilidade, o qual potencializam os efeitos sociais negativos da seca, como já chamava a atenção o GTDN (1994).

O resultado da persistência desses problemas é a intensificação da concentração de renda no Nordeste. Esse é o elemento fundamental decorrente das ações do planejamento baseado nos princípios desenvolvimentistas, com a forte influência das idéias do GTDN, que sofre uma mudança substancial a partir de 1972 com a substituição do IV Plano Diretor da SUDENE, o qual manteve, ainda, algumas preocupações reformistas, inclusive fundiárias. A sua substituição pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste acabou por privilegiar as ações de apoio à consolidação e expansão da acumulação capitalista em plano nacional (CARVALHO, 1987:145-166). Tal mudança contribuiu para a intensificação da concentração de renda, apesar do forte crescimento econômico registrado. Esta, por seu turno, não colocou por terra as pretensões de um desenvolvimento baseado na industrialização e modernização da estrutura produtiva e das relações de trabalho, aliado ao aumento do emprego e da renda, nem tampouco o papel suplementar determinante do Estado para tornar viável esse processo. Excluído este último aspecto, além da crítica que é feita à concentração de renda, os resultados econômicos alcançados pelas políticas desenvolvimentistas voltadas para o Nordeste nos anos de 1960 e 1970 são saudados como aspectos positivos pelo PAG. Como vimos, para o Projeto Áridas, esse processo resulta de uma mera “reposta afirmativa” às políticas de deduções fiscais, ou seja, as

responsabilidades recaem muito menos sobre o Estado e mais sobre a iniciativa privada.

Nesse aspecto, o PAG utiliza-se de um desvio de rota ocorrido para justificar a falência do projeto original da SUDENE. A análise contida nele enfatiza que as transformações na economia mundial é o ponto de partida para a sua formulação. Parte da constatação de que o papel do Nordeste na nova divisão nacional e internacional do trabalho foi alterado e que o seu desenvolvimento econômico depende agora do ajustamento da economia e do Estado a essas transformações: Que estratégia de desenvolvimento é proposta? Explorar as “vocações” econômicas e buscar acabar com os estrangulamentos em setores importantes.

As “vocações”⁸³ econômicas nordestinas, para o PAG, são as que já estão sendo desenvolvidas desde os anos de 1970: as áreas irrigáveis, os cerrados e as chamadas “manchas úmidas”, que servirão para as atividades agrícolas e pecuária, propondo para esse setor investimentos em novas técnicas de irrigação. É importante lembrar, como já foi aqui ressaltado, que essas áreas de potencial agrícola são “ilhas” de modernização e de alta produtividade, com sua produção, em geral, voltada para o mercado externo e com grande participação, inclusive, de empresários provenientes de outras regiões do país, especialmente do Sul e Sudeste. Da mesma maneira, na indústria, quando os pólos de modernização citados pelo plano são os já consolidados (as estatais das áreas de petróleo, cloro e minérios, além das indústrias tradicionais de açúcar, álcool, têxtil e couro). No setor de serviços, seu desenvolvimento é vinculado à atividade do turismo, impulsionadora, por exemplo, da modernização da infra-

⁸³ O termo “vocação” econômica parece querer dar um caráter natural ao que na realidade é fruto de uma determinação objetiva da divisão internacional e inter-regional do trabalho. Na realidade, ela é produto de uma especialização histórica ou de novas especializações que aparecem como “oportunidades” a serem aproveitadas, como revela uma outra expressão que anuncia, na prática, apenas um novo ajuste para as “vantagens comparativas” de Ricardo (1988), denominadas agora nesses planos por “vantagens competitivas”. Em ambas, o fundamento é a especialização, nesse caso, não industrial, como no turismo.

estrutura, o que beneficia outros setores. O turismo vem a ser, e esse ponto se repete em todos os planos, a principal alternativa de desenvolvimento econômico para as cidades litorâneas. Isto porque o PAG identifica, atualmente, uma tendência a se exigir, da parte dos consumidores, novos padrões de qualidade nos bens e serviços utilizados, que com a tendência de expansão do “tempo livre” ascensão de uma consciência ambiental preservacionista, possibilita a ampliação dos movimentos turísticos.

Um dos pontos de especial importância o qual incide diretamente na reestruturação do espaço nacional na nova ordem econômica ditada pelo capitalismo “global” trata da crise do Estado, cuja atuação teve sempre importantes repercussões sobre a questão regional, o que é reconhecido pelo documento. Esse elemento, um dos condutores principais das transformações no mundo capitalista, explica as dificuldades do desenvolvimento regional, principalmente a partir dos anos de 1980. A crise do Estado desenvolvimentista para alguns autores (FIORI, 1995b; CASTRO e SOUSA, 1988; GOLDENSTEIN, 1994), explodiu em decorrência do padrão de financiamento do desenvolvimento econômico na metade da década de 1970, o qual deu impulso a um novo ciclo expansivo da economia brasileira, o chamado “milagre brasileiro”. Este foi financiado, como vimos, com recursos externos e que vai redundar *na crise da dívida* da década de 1980, com profundas repercussões sobre a economia e sobre o Estado brasileiro, tendo este perdido boa parte da sua capacidade de regulação econômica e social, resultando no colapso do Regime Militar de 1964. Isso trouxe graves problemas para a organização do espaço e sobre a questão regional, principalmente a nordestina. Essa crise do Estado levou a um impasse na atividade de planejamento. A crise da dívida paralisa os investimentos do setor público, levada por grandes dificuldades financeiras, e conduz ao debate sobre os novos rumos para o país,

debate influenciado pela lógica do “curto prazo” devido a constante ameaça de hiperinflação. (ARAÚJO, 1993)

A segunda metade da década de 1980, durante o governo de José Sarney, configura um período de transição, ao que parece, não apenas política (elemento marcante dessa conjuntura) mas também de mudanças globais, especialmente no âmbito internacional, com a queda do “Muro de Berlim” e logo depois com o fim da URSS, e com a reunião do “Consenso de Washington”. Essas mudanças exercerão decisiva influência na política interna do país, com já ressaltamos anteriormente. Durante o governo Sarney, o chamado receituário neoliberal não foi aplicado, tendo sido o Brasil até então, e entre outras coisas, como ressalta Tavares (1994), um dos países cujas classes empresariais ainda resistiam à sua implantação. Não é por acaso que o grupo que deu origem ao *Consenso de Washington* se reuniu e elaborou todo o arcabouço teórico dos problemas e saídas econômicas para a América Latina (BATISTA, 1994) em novembro de 1989, data das eleições presidenciais brasileiras que marcaram a vitória de Fernando Collor.

Como também já ressaltamos, o governo Collor é marcado por uma progressiva abertura econômica e representa o primeiro passo para a inserção do Brasil na nova ordem “global”. E esse é um dos fatores decisivos, observado pelo PAG, que influenciam na reorganização do espaço brasileiro, com consideráveis determinações sobre o futuro econômico do Nordeste, impondo o que o documento chama de “reorganização seletiva” da economia com a previsível “desestruturação do parque produtivo”. Este atingirá com maior força o Nordeste. Mesmo o Mercosul tende a desfavorecer o Nordeste, devido à distância geográfica. A abertura da economia traz imensas desvantagens para regiões de economia mais atrasadas, impossibilitadas para o enfrentamento concorrencial, devido a problemas de atraso tecnológico e de baixa

produtividade. Ao lado disso, o Nordeste tende a ter problemas com a sua infraestrutura insuficiente, fundamental para atrair investimentos, deficiência crônica do seu sistema educacional. Isto, porque, para as empresas, ao lado das vantagens oferecidas pelas regiões (proximidades dos mercados, infra-estrutura, vantagens fiscais), o problema da formação da mão-de-obra assume uma importância estratégica, devido às novas necessidades do mercado de trabalho, principalmente na indústria. (SUDENE, 1993:28-36)

Como se vê, os impasses se mostravam profundos para a inserção do Nordeste no processo de abertura econômica, vista como inexorável, só cabendo ao país se adaptar à nova realidade ditada internacionalmente. Se ela traz problemas, inclusive para regiões mais desenvolvidas, eram claras as profundas repercussões negativas que trariam para a economia da região, não sobrando alternativas para a sua inserção, a não ser a manutenção das “ilhas de modernidade” já citadas acima.

A região passa a depender dos fluxos monetários e fiscais advindos da atividade do turismo e a expansão industrial limitada ao tamanho e potencialidades do mercado. Para atrair indústrias para a região, resta explorar as reduções com os custos dos transportes e as isenções fiscais, que, se cria uma limitada ampliação da oferta de emprego, acaba, como vimos, por aprofundar a crise fiscal dos Estados, restringindo mais ainda sua capacidade de investimento. Se levarmos em conta os problemas sociais do Nordeste (concentração de renda, desemprego, miséria da população, analfabetismo), não há como prevê um futuro mais alentador para as populações que estão fora do jogo do mercado, principalmente as do semi-árido. No máximo, conseguirão sobreviver numa economia de subsistência.

Podemos concluir, assim, que a política de desenvolvimento regional formulada pelo PAG não tinha muito a propor, considerando-se tanto as limitações

conjunturais do próprio governo em que o plano nasce, bem como a reorientação paradigmática em curso, limitando-se ao discurso de combate às condições assustadoras de miséria da população nordestina cada vez mais crescente, principalmente no semi-árido. Trata-se, como se vê, de apenas reconhecer a incapacidade do novo Estado brasileiro – ainda em transição para uma economia liberalizada e interrompida temporariamente pelo *impeachment* de Fernando Collor –, de dirigir o processo de desenvolvimento e de estabelecer preocupações com a disposição mais equilibrada da atividade econômica no espaço nacional.

Por isso, também, o reconhecimento do “desgaste” das ações de planejamento, sugerindo a necessidade de uma “revisão crítica” do seu arcabouço teórico, com a revisão de conceitos, como *desenvolvimento*, *desconcentração regional*, *distribuição de renda* e a com formação de quadros técnicos *comprometidos com a nova visão*. Isto, porque boa parte dos técnicos em planejamento foi formada dentro da tradição desenvolvimentista do GTDN e da SUDENE e tiveram uma perspectiva diferente sobre as formas de combate aos efeitos da seca, a qual devido, principalmente, às frágeis condições da infra-estrutura econômica da região sempre resultaram em “calamidades sociais” – usamos a expressão do próprio GTDN (1994) – e, por extensão, limitavam a capacidade de combate à fome e ao desemprego. Por fim, estas questões eram vistas como desafios globais da política de desenvolvimento regional, a quais poderiam ser modificadas pela ação modernizadora, cujo centro propulsor era o Estado.

Apesar de o PAG não negar esse aspecto, a forma de combatê-la concebe estratégias diferentes. A original pressupunha, no caso das ações para o semi-árido, a especialização da área mediante o plantio de xerófilas, principalmente o algodão mocó, mais resistente às condições ecológicas do semi-árido, e não de alimentos, o que

possibilitaria o aumento da renda monetária dos trabalhadores rurais, que poderiam comprar no mercado os produtos necessários à sua sobrevivência, pondo fim à atividade de subsistência, característica secular da economia regional. O GTDN propunha a utilização de espécies arbóreas forrageiras, da própria região ou de fora, espécies mais resistentes aos efeitos da seca, para o consumo do gado, aumentando-se a produtividade da pecuária, principal atividade econômica da região. Propunha, também, o deslocamento dos excedentes de mão-de-obra do semi-árido para a região fora do polígono das secas, principalmente o Maranhão, destinados à produção de alimentos para o abastecimento das populações não rurais.

Há, como se vê, em relação às propostas de ação do GTDN, uma combinação da problemática ecológica com a necessidade do desenvolvimento econômico como forma de melhoria de vida da população, no caso, do semi-árido. No entanto, como é ressaltado sempre, o fator fundamental para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste seria a ampliação da oferta de emprego para a geração e melhor distribuição de renda, criando-se um mercado para os produtos da própria região. No caso do PAG, como a lógica social e econômica hegemônica atesta, a necessidade da convivência com taxas elevadas, e cada vez mais crescentes, de desemprego, não há muito o que os *técnicos* do planejamento *comprometidos com a nova visão* possam propor. A não ser os programas de combate à pobreza, de educação básica e profissionalizante, ações orientadas formalmente por preocupações ambientais, muito ao gosto das agências de financiamento internacionais, que, não obstante,, acabam por determinar o sentido dessas preocupações e suas relações com o novo modelo de desenvolvimento.

As “ações estruturais” propostas pelo PAG para o combate à pobreza evidenciam esse impasse: fortalecimento da micro e pequena empresa, apoio ao

artesanato, formação de empresas associativas e cooperativas, criação de um “banco de terras”, para o apoio ao programa fundiário, e de um “banco de trabalho”, para recrutamento, formação e encaminhamento da mão-de-obra (*ibid.*: 71-81). O impasse é óbvio: o Nordeste, sua economia e sociedade, mesmo tendo crescido desde a década de 1960, não se enquadra no perfil que o novo Estado deseja, comprometido com uma lógica fria do mercado e da relação custo–benefício. No Nordeste, o Estado, desde os anos 60, sempre foi peça chave para as mudanças pretendidas, o que requer algum tipo de investimento, orientados por uma estratégia definida por dentro dele. Ao resumirem-se as ações de um programa de geração de emprego e renda que faz parte de um plano mais geral de combate à pobreza, ao apoio à pequena empresa e ao artesanato, fica patente a incapacidade do Estado em criar condições para a geração de emprego, transferindo para a “sociedade”, ou seja, para a iniciativa do empreendimento individual essa responsabilidade, inserindo-a, também, na lógica do livre jogo do mercado.

A importância do PAG está circunscrita à antecipação de muitos aspectos que compõem o discurso do Projeto Áridas, ainda em elaboração, mantendo o documento da SUDENE algumas diferenças em relação àquele. No plano das idéias que passam a comandar o Estado brasileiro a partir de 1990, marcando a hegemonia plena do ideário neoliberal, chamam a atenção: a) o PAG identifica uma crise das políticas de planejamento (intervencionista) e a necessidade de aderir ao novo paradigma de desenvolvimento, mesmo não explicitando com clareza o entendimento sobre ele; b) o que decorre da primeira questão, a aceitação passiva da nova ordem e uma postura de adaptação às mudanças no capitalismo internacional e aos seus postulados, que se expressa, no plano do Estado, na defesa da liberalização e

desregulamentação como uma necessidade; e c) a prioridade dada às políticas de combate à pobreza em detrimento de políticas claras de desenvolvimento econômico.

Essa postura não será objeto de consenso imediato quando se delineia com maior nitidez após a conclusão dos trabalhos do Projeto Áridas. São contradições notadamente atinentes ao papel do Estado, no processo de desenvolvimento econômico e social do Nordeste, o quais terão como palco privilegiado a SUDENE, especialmente no seu Conselho Deliberativo, quando ficará patente a oposição dos governadores nordestinos ao abandono do intervencionismo estatal como centro da política de desenvolvimento para a região, o que os coloca, pelo menos nesse ponto, em rota de colisão com o “pensamento dominante” consolidado agora no poder e dominando o Estado brasileiro de maneira incontestável.⁸⁴ Essa falta de unidade ficará explícita quando ocorrer a elaboração do plano posterior da SUDENE, de 1995, primeiro ano do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e dos governadores nordestinos eleitos em 1994.

4.2 - O “PACTO NORDESTE” (1995), DA SUDENE

A vitória de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, em 1994, um típico representante do empresariado paulista e da estrita confiança das instituições financeiras e grandes conglomerados econômico-financeiros internacionais. Isso ficou evidenciado durante a campanha eleitoral e logo após as eleições, quando serão produzidas significativas mudanças na atuação do Estado brasileiro, com evidentes repercussões na sua organização, e, conseqüência disso, sobre o planejamento econômico. Essa vitória representa, além do mais, a retomada da estratégia neoliberal de reestruturação econômica e política do Estado brasileiro, agora

⁸⁴ A postura dos governadores nordestinos na SUDENE, como veremos no próximo capítulo, não se repetirá quando ocorrer a elaboração dos seus respectivos planos estaduais, quando também se verifica a adesão ao novo paradigma sustentável e todas as implicações, inclusive quanto ao papel dos Estados.

em bases sociais e políticas muito mais sólidas. Estas estavam ancoradas, de um lado, na unidade e no apoio do grande empresariado ao novo governo, e de outro, na sustentação dos grandes partidos tradicionais, que deram base parlamentar para implementar o programa de reformas econômicas defendidas e, por fim, levadas a cabo pelo novo governo. Além disso, a força política do novo governo era legitimada por uma eleição em primeiro turno, lastreada numa grande popularidade devido à estabilidade monetária e aos baixos índices de inflação verificados após o lançamento do Plano Real. Enfim, as condições para a implementação das reformas neoliberais pretendidas desde o governo de Fernando Collor e, majoritariamente, não realizadas devido à incapacidade daquele governo de reunir apoio em torno de si, devido à subsequente crise política após as denúncias de corrupção contra ele. Finalmente, as reformas pretendidas estavam em condições de ser implementadas. O Brasil estava pronto para aderir de corpo e alma, após anos de resistência, à onda “global” .

Do ponto de vista das políticas regionais do novo governo, percebe-se de imediato uma mudança: a centralização do planejamento no Brasil ganha um novo conteúdo estratégico, sendo este elaborado não mais pelas instituições e órgãos de atuação regional – no caso do Nordeste, a SUDENE. O Ministério do Planejamento centralizará a partir de então as políticas de planejamento, o que significa dizer que a SUDENE perderá a “autonomia relativa” que ela detivera até então para estar subordinada a uma política nacional de planejamento. Não estamos com isso afirmando que já não existia essa centralização. A própria criação da SUDENE, em 1959, vinculada diretamente, como fora também o CODENO, à Presidência da República é uma ação de centralização, que se aprofundou no início dos anos de 1970, com o militares no poder. (CARVALHO, 1987). A centralização de tais políticas representa, na prática, o abandono das políticas regionais dentro de uma estratégia de

desenvolvimento nacional que buscava superar o que se chamava de desequilíbrios regionais⁸⁵. Assim, se a criação da SUDENE representou a perda do controle das ações do Estado na região, “descapturando-o” (OLIVEIRA, 1985) das oligarquias agrárias tradicionais e possibilitando a centralização das políticas de planejamento e a homogeneização do desenvolvimento capitalista sob a hegemonia do capital monopolista, no governo Fernando Henrique Cardoso, a centralização do planejamento não apenas se aprofunda, mas também ganha um novo conteúdo.

Como já foi dito, a SUDENE foi criada com vínculos diretamente à Presidência da República. Posteriormente, passou a fazer parte da estrutura do Ministério do Interior e depois do Ministério da Integração Regional, sempre controlada por políticos nordestinos, o que não significava autonomia decisória para eles e para a SUDENE. Muito pelo contrario: sua autonomia estava vinculada à execução da estratégia de desenvolvimento regional que, por sua vez, integrava a estratégia nacional de desenvolvimento, pois o desenvolvimento do Nordeste era parte essencial do desenvolvimento nacional, porquanto representava a abertura de novos mercados para o capital nacional e estrangeiro estabelecido no país. Isso significa dizer que a SUDENE tinha uma *autonomia relativa* à centralização no Estado nacional das políticas nacionais de desenvolvimento. Não obstante, estas se desdobravam, especialmente no caso do Nordeste e da Amazônia, na forma de políticas regionais. Isso explica a importância da SUDENE para o desenvolvimento regional nordestino e porque a ausência de políticas regionais induzidas pelo Estado nacional, agora deixadas ao sabor das decisões empresariais e sem conteúdo estratégico, acaba por enfraquecer a SUDENE, a qual é colocada ao largo da nova estratégia. O desenvolvimento regional, que objetivava diminuir as desigualdades econômicas entre

⁸⁵ Sobre o conceito de desequilíbrio regional ver a clássica análise de Oliveira (1976).

as regiões brasileiras, desde a criação da SUDENE, sempre teve um caráter estratégico, com vistas a uma uniformização da reprodução do capital no espaço nacional.

Entretanto, para o novo governo eleito em 1994, ela passa a fazer parte da estrutura da Secretaria de Políticas Regionais, subordinada ao Ministério do Planejamento. Essa mudança tem implicações muito mais amplas sobre o planejamento regional e ultrapassa uma simples alteração na estrutura hierárquica e administrativa do governo. Em primeiro lugar, retira da esfera de poder dos nordestinos – ou do *bloco modernista* nordestino associado ao bloco hegemônico burguês nacional – a elaboração das políticas de desenvolvimento para a região, transferindo-a para o controle do poder central e produzindo, assim, um processo de *desregionalização* do planejamento e do desenvolvimento, à medida que estes estiverem inseridos dentro de um ponto de vista nacional, no sentido territorial do termo, e não mais regional, no sentido político e econômico do termo. Neste último sentido, o nacional e o regional se integram, conformando seu conteúdo específico na relação com o mercado interno “nacional” e em estratégias de desenvolvimento apoiadas nele. No sentido territorial, a observação se restringe à conformação de fronteiras, não delimitando espaços nem regiões com diferenças sociais e econômicas entre si. É esse o significado que estamos dando aqui ao que estamos chamando de *desregionalização* das políticas de desenvolvimento, o que também significa dizer a implementação de políticas de liberalização e desregulamentação, transferindo para as forças do mercado, em função dos seus interesses a organização econômica do território.

Essa mudança não ocorreu sem traumas. Estes, em primeiro lugar, se evidenciam na esfera política, com as dificuldades da representação parlamentar nordestina no Congresso Nacional, especialmente a paraibana – que indicou o

Secretário de Políticas Regionais, o Sr. Cícero Lucena e, depois dele, o Sr. Fernando Catão, ambos paraibanos –, em aceitar a redução do poder do órgão de gestão das políticas regionais brasileiras. Esta secretaria estava vinculada diretamente ao Ministério do Planejamento, este dirigido, no início do governo, pelo economista e senador paulista José Serra.⁸⁶ Num segundo momento, o conflito se dá entre as propostas de planejamento elaboradas pela SUDENE (SUDENE, 1995) e pela Secretaria de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento (BRASIL, 1996), em evidente contradição com as propostas e pressupostos do desenvolvimento. Os dois documentos nos mostram, de forma bastante nítida, o desacordo político entre governantes e técnicos de planejamento da SUDENE e o governo federal, que se expressam em duas concepções bastante distintas a respeito do desenvolvimento e da questão regional. Este é um conflito que se apresenta, como já afirmamos, através de dois documentos, um oriundo da SUDENE e o outro da Secretaria de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento.

Analisemos a primeira. O próprio título, *Pacto Nordeste*, induz à consideração de uma unidade política dos governadores e parlamentares nordestinos, em relação à estratégia proposta, como indica o subtítulo “Ações estratégicas para um salto do desenvolvimento regional”. O documento, elaborado pela Secretaria Executiva da SUDENE, com as contribuições e com a assinatura dos governadores dos Estados nordestinos, começa por demarcar posição, reafirmando a necessidade da presença do Estado no Nordeste para fazer avançar o desenvolvimento econômico da região:

“Um dos *pressupostos básicos* [g.n.] deste documento é que a Reforma do Estado, perseguida pela atual administração Federal, propicie a

⁸⁶ Como veremos, a defesa do retorno da SUDENE, após a sua transformação em “Agência de Desenvolvimento”, o que representou o seu fim, feita por José Serra como candidato à Presidência da República (SERRA, 2002), é contraditória com as análises e propostas a respeito do papel da Autarquia no processo de desenvolvimento regional do Ministério que ele dirigia à época e da Secretaria responsável pela elaboração da nova política de desenvolvimento regional a ele subordinada.

reafirmação do papel indutor do setor público no que diz respeito ao desenvolvimento do Nordeste. Porque, ao contrário das regiões que, concentrando os focos de competência da economia nacional, já se podem contentar com um discreto apoio das estruturas de governo, o Nordeste não conta com grande quantidade desses pontos de dinamismo nem poderá aguardar que, a curto ou médio prazo, a espontaneidade dos movimentos do mercado [g.n.] venha a multiplicar os poucos que tem. Caberá, então, ao Estado fomentar o surgimento e prorrogação desses pontos matrizes. Por outro lado, a Reforma do Estado há de resultar numa relativa disponibilidade de recursos que poderão ser carreados, aditivamente, para fazê-lo cumprir o papel de induzir o desenvolvimento desta região”(SUDENE, 1995:2).

Como podemos observar, pelo menos nesse ponto, que consideramos central nesse debate, a posição da SUDENE nesse momento, está em aberta contradição com a estratégia já elaborada pelo Projeto Áridas, o que revela divergências na aceitação do novo modelo. Como veremos mais adiante a posição do governo federal, através da Secretaria de Políticas Regionais, reafirma a leitura inscrita no Projeto Áridas, e avança na análise do papel e da estrutura da própria SUDENE. No entanto, essa “unidade” entre os governadores nordestinos quanto ao papel do Estado no desenvolvimento nordestino não se verifica na elaboração dos seus próprios planos estaduais, que via de regra confirma as análises do Projeto Áridas. Essa aparente contradição pode ser explicada. O Pacto Nordeste é um documento dirigido ao governo federal e, nesse momento, tem um caráter mais político do que institucional, funcionando como a reafirmação de determinadas posições que buscam manter as políticas regionais de desenvolvimento sob o controle da SUDENE e sob a direção do Estado. A política do governo federal nesse momento se expressará na forma de um tratamento individualizado aos governadores, negociando caso a caso e evitando a unidade política em torno de projetos regionais que os fortalecessem nesses entendimentos. De uma posição conjunta que reafirmava a necessidade da manutenção do “papel indutor do Estado”, individualmente os governos nordestinos ou eram omissos nessa questão ou eram críticos dela. Isso se evidencia, por exemplo, no Plano

de Desenvolvimento Sustentável de cada Estado, quando então o interlocutor passa a ser, além do Governo Federal, o Banco Mundial e o BID nas negociações relativas ao financiamento de projetos em diversas áreas. Nesses casos, a posição já é outra. Em síntese: os governos estaduais procuravam fortalecer suas posições buscando atuar com unidade, mas suas limitações e mesmo dependência financeira ante o governo federal e ante as instituições financeiras internacionais os fragilizavam de tal modo que, ao que parece, não restava outra atitude a não ser também se *adaptar*.

Seguindo a linha definida de início, o Pacto Nordeste sugere um “conjunto de ações estratégicas” que objetivavam levar a região a uma nova inserção na economia nacional, buscando o que o documento chama de “integração competitiva” (novo momento do processo de integração do Nordeste ao espaço nacional), mediante ações que buscassem consolidar a estrutura econômica regional que completaria sua infra-estrutura física, estabelecendo políticas públicas, principalmente nas áreas da Educação e da Saúde preventiva e saneamento (*ibid.*: 8-13).

O plano começa, como sempre, pela caracterização da evolução da economia nordestina dos últimos trinta anos, identificando os pólos de desenvolvimento resultantes dessa evolução, já citados anteriormente neste capítulo e no anterior. Todavia, introduz a novidade de ressaltar os efeitos negativos dos planos de estabilização econômica da segunda metade da década de 1980. Tais efeitos sacrificaram as políticas de desenvolvimento regional por suas características espacial e economicamente concentradoras. No novo contexto, iniciado com a abertura das fronteiras do país para o capital estrangeiro e para as importações, a nova inserção no comércio mundial, a integração ao Mercosul. Além desses aspectos, o plano ressalta a redução da presença do Estado na vida econômica do país, esta considerada ainda uma necessidade para regiões “*em desenvolvimento, como o Nordeste*” para atrair o capital

externo e tornar sua economia mais competitiva, como elemento fundamental para por fim aos graves *desequilíbrios regionais*, o que fortaleceria a competitividade e o dinamismo de toda a “nação” (*ibid.*:17).

Neste sentido, a nova fase de integração da economia regional a nacional, segundo o Pacto Nordeste, diante da abertura econômica, deve caminhar no sentido de uma *integração concorrencial*, “inclusive no setor externo”, se forem observadas as vantagens relativas à posição geográfica da região, como a maior proximidade dos grandes mercados do Hemisfério Norte, a existência de portos modernos, como os de Suape (PE) e Itaqui (MA), de terras de baixo custo de aquisição para o plantio de grãos e fruticultura, do fornecimento de insumos e bens intermediários para a indústria do Centro-Sul, além de espaço para a descentralização industrial e do turismo como uma alternativa para a geração de emprego, renda e divisas (*ibid.*:17-18).

A estratégia de “integração competitiva” esboçada pelo *Pacto Nordeste* se referencia numa realidade que é encarada como algo já determinado, ou seja, no processo de abertura econômica do país, cujos impactos mais explícitos se dão sobre a própria estrutura do Estado e por dentro dele. O *Pacto Nordeste* propõe uma via alternativa que procura combinar liberalização econômica e manutenção da capacidade indutora do Estado, pelo menos no que diz respeito ao Nordeste, justificando tal proposição com a idéia da constituição de um “pacto nacional” pela “reinserção do Nordeste no processo de modernização”.⁸⁷ (*Ibid.*:14)

⁸⁷ Essa visão também contradiz a perspectiva do governo federal, quando são sugeridas, como veremos na próxima seção, ações que objetivam consolidar a base econômica regional e tornar o Nordeste “parceiro” das regiões mais dinâmicas do país, o que é qualificado como “modelo de integração horizontalizada”, significando dizer que não há tratamento diferenciado para as regiões, mas uma relação de parceria baseada numa divisão regional de trabalho, o qual possibilitaria uma maior participação da Região Nordeste na produção e apropriação da riqueza nacional. Para isso, são necessários investimentos para a criação de difusão de “focos competitivos” difundidos por toda a região. (SUDENE, 1995)

O fundamental da estratégia proposta pela SUDENE (“*Uma Estratégia de 5 Pontos*”) é a consolidação da base econômica regional construída nos últimos trinta anos, principalmente nas grandes cidades, o que já o diferencia do PAG, que tem sua atuação voltada para o semi-árido. Nesse sentido, a estratégia é resumida da seguinte maneira: a) ampliação e modernização da base econômica, mediante a atração de indústrias consideradas relevantes para o desenvolvimento econômico, a consolidação das indústrias existentes, além da modernização da agropecuária, do extrativismo e do turismo, o que viabilizaria a reorganização socioeconômica das “sub-regiões”; b) O complemento da infra-estrutura de energia, recursos hídricos e transportes; c) a criação das “*pré-condições*” para que as empresas se sintam atraídas para se estabelecerem no Nordeste, com investimentos em educação básica, capacitação profissional e ciência e tecnologia; d) Saúde e saneamento; e e) adaptação dos instrumentos e reestruturação do aparelho de Estado, com o seu ajustamento à nova realidade econômica e à lógica do novo processo de modernização (*ibid.*:19-21).

O primeiro ponto da estratégia, como já foi insistentemente enfatizado, é contraditória com a visão hegemônica sobre desenvolvimento nessa ocasião, no Estado brasileiro. Ao sugerir o estabelecimento de indústrias de grande porte no Nordeste (usina siderúrgica para a produção de aços planos, refinaria de petróleo, indústria automobilística), o Pacto Nordeste rompe com o pressuposto fundamental que se orienta para que decisões como estas sejam tomadas pelas forças de mercado (*ibid.*:22-23). A não ser no caso da refinaria de petróleo, que seria controlada provavelmente por uma estatal, a Petrobrás, os outros investimentos teriam de partir da iniciativa privada. E não é claro, a não ser que se criem mecanismos que funcionem como “atrativos” para essas empresas, que as forças do mercado tenham algum interesse em se estabelecer na região.

Por isso, quando a Ford se decidiu a instalar sua fábrica na Bahia, no início de 1999, rompendo um acordo com o governo petista recém-eleito do Rio Grande do Sul, não nos surpreendeu a participação do Estado no financiamento da montadora para a transferência de sua instalação no Nordeste. No entanto, esse deslocamento não resultou de uma decisão do governo, mas da própria Ford. Aliás, a decisão de sair do Rio Grande do Sul – quando lá já se instalara também uma de suas concorrentes, a General Motors, assim como a Honda e a Renault no Paraná – decorreu do fato da recusa do governo do Rio Grande do Sul em manter as bases do acordo que financiava, com os recursos do governo gaúcho, o empreendimento da multinacional americana, uma das maiores do mundo. O mercado decide, o Estado viabiliza.

Daí por que palavras como “indução”, ainda tão ao gosto dos formuladores do “Pacto Nordeste”, a qual pressupõe essa visão estratégica da ação do Estado em relação ao investimento, especialmente com vistas ao desenvolvimento econômico e social, não se ajustam mais ao pensamento nem aos interesses da tecnocracia neoliberal. Procurar combinar neoliberalismo e desenvolvimentismo parecia ser a mais nova característica da SUDENE, como se fossem já os seus últimos espasmos.

Com relação às outras iniciativas sugeridas pelo documento para a consolidação da base econômica do Nordeste (a consolidação do “Eixo Químico”, do pólo eletro-eletrônico, da informática e da mecânica de precisão e dos pólos agroindustriais, política de irrigação, de reforma agrária, a importância cada vez maior do turismo para a economia regional, além do apoio às micros e pequenas empresas, de presença garantida nesses documentos) (*ibid.*:22-23), nenhuma delas parece novidades e, de uma forma ou de outra, constam análises neste trabalho, não sendo necessário repeti-las aqui. Cabe apenas a observação de que, excluída a questão relativa ao papel

do Estado, elas reproduzem as proposições que configuram um padrão único para o desenvolvimento do Nordeste.

O plano propõe ainda a reorganização da economia das “sub-regiões”. Para a Zona da Mata – espaço onde predominam as atividades agroindustriais ligadas à produção canavieira e cacaeira, que vivem uma profunda crise –, as propostas incluem a diversificação das atividades econômicas (atividades primárias e agroindustriais, atraindo investimentos, inclusive, estrangeiros), a “racionalização” da produção sucro- -alcooleira e cacaeira. Essas ações buscam transformar a estrutura produtiva e melhorar a estrutura fundiária, com a implantação de um programa de desapropriação para assentamentos de famílias desempregadas e criação de um “mercado de terras”, proposta que comentaremos logo adiante.

Quanto às propostas para a reorganização socioeconômica das outras *sub-regiões*, vejamos o que afirma o documento:

“(...) (ii) Desenvolvimento do Cerrado Nordestino (visando a diversificação intersetorial, dentro das vocações agrícolas da área, verticalizando o processo produtivo, com economias de escala significativas e consolidando a fruticultura irrigada, a produção de madeira estrutural nobre, bem como o desenvolvimento de uma base agroindustrial para agregar valor à produção local); (iii) Transformação do Semi-Árido (com o propósito de intensificar o aproveitamento econômico das espécies da flora e fauna peculiares da caatinga, e, em geral, do potencial de recursos naturais para a fruticultura, a produção de proteína animal, o extrativismo mineral e a geração de energia, particularmente de fontes não convencionais); e (iv) Desenvolvimento do Vale do Parnaíba (tendo em vista a complementação da infra-estrutura econômica e a promoção e divulgação das oportunidades de investimentos produtivos, nos mais diversos setores)” (*ibid.*: 9).

Dessa maneira, diferentemente do PAG, que tinha sua ação prioritariamente voltada para o semi-árido, o *Pacto Nordeste* tem, como se vê, uma preocupação mais ampla que envolve programas para todas as “sub-regiões”. Mantém a linha do GTDN, em buscar explorar as suas potencialidades naturais desenvolvendo atividades econômicas prioritariamente vinculadas à agroindústria. Neste aspecto, em uma das suas proposições, ele resgata preocupações desenvolvimentistas buscando consolidar a

base econômica alcançada nas últimas décadas nessas áreas e desenvolvendo novas atividades com vistas à incorporação de vastos segmentos na atividade produtiva e no mercado de consumo. Nas áreas de maior concentração fundiária (zona da mata e semi-árido), a reforma agrária também faz parte dessas propostas de dinamização das *sub-regiões* nordestinas, o que também o aproxima da visão original do GTDN. Se não rompe expressamente com a visão do Projeto Áridas sobre a questão, sua proposição é mais claramente projetada e com objetivos mais precisos. Ela se delineia a partir de duas linhas de atuação: uma voltada para o assentamento de colonos e outra para os grandes proprietários, especialmente os da zona-da-mata canavieira, objetivando redirecionar suas atividades para torná-las economicamente viáveis “de acordo com as vocações de cada sub-região” (*ibid.*:25). Vejamos a opinião quanto a outra linha:

“(i) desapropriação de áreas consideradas de conflito, bem como latifúndios antieconômicos e minifúndios improdutivos; (ii) desapropriação de terras cultivadas com plantas não consideradas úteis à sociedade e/ou onde estejam sendo desenvolvidas atividades predatórias; (iii) desapropriação de terras que possam ser utilizadas a curto prazo, através da concessão de licença de ocupação ou assentamento; (iv) desapropriação de terras onde prevaleçam o minifúndio antieconômico, mediante concessão imediata de novas áreas desapropriadas; (v) desapropriação, preferencialmente, de áreas de vale e onde exista uma infra-estrutura básica de serviços de apoio capaz de atender às necessidades mínimas do pequeno produtor e da atividade agropecuária; (iv) desapropriações parciais que permitam completar o ordenamento fundiário de micro-bacias hidrográfica favorecendo os modelos operacionais produtivos” (*id.*).

A postura da SUDENE, nesse ponto, configura mais um dos pontos de diferenciação com relação às idéias contidas no documento do Projeto Áridas. Ela se articula visivelmente a uma estratégia que ao mesmo tempo procura alterar a estrutura econômica da propriedade da terra, procurando diversificá-la e possibilitar um maior acesso à terra, projeto que se integra a uma visão desenvolvimentista à medida que procura transformar a agricultura e as práticas de subsistência em atividades mercantis. Tal fato acaba por fortalecer o mercado interno, sendo também parte de uma política

de distribuição de renda, algo que, como já foi aqui analisado, não fazia parte das preocupações do Projeto Áridas.

Deste modo, são significativas e bastante esclarecedoras a análise e as propostas que traz o documento da SUDENE sobre as formas que assumem a intervenção estatal e seus instrumentos. A citação a seguir introduz a nova concepção sobre o problema e é esclarecedora da percepção dos impasses vividos pelo Nordeste para se inserir no modelo global:

“O modelo de desenvolvimento em curso, no País, persegue o retraimento da intervenção estatal no campo das atividades econômicas. À iniciativa privada compete ocupar esse espaço. Como, porém, a atenção do empresário privado recai naqueles segmentos produtivos e áreas geográficas de mais imediata e mais vultosa resposta, *os instrumentos do setor público devem ser retrabalhados e acionados no sentido de tornar atrativo para o empresariado nacional e estrangeiro o maior número possível de segmentos e áreas do Nordeste*. É dentro desses marcos que devem ser reavaliados e aperfeiçoados os instrumentos existentes e engendrados outros” (*ibid.*: 52).

O documento conclui, em função da assertiva citada acima, que ao Estado cumpre um papel fundamental para a atração de investimentos dentro e fora do país, o que torna necessária uma reavaliação e aperfeiçoamento dos seus instrumentos de intervenção estatal, cuja concretização se daria mediante financiamentos, investimentos e isenção de impostos para atividades consideradas estratégicas para a região. Além disso, o documento inclui uma proposta de tratamento diferenciado para o capital estrangeiro e da conversão da dívida externa em investimentos no Nordeste e a criação de áreas de livre comércio. Entre os instrumentos regionais, sobressai-se a proposta de revigoração e atualização de instrumentos, como o FINOR, o principal mecanismo de atração de investimento da SUDENE em sua fase áurea. Este incremento conseguiu implantar, segundo dados do próprio documento, 1761 projetos, especialmente no setor industrial (*ibid.*: 52-57).

Nesse sentido, a presença do Estado como principal fonte de indução do desenvolvimento econômico é reafirmada, só se justificando a sua ausência, para a SUDENE, para regiões mais dinâmicas:

“(...) Desse modo, não parece razoável que o Estado - único vetor capaz de contrapor-se à lógica do mercado, *profundamente desagregadora do espaço nacional*[g.n.] - se esquive de exercer, no Centro-Oeste, Norte e, sobretudo, no Nordeste, um papel distinto e complementar do que se propôs cumprir no núcleo desenvolvido do país. Aqui é indispensável que o Setor Público Federal seja indutor do desenvolvimento, e não só agente de apoio ao processo” (*ibid.*: 64).

Isso implicaria compromissos, segundo o documento, com:

“(i) uma inserção explícita da estratégia e da programação regional no quadro das prioridades de governo (...); (ii) uma atenção especial à justa partilha regional dos recursos setoriais constantes (...); (iii) uma dotação adicional de verbas destinadas a suprir as carências historicamente acumuladas e a ser aplicada diretamente pelos órgãos regionais de governo ou em parceria com a iniciativa privada; (iv) um arcabouço jurídico que institua mecanismos fiscais e administrativos específicos para a Região e faculte certa flexibilidade para de atuação governamental, no sentido de suprir a deficiência ou o desinteresse dos agentes privados em setores econômicos ou áreas geográficas de vital importância para o desenvolvimento; (v) uma estrutura organizacional compatível com a peculiaridade das demandas regionais e sua capacidade inversamente proporcional de interessar ao empresariado (...); (vi) um prazo determinado para as medidas de exceção do interesse regional (...); (vii) um adequado sistema de monitoração e avaliação que mantenha a Nação prontamente informada do desempenho da Região e dos fatores responsáveis por ele e permita a adoção de medidas corretivas das distorções incidentes nesse espaço, como decorrência das políticas macroeconômicas e setoriais de abrangência nacional” (*id.*).

Nada tão contraditório com o *pensamento dominante* no aparelho de Estado brasileiro e nos organismos financeiros internacionais como as duas últimas citações acima, para os quais qualquer distorção existente. Em cenários macro e micro-econômicos, colocará em risco o equilíbrio das forças de mercado, sendo a atuação do Estado maléfica porque inibe essa ação. Já para a SUDENE, o Estado, ao que parece, é tudo – pelo menos até a economia nordestina ganhar “competividade” –, cabendo, para isso, ao setor público:

“(...) apoiar a continuidade desse crescimento, preservando as *normas e dispositivos reguladores* das atividades, *empenhando-se* na eliminação de

eventuais pontos de estrangulamento, *mantendo* os instrumentos de sua responsabilidade, *mediando* [g.n.] conflitos de interesse e controlando o desempenho dos agentes econômicos (...)” (*ibid.*:63).

Nas proposições em relação ao “aprimoramento do aparelho de Estado”, consta o “revigoramento dos órgãos regionais”, como a própria SUDENE – que expressa, segundo o documento, a “vontade política” da região e será a articuladora das ações do Governo Federal no Nordeste. Essa ação será coordenada e acompanhada por um Conselho de Administração formado pelos organismos regionais, incluindo, além da SUDENE, o BNB, a CODEVASF, a CHESF, o DNOCS e a FUNDAJ. O BNB seria o principal agente financiador do desenvolvimento do Nordeste, “depositário de todos os recursos financeiros federais destinados a programas e projetos regionais”; a FUNDAJ atuaria na pesquisa socioeconômica e, juntamente com as universidades federais, na pesquisa tecnológica regional, que necessitem redefinição “sobretudo na perspectiva da implementação do PACTO NORDESTE e respectivas ações estratégicas” (*ibid.*:65).

Como é possível observar, a SUDENE procura manter e reafirmar a política, até então vigente, de regionalização do planejamento e do desenvolvimento, mantendo sua autonomia relativa para elaborar, acompanhar, ajustar, concluir programas e projetos de desenvolvimento que digam respeito ao desenvolvimento do Nordeste, em suma, pela estratégia de desenvolvimento. Como veremos a seguir, o governo federal propõe exatamente o contrário.

Assim, o Pacto Nordeste é uma combinação de influências dúplices, que se opõem em muitos pontos, e se complementam em outros, o que expressa os impasses que os planejadores nordestinos e dirigentes de governos estaduais viviam, não apenas diante das transformações nas estruturas econômicas nacional e regional, mas também no plano das idéias, o que exigia uma “adaptação” à nova realidade. O Pacto Nordeste

representa a última tentativa de manter acesa a defesa de um tratamento diferenciado para o Nordeste, diante da possibilidade de um temeroso abandono do Estado nacional a própria sorte da economia regional. Trata-se de um apelo ao antigo tratamento do Nordeste como uma *questão nacional*. Apelo em relação ao qual, literalmente, o governo federal fez ouvido de “mercador”.

O “AÇÃO PARA O NORDESTE”, DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (1996)

O documento *Ação Para o Nordeste* (BRASIL, 1996), que será objeto de análise daqui por diante, é da responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento. Ela procura resumir as propostas de iniciativas a serem tomadas pelo governo federal no âmbito das políticas de desenvolvimento regional e exprime a compreensão que o governo tem a respeito, especialmente, do papel do Estado e do desenvolvimento econômico regional. Antes dela, porém, a mesma secretaria já havia analisado e debatido a nova estratégia de desenvolvimento regional (BRASIL, 1997a), que subsidiou a elaboração do Plano Plurianual e o Plano Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 1997b), ambos do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. O *Ação Para o Nordeste* constitui-se em um conjunto conciso de onze propostas consideradas “prioritárias” pelo governo federal para implementar uma nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste, a qual não por acaso, se inicia com a preocupação com a reforma da SUDENE. Relacionaremos a seguir essas propostas para depois analisarmos uma a uma:

- “1. Reforma e Fortalecimento Institucional da SUDENE; 2. Ampliação do Papel do BNDES no Desenvolvimento da Região Nordeste; 3. Apoio Financeiro para a Consolidação de Projetos de Desenvolvimento da Carteira do Finor; 4. Apoio Financeiro aos Estados para Implementação do PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste); 5. Programa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o Nordeste Semi-Árido (Pró-Água); 6. Programa de Irrigação do Nordeste; 7. Programa de Ciência e Tecnologia; 8. Programa de Educação e Capacitação Profissional; 9. Programa de Ação Social (Saúde, Saneamento e Habitação); 10.

Programa de Infra-Estrutura; 11. Programa Regional de Geração de Emprego e Renda” (BRASIL, 1996:2).

A enumeração dos itens indica, evidentemente, uma visão de prioridades estratégicas elaborada pela Secretaria de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento (SPR/MP). A idéia de “reformular” e “fortalecer” institucionalmente a SUDENE como o primeiro ponto indica que qualquer proposição à estratégia de desenvolvimento proposta pelo governo federal passa por uma reforma da SUDENE. Isto, porque a SUDENE se constituiu, e em parte ainda permanece assim, numa referência estratégica de modernização econômica e social que, com todas as nuances relativas ao modelo concentrador que assumiu o desenvolvimento no Nordeste, conseguiu atingir seus objetivos, tendo por alicerce a atuação do Estado como vetor principal do desenvolvimento regional. Mesmo os seus adversários ressaltam a sua importância histórica, econômica e política para o Nordeste, como faz o próprio documento ora analisado (*ibid.*:4). Em função disso, dentro da nova estratégia de desenvolvimento concebida pelo Projeto Áridas, vista não mais sob uma ótica regional, como já ressaltamos – como foi a ótica do GTDN dos “desequilíbrios regionais”, – mas sob uma ótica nacional, configurando-se dentro da perspectiva de construção de *eixos econômicos* definidos dentro de todo o território brasileiro, ou seja, de espaços econômicos articulados nacionalmente, o que exclui a dimensão regional da estrutura econômica nacional, privilegiando-se a articulação de eixos inter-regionais.

O documento reconhece o processo de esvaziamento e enfraquecimento em que vive a SUDENE. É explícito quanto ao seu novo papel diante das transformações verificadas na economia nacional e mundial:

“Ressalte-se que isso aconteceu não em decorrência de problemas internos da instituição, mas, principalmente, em função do impacto de fatores exógenos ou de alterações ambientais, como a *abertura política*, a *crise fiscal* da União, o *desmantelamento da administração pública* brasileira, e a *superação do paradigma protecionista, intervencionista e*

estatizante [g.n.] que prevaleceu no passado. A SUDENE foi concebida nos anos 50/60 como uma instituição pública que tinha grande capacidade para intervir diretamente na economia regional, dado que representava um Governo Federal forte, com elevado potencial de ‘leverage’ financeiro e político sobre os governos estaduais e as empresas privadas. A situação atual é bem diferente.

“É preciso, assim, transformar e fortalecer a instituição, revendo suas funções estratégicas e reformando as suas estruturas operacionais, sem desprezar a extraordinária base de experiência acumulada em quase quatro décadas de ação, mas tendo em vista principalmente, capacitar a SUDENE para enfrentar os novos desafios dos paradigmas de desenvolvimento do mundo moderno” (*ibid.*:6).

A citação acima resume, em boa parte, o que pensam os novos técnicos, a nova geração de planejadores, a respeito das instituições concebidas a partir de uma visão desenvolvimentista. Segundo ela, o Estado tinha um papel indutor no dinamismo econômico do país e de suas regiões. A SUDENE deve se habilitar, assim, em tempos onde os interesses das forças de mercado se constituem na principal referência para a definições do Estado, a orientando e induzindo os *investimentos privados*, articulada com Estados, municípios e comunidades locais, dando a ela “capacidade de iniciativa”, “flexibilidade operacional” e “eficiência de gestão”. *Só a partir dessas condições*, o governo federal se torna disposto a discutir o papel da SUDENE no novo contexto de liberalização e desregulamentação e “de comum acordo com as lideranças regionais” (*id.*).

A reforma na estrutura da SUDENE deve compreender, assim, a “revisão da estrutura organizacional e do modelo de gestão da SUDENE”, a separação das suas *funções estratégicas* das *funções operacionais*. Isto significa a transformação dela de uma autarquia para “entidade de administração descentralizada”, alternativa que se efetivou finalmente no ano de 2001, com a transformação da SUDENE em uma *agência de desenvolvimento*. Numa outra alternativa proposta, a SUDENE seria mantida como autarquia, mas teria reduzida a sua estrutura e sendo transformada numa “subsidiária” que se limitaria a *administrar* o sistema de incentivos fiscais e executaria

as “demais funções operacionais da atual SUDENE”. Tal fato significa, na aplicação de qualquer das alternativas, no esvaziamento absoluto da SUDENE das funções estratégicas que sempre desempenhou no processo de desenvolvimento do Nordeste. (*ibid.*:7)

Uma outra proposta da SPR/MP, a SUDENE integraria em um Sistema Federal de Planejamento. Este seria composto ainda pelo Ministério de Planejamento, pela SUDAM (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia), pelos Conselhos Nacionais de Política Agrícola, de Ciência e Tecnologia, de Política Fazendária e de Planejamento e Orçamento. Isso efetivaria, na prática, a estratégia de desregionalização do planejamento, à medida em que as ações seriam definidas em função de interesses não mais regionais, mas tendo agora como referência uma estratégia “nacional” de desenvolvimento (*id.*).

As outras propostas de reestruturação da SUDENE, como a criação de um “Conselho Consultivo”, o qual seria integrado pelo BNB, BNDES, DNOCS, CODEVASF, CHESF e Fundação Joaquim Nabuco”, que facilitaria, segundo o documento, uma articulação desses órgãos “no esforço comum de desenvolvimento do Nordeste”. Mas, acreditamos nós, constitui parte do processo de esvaziamento da instituição porque limita a sua autonomia de elaboração e decisão, tendo tal proposta que compartilhar esses atributos com outras instituições para definir as políticas a serem implementadas. O documento da SPR/MP propõe, também, a dotação de recursos mínimos estáveis, “de origem fiscal”, para financiamento de “alguns poucos investimentos diretos”, segundo o documento, “de importância estratégica para o cumprimento de suas funções”, que se resumem a “estudos e pesquisas, desenvolvimento científico e tecnológico, desenvolvimento institucional, reforma do Estado, promoção de projetos etc”. Além disso, procura viabilizar, principalmente,

parcerias com órgãos federais, governos estaduais e municipais e com o setor privado para a “implementação de projetos de interesse para o desenvolvimento regional”, afora criar condições para o recrutamento de “quadros de alto nível” para treinamento em gestão de política regional (*ibid.*:8).

Sobre os pontos arrolados acima, cabem alguns rápidos comentários: primeiro, se o esvaziamento em que vivia a SUDENE tinha origens na chamada “crise do Estado” e da sua conseqüente perda da capacidade de indução para o desenvolvimento, a nova orientação propõe manter tal esvaziamento. Isso, em função de sua total inadequação da estrutura da SUDENE para a nova concepção de planejamento, se é que é mesmo possível falar em “planejamento” quando o sujeito principal dele passa a ser a irracionalidade do mercado. O que a “nova geração” de técnicos do planejamento (em consonância com a visão estratégica que passou a dominar de cima abaixo todos os organismos formuladores de políticas de desenvolvimento a serem aplicadas tendo origem no governo federal), tinham em mente para a SUDENE e que começou a se delinear com a criação, através de Portaria do próprio Superintendente da SUDENE, Aloísio Sotero, de 9 de setembro de 1999, a qual cria o GPEM da SUDENE, que justifica nos seguintes termos a necessidade de alterar a estrutura organizacional e gerencial da SUDENE:

“CONSIDERANDO a necessidade, inerente a toda e qualquer organização, de *adaptar-se* te às transformações ocorridas no contexto social em que se insere;

CONSIDERANDO o imperativo de *adequar* [g.n.] a SUDENE às disposições do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Governo Federal;

e CONSIDERANDO a decisão tomada pela direção superior desta Autarquia, e referendada pelas instâncias competentes do Governo Federal, de transformar a SUDENE em uma efetiva Agência de Desenvolvimento da Região Nordeste (...)” (SUDENE, 1999).

O projeto se efetivou com a Medida Provisória nº 2.145, de 02 de maio de 2001, do Presidente da República, a qual extinguiu a SUDENE e a SUDAM, o que

causou grande “comoção” nos meios políticos, intelectuais e empresariais nordestinos, como pode ser visto em opiniões esboçadas e reunidas no *site* da própria SUDENE, ou mesmo na opinião da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC):

“De qualquer sorte, o que não pode ser objeto de dúvida ou questionamento é a necessidade imperiosa da intervenção governamental no sentido de reduzir as disparidades sociais e regionais e de inserir, tanto quanto possível, as áreas mais pobres do País no contexto da globalização. Cabe incluir a questão regional na agenda nacional.

“Em outras palavras, estão por demais evidenciadas as desigualdades sociais e regionais existentes, as quais estão a exigir, agora como antes, a ação reparadora do Estado. Mesmo em época de abertura e globalização, a intervenção governamental se faz imprescindível para que se venha a ter uma sociedade mais justa e harmônica” (FIEC, 2002).

Uma reação que parece tarde, porque parece ter desconsiderado as intenções do governo federal para com a SUDENE, já havia sido esboçadas desde 1995. Se levarmos em consideração as orientações contidas nos debates sobre a questão regional da primeira metade da década de 1990, inclusive o “diagnóstico” que consta no relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional sobre Desequilíbrios Regionais, da lavra do senador *cearense* Beni Veras, como vimos, não haverá qualquer dúvida sobre que direção iria assumir as políticas regionais no Brasil, e qual o destino do maior símbolo das políticas desenvolvimentistas no Nordeste.

Em 1995, o governo federal via assim o novo papel da SUDENE:

“Sua função principal, todavia, seria orientar o processo de desenvolvimento regional, promovendo investimentos, identificando oportunidades, pesquisando mercados, negociando parcerias e ‘joint ventures’, articulando os esforços dos governos estaduais e municipais e empresas privadas e, de modo geral, utilizando os fundos do novo FINOR para alavancar recursos e atrair a iniciativa empresarial do país e do exterior” (BRASIL, 1996: 8).

Voltando à análise, essa política de desregionalização do planejamento se completa, podemos inferir que com a “ampliação do papel do BNDES no desenvolvimento” do Nordeste. Estende, assim, para todos os setores os financiamentos do Banco, que antes eram restritos a alguns setores (têxtil, pedras

ornamentais, turismo e culturas irrigadas), aumentando o prazo dos empréstimos e ampliando o limite de participação do BNDES no financiamento dos investimentos e no percentual de capital de giro. Além disso, propõe-se uma redução do valor mínimo para financiamento dos projetos (de 5 milhões para 3 milhões). Isto beneficiaria, segundo o plano, “empreendimentos de menor porte”, concedendo “um limite operacional extra” de 100 milhões ao BNB e orientando a subsidiária do BNDES (a BNDESPAR) a participar com investimentos de capital de risco também no Nordeste, além da participação na recuperação do FINOR e no financiamento de infra-estrutura de turismo. (BRASIL, 1996:9-10)

O referido resumo das propostas de iniciativas do BNDES para o Nordeste reforça mais ainda a tendência de desregionalização da nova estratégia de desenvolvimento. Concentra as decisões de financiamento de investimentos em um banco federal, que existe, reconhecidamente, pelo seu percurso de banco de fomento da atividade econômica e empresarial no Brasil e, mais recentemente, pelo papel desempenhado, por exemplo, no processo de privatização brasileiro (ver, por exemplo, MIRANDA e TAVARES, 1999). Trata-se de um banco vinculado ao financiamento dos projetos do grande capital nacional, assim como também do grande capital estrangeiro. Nesse sentido, a ampliação da presença do BNDES no financiamento de projetos, na região, desloca o centro de decisão e o controle da política de desenvolvimento do Nordeste para o plano exclusivo do governo federal.

Essa tendência foi ainda reforçada quando ocorreu a análise do próximo ponto do plano quando se refere ao FINOR, o principal instrumento de transferência de capitais para o Nordeste, nos anos de 1960 e 1970. O título do terceiro ponto é emblemático: “Apoio Financeiro para *Conclusão* (g.n.) de Projetos de Desenvolvimento da Carteira do FINOR” (*ibid.*:11). A preocupação mais importante

do governo, como se pode observar, é a conclusão dos projetos. O problema principal apontado é o déficit de 2,2 bilhões de dólares (e 1996), em virtude de um diferencial negativo entre os recursos investidos e os que ingressaram no fundo. Isto fez com que a SUDENE, adicionado o problema da crise orçamentária que vive a instituição, suspendesse a aprovação de novos projetos. Por isso, a prioridade é “sanear” a “carteira de projetos do FINOR com recursos do BNDES e BNB, objetivando-se “reestruturar os cronogramas e esquemas de financiamento” dos antigos projetos para acelerar sua conclusão. O tratamento destinado ao FINOR será, em primeiro lugar, constituir um comitê técnico que incluirá representantes da SUDENE do BNB e do BNDES e que irá “promover a análise conjunta dos projetos apresentado para financiamento”, *fazer um* “levantamento dos projetos da carteira do FINOR” e convocar os “empresários interessados para uma revisão e renegociação das condições originais da aprovação dos projetos, particularmente no que se refere aos seus esquemas de financiamento”⁸⁸ (*ibid.*: 11).

O ponto seguinte trata do apoio ao turismo, que repete o que já foi aqui discutido. Para o documento o turismo tem-se constituído num dos principais itens da “estratégia de desenvolvimento do Nordeste”. O programa de referência apontado é o PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste), que, como já apontamos aqui, foi instituído com o objetivo de atrair investimentos do setor privado na região. Sua principal finalidade é investir em obras e serviços de infra-estrutura turística (transportes, proteção e recuperação ambiental de recursos naturais de

⁸⁸ As condições para isso são: 1) apresentação de dados técnicos para análise da *viabilidade* do projeto; 2) o compromisso em *renunciar* a uma parcela do financiamento original, além de destinarem recursos próprios complementares; 3) dar prioridade aos projetos enviados pelo Comitê Técnico; 4) garantia de liberação dos financiamentos de acordo com o cronograma estabelecido, atendidas “as condições de desembolso que são de praxe”. Só depois de resolvidos esses problemas, serão reabertos os financiamentos para novos projetos. Rigorosamente, as condições impostas consistem de impeditivos para que empresas de pequeno e médio porte consigam manter o acesso aos financiamentos do FINOR.

interesse ecológico, recuperação e preservação do patrimônio histórico, saneamento básico, melhoramento dos aeroportos das cidades com maior potencial turístico). Para essas finalidades, o BID é responsável pela maior parte do financiamento.

Constam ainda indicações relativas ao desenvolvimento de programas na área de recursos hídricos e de irrigação. Quanto a este último setor, consta a proposição de um “Programa de Irrigação do Nordeste”, que, propõe entre outras coisas, a “emancipação” dos perímetros de irrigação pública para associações de irrigantes e iniciativa privada, além do estabelecimento de parcerias entre o Estado, que se responsabilizará por viabilizar a infra-estrutura hídrica, o “apoio creditício”, e a iniciativa privada, que fará os “demais investimentos diretamente produtivos” (*idem*: 17).

Após isso, vem a proposta de um “programa de ciência e tecnologia”, no qual são analisadas as conseqüências das grandes transformações tecnológicas vividas nas últimas décadas, como a “redução da importância de insumos primários”, das “matérias-primas e [da] mão-de-obra não especializadas”, além do aumento da importância da tecnologia no “conjunto dos processos produtivos modernos”. O caminho, para o documento, é articular as iniciativas de investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico do governo com o setor privado, fortalecendo-se as instituições de pesquisa e mobilizando novos recursos, principalmente as das empresas privadas.

“Modificam-se também os padrões de competição internacional, em que passam a se confrontar sistemas produtivos, estruturas institucionais e organizações sociais, com as empresas constituindo um elemento central mas integrado, em cada país, a uma rede de vínculos com a infra-estrutura tecnológica, o sistema educacional, as relações gerenciais-trabalhistas, o aparato institucional público e privado e o sistema financeiro.” (*ibid.*: 17).

A citação acima exprime com muita clareza, dessa vez explicitando a importância da competição, fundamento do “novo paradigma”. Assim, para justificá-

lo, se esconde a disputa real e verdadeira que se realiza entre as empresas e corporações, para transformá-la em disputa entre estruturas econômicas, políticas, sociais, jurídicas e tecnológicas. A “nação” deve, em suma, adaptar-se a esse novo padrão de competição internacional, para não correr o risco da “marginalização” das “correntes de comércio” e dos “fluxos de capital”. Por isso, a idéia de consenso, de alternativa única, se resume a tratar o Estado pela lógica gerencial e empresarial do produtivismo e da eficiência competitiva.

A política de desenvolvimento científico e tecnológico para o Nordeste, segundo o *Ação Para o Nordeste*, busca “assegurar a competitividade da indústria regional”, objetivando inseri-la na economia nacional e internacional com o apoio no campo da tecnologia industrial e nas novas técnicas de marketing e gestão, e “conceber e viabilizar modelos de desenvolvimento sustentável” no semi-árido. Entre as diretrizes mais significativas do programa, percebe-se outro elemento fundamental desse novo paradigma: a ênfase dada à competitividade que substitui “o enfoque tradicional da redução de fontes de dependência de *know-how* e da busca de autonomia tecnológica”, articulando a política de C&T com uma “política de descentralização industrial no plano nacional”. Isso exige que haja uma seletividade dos campos de pesquisa, orientados para auxiliar o setor privado à busca da competitividade e *integrar* o “sistema de ciência e tecnologia com o sistema produtivo”, aproximando os órgãos e programas de C&T com o setor privado, objetivando “atender às suas demandas e mobilizar novos recursos para investimentos no setor” (*ibid.*:18).

Quanto ao projeto educacional, mais uma vez ele está orientado para a capacitação profissional. A melhoria dos “padrões educacionais de sua população e dos níveis de qualificação de sua mão-de-obra” são definidas como “condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento do Nordeste”. O principal

problema identificado são os altos índices de analfabetismo, ocasionado pelas deficiências na estrutura física das escolas, pela baixa qualificação dos professores e pela evasão escolar. Para enfrentar essa situação o plano propõe o “Projeto de Educação Básica para o Nordeste”, que objetiva aumentar o nível de aprendizagem dos alunos com várias iniciativas que vão desde o gerenciamento à construção de novas escolas. O plano propõe um programa de valorização do professor e propõe, principalmente, aumentos salariais. Outra proposta do referido plano é o “Projeto de Educação à Distância” para formação e aperfeiçoamento de professores do ensino fundamental das escolas públicas via televisão.

No que se refere estritamente à capacitação profissional, a novidade são as propostas de programas de qualificação e requalificação profissional para “atividades econômicas e/ou *clientes* [g.n.] com dificuldade de acesso ou usualmente excluídos de outros sistemas e alternativas de educação profissional” como, por exemplo, “clientes” de assentamento e de comunidades rurais, turismo, pesca industrial e artesanal e outros (*ibid.*:30), a qualificação de trabalhadores desempregados ou daqueles que atuam no mercado formal e informal. Outra novidade são os “programas emergenciais” de capacitação profissional que buscam aprimorar novas habilidades ou novas alternativas de emprego destinados a setores econômicos em crise ou em reestruturação produtiva, como é o caso da cana-de-açúcar, do cacau, calçados, transportes ferroviários, bancos, metal-mecânica (naval, automotiva, máquinas) e portos (*ibid.*:30).

Também não faltam propostas de ações sociais nas áreas de saúde, saneamento e habitação (*ibid.*:31). Finalmente, o plano se conclui com uma proposta do “Programa de Geração de Emprego e Renda no Nordeste”, o qual “objetiva desenvolver uma política de emprego e renda em áreas de pobreza”, principalmente

com a promoção e criação de empresas associativas/cooperativas *autogestionárias*, cuja estratégia consiste no seguinte propósito:

“(...) induzir as comunidades pobres a adotar uma consciência organizacional que as levem à formação de unidades econômicas de produção e de prestação de serviços, viabilizando a criação de empresas e direcionando financiamentos para projetos que garantam a renda necessária, pelo menos, para o suprimento básico de suas necessidades alimentares”(*ibid.*:47)

As palavras acima podem resumir a dureza do novo paradigma, quando as suas propostas são dirigidas para os mais pobres e para os trabalhadores, quando estes são praticamente entregues à própria sorte, limitando-se às ações do Estado, que são dirigidas para esses segmentos, majoritários da sociedade nordestina (e brasileira), a programas educacionais de “formação de mão-de-obra” e a estímulos à auto-organização econômica cooperativa e as mais recentes chamadas “políticas compensatórias”.

Assim, o documento *Ação Para o Nordeste* constitui, em muitos aspectos, um contraponto à proposta da SUDENE (1995), principalmente, no que se refere ao papel do Estado, que continua a ser visto pelos “nordestinos” como fundamental para induzir o desenvolvimento do Nordeste. Isso nem sequer foi citado pelos elaboradores do plano, que, na sua concisão e no seu tom quase lacônico, foge ao enfrentamento direto dessa questão. Reafirma, no entanto, as forças do grande capital nacional e internacional como elemento dinamizador fundamental da economia e sobre os interesses dos quais deve se curvar o Estado e com ele toda a sociedade, inclusive, o empresariado nordestino. Isso explicita o grau de contradição e os impasses vividos pelas classes proprietárias nordestinas, especialmente pelo seu setor *moderno*, e por sua representação política, que vêm se consolidar-se as políticas de desenvolvimento regional ao sabor da concorrência.

No entanto, mesmo diante dessas circunstâncias, continua a prevalecer o espírito pragmático dos grupos dominantes – o que apenas reproduz a visão do pragmatismo da burguesia brasileira acerca do papel que o Estado, via SUDENE, sempre desempenhou como instrumento de estímulo e direção estratégica do desenvolvimento econômico e social. No entanto, não deixam de enfatizar as políticas de liberalização como resultado de um movimento muito mais amplo, dirigidas e impulsionadas não por eles próprios, da “globalização econômica” (FIEC, 2002), não havendo o que fazer a não ser a adaptação.

4.1 - CONCLUSÃO

O problema do fim da SUDENE coloca grandes dilemas para a economia e para a sociedade nordestinas. Como dinamizar a região, dependendo-se apenas dos fluxos de investimentos privados, sem que o Estado possa criar mecanismos internos e externos para desenvolver econômica e socialmente a região? E depois, numa situação de abertura econômica, quais as condições de competitividade das empresas instaladas no Nordeste para enfrentar uma competição que se apresenta desigual? Como superar os graves problemas sociais nordestinos sem uma postura ativa do Estado, a qual procure romper com a estrutura social arcaica da região, de modo que viabilize um amplo processo de distribuição de renda? Para o novo paradigma, como vimos, essas questões serão resolvidas com uma mudança de mentalidade que promova, entre os empresários e entre os trabalhadores, uma postura empreendedora que seja capaz de superar, sem a presença paternalista do Estado, todos esses dilemas.

Essa mudança também se articula ao que chamamos de processo de desregionalização do planejamento. Tal processo, enfim, é coerente com a nova dinâmica estratégica da economia brasileira concebida pelo novo paradigma, que torna o desenvolvimento regional dependente dos fluxos extra-regionais e dos ritmos de

crescimento econômico nacional e internacional. O que articularia a economia nacional não seriam mais as estruturas regionais com papéis específicos numa divisão de trabalho própria, mas *eixos* econômicos que articulam a economia do país.

Assim, o problema fundamental a ser enfrentado pelos elaboradores do novo paradigma de desenvolvimento para o Nordeste, sem dúvida alguma, é identificar o papel da SUDENE no desenvolvimento do nordeste e, melhor ainda, inquirir se ela teria algum papel. Como já afirmamos aqui, a SUDENE é um ícone do desenvolvimentismo. Sua estrutura representa a presença reguladora do Estado na execução de uma determinada estratégia de desenvolvimento. Essa é a particularidade histórica da SUDENE, a qual lhe dá fundamento. É isto o que na verdade ela sempre representou na prática. Por conseguinte, como esta instituição se ajustaria num modelo de desenvolvimento, cujos delineamentos práticos são a própria negação daquilo que foi, desde a sua origem, a SUDENE, tornando-a absolutamente anacrônica ou incoerente com a visão ideológica geral que norteia o novo paradigma? Daí essa questão ter sido um dos maiores problemas para o estabelecimento do *consenso* em torno de uma estratégia de desenvolvimento regional, que só foi resolvido ao apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso, com a transformação da SUDENE em uma agência de desenvolvimento, apesar de todos os protestos e reações contra esse ato, inclusive por parte dos governadores dos estados nordestinos. Estes, porém, acabaram por assumir, no essencial, a defesa do novo paradigma de desenvolvimento sustentável, reproduzindo as análises e as estratégias sob a orientação do novo paradigma, tendo como referência as elaborações do Projeto Áridas, nos seus Planos de Desenvolvimento Sustentável.

Assim, está fechando-se o círculo do consenso neoliberal. É o que veremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5

O *CONSENSO* EM TORNO DO “NOVO PARADIGMA”: OS PLANOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As contradições e questionamentos apontados no capítulo anterior a respeito do papel da SUDENE, diante do processo de abertura e liberalização econômica, foram feitos por dentro da própria instituição de planejamento (SUDENE, 1995). Isto se deu, por conseguinte, com o respaldo dos governadores nordestinos que compõem o seu Conselho Deliberativo. Esses questionamentos, entretanto, não se revelam quando os planos de desenvolvimento são da responsabilidade política dos seus governos e, portanto, deles próprios. Pelo contrário, como vamos demonstrar a seguir, o que é apresentado nos planos de desenvolvimento estaduais está em conformidade com as injunções ideológicas delineadas pelo Projeto Áridas.

Procurando demonstrar o que foi acima exposto, neste capítulo analisaremos os planos de desenvolvimento sustentável de quatro Estados nordestinos: Ceará, Bahia, Pernambuco e Paraíba, que, segundo consideramos, são representativos do conjunto dos estados nordestinos. A escolha deles não foi aleatória. O primeiro critério é de ordem econômica: os três primeiros são os mais desenvolvidos do Nordeste, tendo, portanto, significativa importância política dentro e fora da região.

Quanto ao Estado da Paraíba, um dos Estados mais pobres da federação, sua presença permitirá uma comparação das idéias contidas no seu plano para percebermos o grau de adesão indiferenciado entre os Estados ao “novo paradigma”, independente das suas particularidades econômicas, sociais e políticas. O segundo critério é de ordem política e ideológica. Em 1995, assumiam o governo desses Estados quatro políticos de origens distintas, mas que conformavam dois perfis muito próximos. No Ceará e na Bahia, foram eleitos no ano anterior Tasso Jereissati, um político de origem empresarial filiado ao PSDB, e Paulo Souto, do PFL, pertencente aos quadros do agrupamento político de Antônio Carlos Magalhães, o que, pela filiação partidária e vínculos políticos, deixa claro que idéias orientarão as políticas do governo baiano. Ambos apoiaram a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo seus partidos formado a base da aliança nacional eleitoral que deu sustentação política ao novo governo. De outro lado, em Pernambuco e na Paraíba, assumiam os governos desses estados, respectivamente, Miguel Arraes, político de reconhecida trajetória de esquerda de origem trabalhista, e Antônio Mariz, também de origem trabalhista, tendo sido um típico representante paraibano das posições políticas de centro-esquerda. Arraes acabou por apoiar, na eleição presidencial de 1994, Luiz Inácio Lula da Silva; Mariz, tendo o PT paraibano recusado o apoio a sua candidatura em troca do apoio a Lula, e, posteriormente, por pressão dos caciques do seu partido, o PMDB, acabou por apoiar Fernando Henrique Cardoso para a Presidência.

A primeira questão que levantamos é a seguinte: essas origens e trajetórias políticas tão distintas terão influências sobre as idéias constantes nos planos dos seus governos, ou, no geral, elas guardarão identidades que, de tão próximas, nos autorizarão a falar em homogeneidade na orientação ideológica desses planos,

apresentando e legitimando o discurso que no Projeto Áridas é definido como um “consenso estratégico”?

É a partir dessa hipótese que procederemos à análise desses planos, objetivando identificar o grau de influência e adesão desses governos às proposições que dizem respeito ao desenvolvimento sustentável nos termos definidos pelo Projeto Áridas, independente das origens políticas e formação ideológica dos governadores e dos seus partidos. Em tese, estes poderiam deixar a marca dessas posições nos planos de governo sob suas responsabilidades. Provavelmente, algum historiador do futuro que se interessar em percorrer comparativamente as páginas desses planos, poderia não identificar grandes diferenças políticas e ideológicas sobre questões centrais ali apresentadas tais como “globalização” e o papel do Estado na regulação econômica e social. Pode parecer que não existem grandes diferenças ideológicas a respeito de temas de tanta relevância. E elas existiam, não havia dúvidas.

Começaremos pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará (PDSCE). Essa opção também não é aleatória. Já tivemos a oportunidade de demonstrar a influência que tiveram o Governo do Ceará, suas lideranças políticas e técnicos de planejamento econômico, com iniciativas, a exemplo da realização da ICID e o relatório da Comissão Mista sobre Desequilíbrios Regionais de autoria do senador cearense Beni Veras. Este parlamentar foi também Ministro do Planejamento durante a execução do Projeto Áridas, e cujo coordenador-geral, o também cearense Antônio Rocha Magalhães, fora também Secretário de Planejamento durante o primeiro governo de Tasso Jereissati, tendo sido também um dos dois responsáveis pela elaboração e supervisão geral do PDSCE. O Ceará se apresenta como um modelo de gestão (ou de “gerência”) *sustentável*, não sendo por acaso que o MIT desenvolve um

“programa piloto” de administração pública por dentro da estrutura do próprio governo (CEARÁ, 1994:103).

5.1 - O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CEARÁ (1995-1998)

“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades
Muda-se o mundo, muda-se a confiança
Todo o mundo é composto de mudança
Tomando sempre novas qualidades.”
Luiz Vaz de Camões

A estrofe acima pertence ao poema-épico de Luiz de Camões, “*Os Lusíadas*”, e está citada em epígrafe na introdução do PDSCE. Isso não corresponde, acreditamos nós, a um mero recurso estilístico para quebrar com a costumeira aridez que acompanha os documentos oficiais. Aliás, desde então, o tom seco de pretensa objetividade volta a tomar conta do texto. Desde fins da década de 1980, no Brasil, a defesa da mudança constituiu um dos pontos mais significativos do discurso liberalizante de economistas, lideranças políticas e empresariais, técnicos, jornalistas e intelectuais. No caso do Ceará, confirma-se pelo caráter modernizante assumido desde 1987, pelo governo de Tasso Jereissati, quando este, eleito pelo PMDB e, com apoio do grande empresariado cearense, se tornou governador derrotando a mais antiga, tradicional e, o que ainda aparentava ser nas eleições de 1986, sólida estrutura oligárquica do Nordeste brasileiro. O *slogan* do primeiro governo Jereissati (Governo das Mudanças) não foi escolhido por acaso. Não se tratava apenas de romper com a gestão oligárquica, mas de introduzir mudanças de mais longo alcance que pudessem ser representativas da visão empresarial que o governador, com certeza, tinha acerca da gestão do Estado.

A ênfase no caráter mudancista do plano está fortemente centrada nas idéias que o comandam. Aqui, procuraremos conduzir nossa análise para os pontos que consideramos mais importantes e que dizem respeito ao objetivo central de nossa tese,

qual seja, a de que o desenvolvimento sustentável se conforma nos planos de desenvolvimento regional como uma estratégia neoliberal de modernização. Tal estratégia está também vinculada à estratégia global comandada pelo grande capital financeiro – a qual vincula desenvolvimento endógeno aos interesses internacionalizantes desse capital, e, seguindo esta lógica, está diretamente associado às propostas de reformas estruturais no Estado brasileiro. Procurando pôr em prática o discurso de despolitização e desideologização do planejamento, o plano do Ceará propõe objetivos que transcendem os horizontes limitados dos planos de governo e procura fundamentar não apenas uma mudança na estratégia de desenvolvimento, mas também orientar uma profunda mudança social e cultural. Portanto, para um melhor entendimento dessas questões, concentraremos nossa análise em quatro pontos do plano que consideramos centrais: o papel do Estado, a mudança de paradigma e desenvolvimento sustentável, o problema do financiamento e os programas que são representativos da estratégia do novo paradigma de desenvolvimento e que são comuns aos outros planos estaduais, objeto de análise posterior.

5.1.1 - Mudança de paradigma e o novo papel do Estado

Na introdução do plano, é reafirmado o compromisso central definido pelo novo paradigma sustentável, que no plano é resumido como *visão de futuro*, a qual pressupõe, entre outras coisas, procurar atingir não só o equilíbrio, mas também a “harmonia” entre a sociedade e a natureza mediante a estruturação de uma “economia sustentável”. Para isso, é considerado fundamental “apagar definitivamente as *heranças negativas do passado*, expressas na degradação do meio ambiente, concentração espacial, exclusão social, vulnerabilidade econômica, atraso cultural, científico e tecnológico, política de clientela e Estado patrimonialista” (CEARÁ, 1995:1).

Neste sentido, entre os pontos relacionados para alcançar as mudanças está a necessidade de definir os “princípios e práticas” que orientarão as políticas do Estado e, em meio a estas, a “sustentabilidade” ambiental, social, política e econômica. Tal definição de sustentabilidade envolve as dimensões política e economia, será justificada, de um lado, pela necessidade de empreender a “mudança cultural” pretendida

“(…) que significa não apenas a superação da ideologia da passividade, da acomodação e da apatia, mas principalmente o surgimento de *idéias e valores* que impulsionem e reforcem os processos de transformação. Com isso, cultura não se restringe às manifestações culturais convencionais (arte, literatura, música, artesanato, lazer etc), mas envolve um *modo de viver* [g.n.], articulado com as diversas instâncias da vida social, construindo o simbólico e organizando o imaginário” (*ibid.*: 6).

E, de outro lado, será definida com base no estímulo à iniciativa privada com a incorporação e valorização do “capital humano”, do conhecimento e da informação, da pesquisa e desenvolvimento da gestão, possibilitando acionar o “núcleo criativo e criador na sociedade, estimulando a inovação e ampliando o potencial de crescimento”: isso talvez viabilize, segundo o plano, oportunidades de trabalho *para todos*, assim como também permite “que a iniciativa privada encontre espaço para o seu franco desenvolvimento em benefício não apenas da acumulação, mas da sociedade como um todo” (*id.*).

Vejamos que os pressupostos da sustentabilidade não se limitam à idéia que combina desenvolvimento e preservação do meio ambiente mas, não por acaso, estabelece a necessidade de entendê-la a partir de uma visão global e integradora das diversas esferas da sociedade. Isto pressupõe a idéia de mudança social sistêmica, tendo como fundamento a mudança cultural. Essa mudança cultural, como ficou bem entendido, tem uma direção muito particular: ela deve se converter em um modo de viver em que os valores fundamentais estejam calcados nos valores da iniciativa

privada, da competição e da competitividade, em “idéias e valores que impulsionem e reforcem os processos de transformação” (*id.*). Os princípios de sempre são reafirmados: pretende-se, com isso, atingir uma “sociedade justa”, em que “o espectro da pobreza tenha sido banido” e onde “todos tenham direito à esperança de um futuro melhor”. Nesse lugar projetado, é claro, a superação da pobreza depende, novamente, da “criatividade: “Um lugar em que a criatividade de cada um encontre amplo espaço de realização e nunca mais uma criança precise viver nas ruas” (*id.*).

As condições para que essa sociedade se realize:

“Há que se construir uma economia sustentável, capaz de crescer de forma acelerada com competitividade e com inserção dinâmica nas economias nacional e internacional. Para crescer a longo prazo, com produtividade e qualidade sistêmicas, a economia deve incorporar e valorizar os novos fatores de produção, a exemplo do capital humano, do conhecimento e informação, da pesquisa & desenvolvimento e da gestão. Com isso, será possível acionar um núcleo criativo e criador na sociedade, estimulando a inovação e ampliando o potencial de crescimento” (*id.*).

A crítica cultural e ideológica introduzida no plano tem um sentido de estabelecer, antes de tudo, uma ruptura política, uma ruptura que se pretende, no campo das idéias e das práticas econômicas, ampla e explícita. Como veremos mais adiante, as críticas às políticas desenvolvimentistas se conjugam com as críticas ao arcaísmo das instituições e do bloco de poder até então dominante no Ceará, e historicamente ligada à antiga estrutura coronelista. Na realidade fora o contrário, ou seja, foram em grande medida as políticas desenvolvimentistas que permitiram o surgimento das classes “modernas” que comandam as políticas dos Estados nordestinos, nos termos propostos por nós no segundo capítulo. Ao lado de questões relativas à problemática do Estado e do financiamento de suas políticas, no PDSCE, está a crítica às repercussões ambientais do modelo econômico, cujo Estado desenvolvimentista aparecia como o seu modelo institucional, formando a imagem articulada de um passado arcaico. Assim, a questão ambiental aparece, pelo menos ao

nível do discurso, como uma questão central que acaba por estabelecer uma ruptura que se pretende, neste ponto, que seja radical. O plano propõe:

“Um novo relacionamento do homem com a natureza, orientado pelo duplo objetivo de utilizar racionalmente seus recursos e de assegurar, concomitantemente, sua conservação e renovação, é o que constitui o ideal para o Ceará do futuro.

“Essa postura, que responsabiliza a sociedade por seu meio ambiente, *indica em grande medida uma ruptura com o passado*, visto que implica a rejeição dos *modelos de exploração destrutiva* [g.n.] dos recursos naturais praticados até hoje (...)” (*ibid.*:5).

Esse “modelo de exploração destrutiva”, esse “estilo de desenvolvimento”, é o responsável pelo desmatamento, desperdício d’água, desertificação, ocupação desordenada e desequilibrada do espaço, provocando concentração populacional nos grandes centros urbanos. Para romper com esse modelo, o PDSCE propõe um outro: o desenvolvimento sustentável, definido genericamente como uma política de desenvolvimento que leva em conta “os impactos sobre o meio ambiente”. É comprometido com a “melhoria da qualidade de vida”, com o “crescimento econômico” associado à “melhoria na distribuição de renda”, e procura adaptar-se a uma tecnologia que crie emprego “sem prejuízo da sustentabilidade dos empreendimentos” (*ibid.*:35).

É na análise do significado dos “princípios e práticas” do desenvolvimento sustentável que esse conceito ganha contornos mais claros, quando se procede a uma análise da estrutura anterior do Estado no Ceará, exposta no plano. Ela exhibe um recorte abertamente político, uma vez que o grupo dominante anterior que controlou a política do Estado se constituiu o principal adversário de Jereissati na sua primeira eleição, em 1986. A estrutura política que dava sustentação a esse grupo ainda decorria de laços com a antiga oligarquia coronelista. No entanto, é difícil supor que os “coronéis” ainda tenham existido como no início do século XX. O grande processo de

modernização conservadora que viveu o país, especialmente após 1964, teve por base uma aliança que incluía essas oligarquias, o que deu sobrevida a essa “ordem arcaica”, como é reconhecido pelo próprio plano. Mas também minou suas bases. A origem do empresariado moderno cearense, do qual Tasso Jereissati é um legítimo representante e em nome do qual dirige as políticas do seu governo, não estaria vinculada a esse processo de modernização engendrado pelos militares através da SUDENE?

Daí, a força agregadora na eleição e nos anos iniciais que o primeiro governo Jereissati assumiu. Este venceu, de uma só vez, os resquícios políticos do Regime Militar e a estrutura herdada do coronelismo, o que lhe permitiu tornar ambos os casos um só. O caso do Ceará é, sem dúvida, nesse período de transição, único no Nordeste. Em nenhum Estado nordestino se verificou a ascensão precoce ao poder de um representante típico do empresariado que é rebento do processo de modernização da economia e da sociedade nordestinas. Em todos os outros estados nordestinos, as lideranças políticas, sejam governistas ou de oposição, pertenciam a grupos políticos tradicionais – é o caso de Miguel Arraes e Marco Maciel, em Pernambuco, Waldir Pires e Antônio Carlos Magalhães, na Bahia, ou dos Alves e Maia, no Rio Grande do Norte, ou ainda de Tarcísio Burity e Wilson Braga, na Paraíba. Em todos estes casos, o candidato, sendo ou não o chefe político e sendo ou não um político tradicional, era representante de um determinado agrupamento ou partido político e dependia da sua estrutura para se eleger. Tasso Jereissati, no entanto, não fazia parte de nenhum grupo político tradicional do Ceará e, após a derrota do PMDB nas eleições para prefeito de Fortaleza, em 1985, este partido fica sem liderança para enfrentar as eleições para governador no ano seguinte. É assim que ele, na condição de liderança empresarial e “empresário bem sucedido” – esse mito criado pelo discurso liberal, que transforma a competência da gestão empresarial numa referência importante para a gestão pública –,

é alçado a candidato do PMDB. Com um discurso de modernização da política e da economia cearense, ajudado pelo Plano Cruzado, que levou o PMDB a uma fantástica vitória, em 1986, dos 22 Estados, o PMDB perde a eleição para governador em apenas um, Sergipe. Tasso Jereissati se elege governador do Ceará, iniciando o seu primeiro “Governo das Mudanças”.

Certamente, essa autonomia em relação aos grupos políticos tradicionais permitira que o seu governo tivesse esse caráter reconhecidamente modernizador, ou seja, um governo que representa os interesses dos setores empresariais urbanos, o que antecipa tendências na gestão do Estado que se consolidaram posteriormente em todo o Nordeste. Essa independência diante dos grupos políticos locais e esse viés modernizante se mostraram novamente em 1988, quando Tasso Jereissati foi a única liderança nordestina importante que abandonou o PMDB e ingressou no PSDB. Foi este um partido de estreitos vínculos com os interesses do grande empresariado paulista e já afinado com a estratégia neoliberal, como o demonstrou o discurso de Mário Covas, no Senado, quando se deu a apresentação de sua candidatura à Presidência da República, em 1989. (COVAS, 1989)

A análise do novo Estado proposto pelo plano, sendo o fundamento da nova estratégia, explicita uma leitura liberal do caráter e do papel do Estado anterior. No centro da crítica ao modelo anterior está a percepção de uma oposição quase natural entre os interesses da “sociedade” e do Estado, uma oposição intrínseca entre os interesses públicos e privados. Daí as referências constantes ao seu viés “patrimonialista” e “clientelista”, nas quais se faz sobressair a defesa de um Estado que se “coloque a serviço da sociedade”, protegendo os seus direitos, provendo os serviços públicos *essenciais* (educação, saneamento, habitação e segurança), que defenda a democracia e proteja o indivíduo, garantindo-lhe os direitos de consumidor e de

pequeno produtor contra “as falhas do mercado e o poder dos monopólios” (*ibid.*:7). O Estado aparece de um lado como provedor dos “serviços essenciais” (destinados aos mais pobres) e como árbitro dos conflitos entre o cidadão transformado em consumidor, e os controladores do mercado de consumo. Na visão do plano, a construção do desenvolvimento sustentável pressupõe um Estado:

“(…) que seja capaz de mobilizar o potencial produtivo da sociedade, sem a ela substituir; que seja capaz de alavancar as iniciativas do setor privado, das comunidades e dos indivíduos; que tenha um papel viabilizador e prestador eficiente de serviços públicos essenciais” (*id.*).

A definição acima é precisa quanto à concepção a respeito do papel do Estado. Este deve atuar como mero *mobilizador* da sociedade, ou seja, como o agente político e econômico indireto, cuja função principal seria criar as condições para o investimento, assim como viabilizar e impulsionar os investimentos do setor privado. Estes são vistos como o elemento central da estratégia, já que ao Estado não cabe, especialmente neste ponto, o papel de “substituir a sociedade”, ou seja, a iniciativa privada. Para que não haja dúvidas:

“(…) A reforma do Estado será aprofundada a partir da redefinição de seu papel como instrumento transformador da sociedade. Todos os esforços serão envidados para *reorientar* o Governo, de modo que promova a maior eficiência e a melhor qualidade dos serviços prestados à coletividade.

“O Estado tem importante papel na promoção do desenvolvimento. Contudo, esse papel deve ser mais de estimulador e incentivador das iniciativas da sociedade – do setor privado, das comunidades, dos governos municipais – do que de *realizador* [g.n.]” (*ibid.*:35).

O sentido dado ao papel do Estado como agente indutor também é redefinido. O Estado quando induz, o faz com o sentido literal, ou seja, convence com argumentos parciais para atingir determinadas ações de outrem, e não no sentido econômico adquirido pelo termo nas últimas décadas, que era o de atuar na economia, para atingir determinados objetivos econômicos e sociais. Os objetivos agora são estritamente econômicos. Os sociais estão implícitos: a expansão da iniciativa privada

na economia estadual é o meio fundamental para a melhoria das condições de vida do cearense.

“Em síntese, o programa [de “Promoção e Incentivo à Atividade Industrial”, que consta no plano] destaca o papel do Estado como agente indutor à medida que estabeleça parâmetros indicativos para que a iniciativa privada não só obtenha retorno econômico satisfatório como contribua decisivamente para o equilíbrio sócio-econômico e ambiental do Estado” (*ibid*:76).

Como se vê, o que é bom para o mercado é bom para todos, inclusive para o meio ambiente. A iniciativa privada aqui substitui o Estado naquilo que foi o seu papel mais destacado nas últimas décadas no Nordeste, qual seja, induzir a atividade industrial por meio de investimentos públicos, com o objetivo de atingir o desenvolvimento econômico. O pressuposto central é que o Estado é prescindível na regulação econômica e que o mercado proporciona o equilíbrio geral em todas as esferas de maneira automática: a atividade privada gera emprego, que gera renda, que gera consumo e produção, criando um ciclo permanente de investimento, produção e geração de renda. No entanto, vale destacar, o mecanismo de atração desses investimentos continua sendo a renúncia fiscal (“A execução do programa dar-se-á através do estabelecimento de um sistema de incentivos fiscais com base em renúncias diferenciadas de ICMS” [*id.*]), que, como vimos, é uma forma inversa de distribuir o produto social, à medida que esvazia a capacidade de atuação do Estado, transferindo recursos públicos para a iniciativa privada. É uma forma de socialização do financiamento da atividade industrial, especialmente porque a renúncia fiscal é de ICMS, que atinge indistintamente toda a população.⁸⁹ O Estado perde tributos e, conseqüentemente, capacidade de investir, especialmente em setores sociais.

⁸⁹ Em geral, os argumentos em defesa da renúncia fiscal como mecanismo de atração de investimentos, se referem à capacidade de geração de emprego e renda desses investimentos. Mesmo considerando que a criação de novos empregos seja compatível com a perda de arrecadação, na hipótese de não haver perdas, é importante lembrar que a primeira tem um caráter mais durável do que o segundo. Enquanto as

É assim que, quase como uma realidade naturalizada, o plano, sem uma análise das devidas responsabilidades, reconhece um dos resultados mais perversos dessa política:

“Para ser efetivada, tal política [de Trabalho e Ação Social proposta no plano] defronta-se com a difícil tarefa de equacionar o seguinte dilema: *os indicadores sociais não evoluíram na mesma proporção que os indicadores econômicos*. Assim, a convergência entre os índices sociais e econômicos constitui-se no desafio mais urgente a enfrentar, aprofundando uma ampla reforma já iniciada, que contemple desde o reordenamento institucional dos setores públicos – com a municipalização da Ação Social – até a realização de investimentos prioritários nas áreas em que *as carências são tantas que há risco imediato à vida das populações* [g.n.]” (*ibid.*: 69).

Provavelmente o “Governo das Mudanças” de Tasso Jereissati não teve o olhar voltado para essas questões, pelo que se vê, nem um pouco urgentes. No entanto, quais são as ações propostas para “transformar o social” previstas no plano? Antes de tudo, lembremo-nos do Projeto Áridas, a *capacitação da população para o trabalho comunitário e o associativismo*, o qual dá acesso à informação e à iniciativa de gestão das comunidades, o que objetivamente acaba por transferir para a população de mais baixa renda a responsabilidade de melhoria de seus padrões de consumo e renda. Depois disso, como meio de *geração de ocupação e renda*, o Estado deve agir no sentido de qualificar os trabalhadores educando-os *para o trabalho*, na concessão de crédito aos *pequenos empreendedores*, na *intermediação de mão-de-obra com as empresas* e, por fim, no *incremento da produção e comercialização do artesanato cearense* (*ibid.*:69-70). Políticas que propiciem uma melhor qualidade de vida a essas populações e resgatem a idéia de cidadania no seu sentido mais pleno parecem não estar ausentes do horizonte dos planejadores cearenses como meios fundamentais para a “transformação social”.

regras relativas à isenção de ICMS são estabelecidas em lei e se prolongam por anos, os empregos gerados tendem a ser eliminados com a tendência para a modernização tecnológica das empresas.

“Recentes dados pesquisados refletem uma grave situação das famílias no Estado do Ceará, evidenciada principalmente nas questões de desemprego, condições mínimas de saneamento básico nos domicílios, abandono e/ou insegurança da criança e do adolescente, provocando um quadro significativo de pobreza e desagregação familiar” (*ibid.*:70).

O quadro descrito é de verdadeira situação de indigência social de uma parte significativa da população. Para enfrentá-lo, o plano é genérico e não há detalhamento das ações. Em outras partes, reconhece apenas que é importante desenvolver políticas sociais amplas (*id.*). Aqui, diz-se o óbvio e ao mesmo tempo o nada. Por outro lado, há uma preocupação importante com o que no plano é definido como “descentralização” da ação do Estado. Este deve estabelecer *parcerias* – um termo bem usual no vocabulário da administração empresarial recente – com a sociedade e com os outros poderes e níveis de governo. Tudo isso tem o objetivo de “aumentar a capacidade de realização do setor público estadual, de promover a motivação e o interesse dos níveis descentralizados e, freqüentemente, de reduzir custos operacionais”. Além Disso, constitui um instrumento para “alavancar recursos de outras esferas de governo e da própria comunidade em benefício dos objetivos sociais” (*ibid.*:37). Isto, pelo exposto no plano, se configura na estratégia central do combate à pobreza no Estado do Ceará, o que, convenhamos, tem um alcance limitadíssimo. O sentido da cooperação é muito claro: determinadas ações sociais devem ser encaminhadas em parceria com as comunidades em que essas ações (pontuais) serão desenvolvidas, não estabelecendo políticas sociais globais que demandam maior presença do Estado e, portanto, mais recursos para financiamento. Ao mesmo tempo, a própria comunidade gere, em parceria também com o governo, o dinheiro público, descentralizando a sua aplicação para otimizá-los. Isso acaba por criar também uma co-responsabilidade com a comunidade, deslocando o papel central do Estado no enfrentamento das desigualdades sociais, no Ceará e no restante do

Nordeste, os quais se comparam aos países mais pobres do Planeta. Por outro lado, essa *flexibilização* das ações do Estado permite que grupos de indivíduos e empresas se disponham a financiar políticas públicas (sempre pontuais e geralmente assistenciais), diminuindo as pressões políticas e financeiras sobre o Estado.

Quanto à gestão pública, o plano propõe o aprofundamento da reforma do Estado cearense. O seu pressuposto fundamental é o da qualidade na prestação dos serviços, passando a encarar e tratar efetivamente o “cidadão como um *cliente*”,⁹⁰ princípio que se constitui, segundo o plano, no “pivô de todas as atividades” e “transfere a ênfase dos meios para os resultados”, ou seja, o elemento principal da prestação de serviços do Estado passa o ser o “cidadão-usuário” e não o servidor. Este é apenas um meio e um mero atendente. Para que isso seja alcançado, é necessário que haja uma mudança de mentalidade do servidor público. Esta mentalidade deve ser orientada pela lógica do trabalhador da iniciativa privada, já que o “cidadão” se converteu em “cliente”. Se assim o é, o Estado se converte, no campo da prestação de serviços, em uma empresa, orientada pelo “imperativo da qualidade” e pelos princípios nada públicos e sociais da concorrência e da competitividade (*ibid.*:97-98).

“Tendo em vista alcançar um serviço público efetivamente voltado para o público/usuário, *serão realizadas pesquisas* com as *clientelas* para identificar suas demandas e incorporar sugestões e adotar medidas de *incentivo à competição* [g. n.] entre os órgãos públicos e a quebra de *monopólios* na prestação de serviços. Além disso, o Governo procurará estimular a participação das comunidades, visando garantir melhor desempenho dos servidores e fiscalizar mais diretamente o andamento dos serviços públicos

“(…) No contexto de transformações, a mudança nas necessidades, as demandas de novas populações e a *concorrência acirrada* [g.n.] requerem um engajamento crescente dos participantes pela busca de atualização e de inovação, a fim de que os serviços sejam prestados mais rapidamente e com maior qualidade” (*id.*).

⁹⁰ “A ação do governo utilizará os modernos conceitos de qualidade, voltados para o cidadão como cliente” (*ibid.*:37).

No que diz respeito à motivação dos servidores públicos cearenses para o trabalho, o governo cearense é adepto de um liberalismo pela metade: oferece apenas um “programa de capacitação”, um “permanente monitoramento” do desempenho, uma “auditoria de qualidade”, não havendo uma linha sequer, por exemplo, sobre aumentos salariais (*ibid.*:100). Imaginando-se que a racionalidade instrumental do liberalismo prevê ações que incluam expectativas e cálculos de ganhos, em geral monetários, para os indivíduos, é de se supor que os meios indicados pelo plano não deixem os servidores muito motivados a colocarem em prática esse “imperativo de qualidade”.

Em síntese, é esse o modelo de gestão do Estado apresentado pelo plano. E é a partir desses parâmetros que ele deve ser “reinventado”.⁹¹ Nesse ponto, cabe apenas, por fim, chamar a atenção para a “inspiração” dos princípios esboçados acima, que é o “Relatório Beni Veras” (BRASIL, 1993), que trata dos desequilíbrios regionais e, para ser mais explícito, segundo o PDSCE: “particularmente, na avaliação de experiências recentes bem sucedidas *no âmbito da administração pública do Ceará, conduzidas pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts*” (*ibid.*:103).

Por outro lado, a problemática do financiamento do Estado se constitui no elemento central da autonomia dos rumos das políticas econômicas e sociais do Ceará. Já discutimos aqui a centralidade do financiamento do Estado no capitalismo e, no caso do Brasil, os dilemas do financiamento dos projetos de desenvolvimento, especialmente após 1930. A análise e o debate sobre a questão podem revelar a natureza e o caráter do próprio Estado e delineiam as formas desiguais da distribuição

⁹¹ Os termos “inventar” e “reinventar” são de uso corrente, por exemplo, na produção historiográfica atual, especialmente de influência foucaultiana, sendo o seu objeto privilegiado a crítica discursiva. Veja, por exemplo, o livro *A Invenção do Nordeste e outras artes*, do historiador paraibano Durval Muniz Albuquerque Jr. (1999). É interessante encontrar essas expressões num documento como o que estamos analisando e ver como esses termos começam a invadir, inclusive, o discurso “técnico”. Não se cria nem se recria mais nada, inventa-se e reinventa-se.

do produto social, especialmente da parte apropriada pelo próprio Estado. Como procuramos deixar claro anteriormente, a crise contemporânea do Estado é a crise (política) do financiamento do Estado fordista, no caso dos países industrializados, e desenvolvimentista, no caso do Brasil.

Neste ponto, privilegiaremos a análise das fontes de financiamento dos projetos econômicos e sociais propostos pelo PDSCE, para comprovarmos a existência de uma relação entre financiamento externo e perda de autonomia das políticas de desenvolvimento do Estado, e que esta se constitui no veio da estratégia de controle sobre as políticas de desenvolvimento e condição fundamental para a sua realização.⁹²

A estratégia de financiamento do PDSCE se orienta para a ampliação da poupança pública, com uma política de rigoroso controle fiscal – isso se constitui em uma das pedras-angulares das políticas neoliberais (entre outros, BRUNHOFF, 1991) – e para a ampliação das receitas líquidas para investimentos. Isso quer dizer que o Estado deve esforçar-se para gerar poupança para serem destinadas aos investimentos econômicos.

“O financiamento para a implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável requer fontes de recursos estáveis, duradouras e crescentes ao longo do horizonte de planejamento. Com efeito, a instabilidade das inversões públicas e privadas constitui significativo fator de insustentabilidade nas estratégias de crescimento econômico.

“A economia brasileira e, especificamente, a economia cearense passaram por um grave processo estagflacionário ao longo da última década, que acabou por estimular excessivamente a poupança financeira em detrimento das aplicações em atividades produtivas. Apesar disto, o grande esforço realizado pelo setor público estadual, a partir do processo de *ajuste fiscal* [g.n.] então realizado, propiciou a geração continuada de expressivo volume de poupança para financiamento de investimentos.” (CEARÁ, 1995:114)

⁹² Além de declarar que uma das *finalidades* da estratégia é “captar recursos privados” para investimentos no Ceará, cuja *operacionalização*, entre outras coisas, prevê a “privatização e/ou abertura de capital de empresas públicas”, o plano resume um dos seus principais objetivos: “A *estratégia objetiva* [g.n.] aumentar a captação de recursos externos para aplicação em projetos de desenvolvimento, através do Governo Federal, das instituições multilaterais de financiamento (Banco Mundial, BID) e bilaterais (órgãos governamentais estrangeiros) e de investidores privados” (*ibid.*:121).

Vê-se, desde logo, que o centro da estratégia da sustentabilidade econômica é o problema do seu financiamento sustentável, conseguido através da geração de poupança pública, sendo esta, por outro lado, formada via “ajuste fiscal”, que representa, principalmente, redução da destinação de recursos para as políticas públicas. Isto é incontestável, porque mesmo os investimentos em infraestrutura para viabilizar crescimento econômico (leia-se, acumulação privada) ficam subordinados às prioridades com o pagamento dos serviços das dívidas com a União e com os financiadores externos devem ser mantidas. É assim que, em última instância, para efeito de compreensão do que acabamos de dizer, podemos constatar a razão principal das prioridades cabíveis ao financiamento do crescimento econômico em detrimento das políticas efetivas de distribuição da renda. Isto, porque pela via do Estado e das reformas e ajustes preconizados, intensifica-se a *acumulação financeira* dentro e fora do país, que tem tornado a fonte principal da instabilidade da economia capitalista mundial nos últimos anos (BRUNHOFF, 1998).

Voltemos ao próprio documento para perceber como mais uma vez essa realidade inquestionável é descrita até com certa naturalidade e desprovida de qualquer responsabilidade social por parte do governo cearense. Repisemos os argumentos:

“Embora os indicadores econômicos do Estado do Ceará, em período mais recente, evidenciem desempenho acima dos padrões nacionais e regionais, o aumento de riqueza e de renda geradas não foi capaz, sob a ótica social, de produzir *transformações significativas* no perfil geral do subdesenvolvimento” (CEARA, 1995:18).⁹³

⁹³ Os números sociais do Ceará: na educação: 37,4% de analfabetismo entre a população de mais de 15 anos e, mesmo aumento dos investimentos em ensino básico e aumento da taxa de escolarização entre os jovens de 7 a 14 anos, mantêm-se os níveis de evasão (13,5%) e repetência (15,5%). Na saúde: mortalidade infantil a taxa de 75 por 1.000 nascidos; mortalidade materna em 150,7 por 100.000, neste caso, com o adendo de que esta questão se agrava pelo “simples fato” de que estas mães não têm assistência pré-natal “de maior cobertura e melhor qualidade”; no saneamento básico: 37,66% da população no Ceará têm acesso à água tratada, sendo que desta, 57,63% vivem em cidades. No campo, esse número cai para apenas 1,9%! Quanto ao esgotamento sanitário, 6,85% da população total tem acesso, destes, 10, 45% vivem em cidades e 0,99% no campo. Esses dados “concorrem fortemente para

É de se supor que, também para o Governo do Ceará, a melhoria radical desses índices dependa de decisões políticas, tanto quanto foram as tomadas para determinar o crescimento econômico referido, e que estas decisões, para serem efetivadas, necessitem de financiamento público. No entanto, de onde mais vêm os recursos do Estado além do que a população financia através dos tributos que ela paga indistintamente, ou seja, da parte da mais-valia produzida socialmente e de que o Estado se apropria, seja na forma de tributação dos salários, seja na forma de tributação do consumo, seja na forma de tributação do capital e de sua renda. A grande questão é saber quem deve pagar mais tributos e como estes tributos devem ser investidos. A lógica implacável dos nossos novos economistas e planejadores, essa nova linhagem pragmática e fiel aos ditames do mercado, está no destinatário desses recursos para possibilitarem investimentos privados. E estes devem surgir inexoravelmente, sendo o *ajuste* sua arma privilegiada. Daí imaginarmos que o Ceará não dispôs de condições ou políticas para superar o alto grau de sua pobreza, que convive lado a lado com a tendência crescente do seu PIB. Por isso, a reafirmação constante e permanente, como um estribilho, desse princípio: “No que tange às finanças públicas, a administração fiscal deve gerar poupança pública em volume capaz de financiar a ação desenvolvimentista do Estado. O superávit orçamentário continuará sendo perseguido com persistência e determinação” (CEARÁ, 1995:36). Quando a questão diz respeito aos gastos sociais, a ênfase e a energia se alteram e só então os custos reaparecem: “Quanto aos gastos sociais, será buscada a efetividade, de tal forma que os resultados possam ser alcançados com o *menor custo* [g.n.] possível [e

a manutenção do atual perfil epidemiológico” no Ceará; além disso, para completar o quadro, em 1995, 10% da população economicamente ativa do Estado estavam desempregados (*id.*).

não em um menor tempo possível], comparativamente a parâmetros nacionais e internacionais” (*id.*).

Limitadas as políticas públicas pela necessidade da geração de *superávits fiscais*, o plano reconhece uma situação dramática: a “capacidade de formação da poupança do Governo já estaria próxima do limite” devido às fontes de recursos disponíveis para os gastos permanentes do governo (funcionalismo e custeio), o que se constitui um grave problema para se conseguir a “elevação da renda” (*ibid.*:114).⁹⁴

Assim, a implementação de projetos “*estratégicos*” e “*estruturantes*” (refinaria de petróleo, transposição das águas do Rio São Francisco, interligação das bacias hidrográficas do Estado, remoção dos “estrangulamentos aeroportuários, energéticos e de transportes”) para o plano é a condição para a “elevação na taxa média de crescimento da renda”. Mas:

“Para tal será indispensável a maior participação não apenas das transferências de capital do Governo Federal, mas de *aporte considerável* de recursos provenientes de *fontes multilaterais e bilaterais de crédito* [g.n.], sem mencionar os investimentos de risco da iniciativa privada nacional e/ou estrangeira” (CEARÁ, 1995:114).

No entanto, é claro, essas *fontes de crédito* só afluirão aos cofres do Estado se o Governo do Ceará continuar fazendo, como o bom aluno que sempre foi, o seu “dever de casa”, ou seja, ajustar suas contas para que não se criem dificuldades para

⁹⁴ A partir das projeções constantes no PDSCE (*ibid.*:116), observa-se uma previsão para o crescimento vegetativo das despesas com pessoal (US\$ 773.554.000,00, em 1995, para US\$ 845.283.000,00 em 1998), ou seja, um crescimento que não prevê aumentos da massa salarial dos servidores ativos e inativos nem das despesas com custeios (US\$ 178.556, em 1995, para US\$ 195.113.000,00 em 1998), os quais seguem as mesmas indicações. Por outro lado, prevê-se uma redução drástica da participação de recursos provenientes das operações de crédito externas (US\$ 160.895.000, em 1995, para US\$ 18.207.000, em 1998) No entanto, as despesas com os *encargos da dívida pública* (juros) tendem a ser mantidas, numa média, nos quatro anos (próxima aos R\$ 100.000.000,00), o que indica um crescimento das despesas do Estado com o pagamento dos juros da dívida pública. Da mesma maneira, os pagamentos destinados às *amortizações da dívida pública* (pagamento do principal da dívida) mantêm a tendência de crescimento (US\$ 82.186.000,00, em 1995, para US\$ 96.647.000,00, em 1998), fixando a média dos quatro anos próxima aos US\$ 86.000.000,00. Como se vê, a preocupação central do “ajuste” é com os “compromissos” financeiros do Estado, o que constitui parte essencial para a implementação da estratégia de desenvolvimento proposta, já que, como observamos, há uma limitação financeira para investimentos com recursos próprios do Estado.

que se honrem seus compromissos. Esse “dever de casa” é, certamente, aplicado por um professor muito austero. Parece que o governo do Ceará aprendeu bem a lição e a cartilha pode muito bem ser resumida assim:

“Com a continuidade da austeridade fiscal, a receita líquida para investimento (receita própria mais Fundo de Participação do Estado menos transferências a municípios menos despesas correntes menos amortizações da dívida pública) alcançou valores inéditos ao longo dos últimos sete anos [incluído o período de governo de Ciro Gomes, antecessor de Jereissati] terminados em 1994, indicando, desta forma, o enorme esforço do Governo do Ceará para recuperar a capacidade de investimento. No período de 1995-1998, o Governo terá de redobrar o empenho em expandir as receitas próprias, afim de permitir o aumento de poupança em conta corrente (receita própria mais transferências da União menos transferências a municípios menos despesas de pessoal e custeio menos encargos da dívida pública) em níveis superiores à marca verificada no período recente, *de modo que permita a cobertura dos comprometimentos crescentes com o serviço da dívida e as contrapartidas de projetos financiados por recursos externos* [g.n.]” (*ibid.*:115).

E para colocar em prática o seu “programa de investimentos”, o governo cearense se desdobrará para viabilizar o seu financiamento com o aumento das receitas tributárias (combate à sonegação e à evasão fiscal) e do controle rigoroso dos gastos públicos, tudo isso com vistas a empreender o seu projeto destinado a atrair investimentos privados para o Ceará. Vejamos que, como temos afirmado, a estratégia fiscal e a problemática do financiamento externo para os projetos do governo do Ceará é o que fundamenta a sua via de crescimento econômico. Já chamamos a atenção para o fato de que o PDSCE reconhece a sua limitação orçamentária, devido à impossibilidade de mais cortes para gerar poupança para investimentos que, em geral, se propõe, de forma direta ou indireta, beneficiar os investimentos privados. Só restaria, dessa maneira, o recurso ao financiamento a partir de outras fontes, na órbita fiscal do estado e fora dele. No entanto, uma “eventual insuficiência de recursos deverá obviamente ser suprida pela contratação de novas operações de crédito de médio e longo prazos” (*ibid.*:117).

O plano reconhece a dramática situação, no que tange às limitações da participação do Estado no financiamento direto da economia cearense, e chama a atenção para as projeções feitas pelo Projeto Áridas, que estabelece em menos de 3% do PIB a participação das esferas federal, estadual e municipal no financiamento da economia cearense, o que para o plano, evidentemente, é uma “contribuição modesta” (*id.*). Da mesma maneira e mais uma vez, com base nas análises do Projeto Áridas, o plano prevê também como insuficiente a participação da iniciativa privada cearense no financiamento do desenvolvimento econômico no Estado. Isso, é claro, não é culpa desse setor que sofre devido ao *baixo nível de renda* da população e à *incipiente acumulação de capital* além dos “efeitos recessivos dos planos de estabilização” do Governo Federal e da “mentalidade excessivamente consumista” (!) dos mais ricos no Ceará. Devido a esses fatores limitantes para o projeto de desenvolvimento exposto no plano, a esperança recai sobre as possibilidades de financiamento externo direto, já que este deu uma “contribuição relativamente modesta” até então ao “esforço de crescimento econômico do Ceará (*ibid.*:118).

“Todavia, *graças ao resgate da credibilidade financeira* do Governo, alcançada com o *ajuste fiscal bem-sucedido*, observa-se uma participação crescente das fontes de recursos externos, multilaterais e bilaterais, no financiamento de projetos infra-estruturais no Estado, servindo como um complemento importante na formação bruta de capital fixo. Como exemplos deste aporte de créditos externos, destacam-se os empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento para projetos de reabilitação de estradas, de saneamento e desenvolvimento turístico, além do Banco Mundial nas áreas de recursos hídricos e de desenvolvimento urbano.

“Nos próximos anos, espera-se que as instituições bilaterais e multilaterais de crédito venham a participar de forma mais intensa no financiamento de inúmeros outros programas de elevada importância para o desenvolvimento econômico e social do Estado. Todavia, *para que este relacionamento se aprofunde*, necessário se faz que o Governo *realize um esforço próprio adicional de arrecadação e de racionalização de gastos*, de maneira que compatibilize o *crescente* serviço da dívida com a *efetiva e dinâmica capacidade de pagamento do Tesouro*, garantindo, deste modo, o equilíbrio no fluxo de caixa e a *sustentabilidade* do processo de endividamento [g.n.]” (*id.*).

Vê-se, portanto, que a “sustentabilidade” do *desenvolvimento* pressupõe a idéia a “sustentabilidade” do *financiamento externo*, o que por sua vez pressupõe a idéia de “sustentabilidade” do *endividamento público*, já que o *ajuste fiscal*⁹⁵ se constituiu pressuposto também fundamental do acesso a recursos, sejam federais – para o financiamento do governo federal é imperativo seguir a cartilha do ajuste fiscal – sejam privados, que impõem as mesmas condições.

Assim, a reforma do Estado é a condição fundamental para a implementação da estratégia de desenvolvimento sustentável proposta pelo PDSCE, cujo detalhamento dá maior nitidez ao caráter da nova estratégia de modernização, não deixando dúvida do recorte político e ideológico, que vai perpassando todo o plano e exprimindo-se nas ações prioritárias para atingi-la. O “consenso” avança.

5.1.2- Sobre os vetores do desenvolvimento sustentável no Ceará: os projetos estratégicos

Vamos nos ater agora aos projetos considerados centrais para a estratégia de desenvolvimento exposta no plano. Serão aqui analisados, pela importância a eles atribuída e, especialmente, pela identificação das suas fontes de financiamento externas. Portanto, não são projetos quaisquer. São projetos que estão dentro das

⁹⁵ É interessante notar os termos da contabilidade financeira dos nossos economistas que, para manterem-se fiéis à lógica da acumulação financeira, criam uma diferenciação interna às próprias dívidas públicas, mediante o subterfúgio de tipos diferenciados de *superávits*: um superávit “primário”, que não inclui o pagamento dos juros e do principal das dívidas do Estado e que é estabelecido para referir-se à “poupança pública” após os chamados “cortes” nos investimentos estatais de toda ordem e alcançada após a contraposição entre as receitas e os gastos do governo, e um “secundário”, que consideraria então o total real dessas dívidas e que raramente aparece na imprensa. Isso, é claro, é um engodo, porque o tal superávit primário não está disponível para o governo. É o caso das discussões sobre o aumento do salário mínimo no final de 2000, quando o governo recalculava para não conceder o aumento que elevaria o salário para um valor próximo a US\$ 100,00 com o esdrúxulo argumento de que não tinha caixa, apesar do anúncio de um superávit “primário” superior a US\$ 30.000.000.000,00! Em suma, a comemoração do superávit é a mera apologia dos esforços dos tecnocratas a serviço do capital financeiro dentro do Estado quando alcançam os níveis de disponibilidades de recursos para suprir as exigências do pagamento dos juros da dívida externa e dos títulos do governo, mesmo que com “altos” custos sociais. Mas para esses tecnocratas isso é que menos importa. Eles nunca foram tão urgentes mesmo.

“linhas de crédito” e considerados prioritários dentro da concepção de desenvolvimento do Banco Mundial e do BID e que, portanto, devem obedecer a determinados critérios para se ter o acesso ao financiamento. Estes são organizados em dois grandes blocos de investimento: de um lado, estão os destinados a criar infraestrutura hídrica, sanitária, habitacional e turística, além de políticas de geração de emprego e renda no campo. Neste sentido, por exemplo, os investimentos nos setores hídrico e sanitário estão orientados para viabilizar a manutenção das populações nas regiões semi-áridas, evitando assim uma verdadeira diáspora dessas populações por falta de condições de continuar vivendo nessas regiões. Por exemplo, não é citada nenhuma linha de crédito externo para financiar projetos de irrigação. Os projetos existem, mas são financiados com recursos federais e estaduais, como é o caso da construção da Barragem do Castanhão e o da transposição do Rio São Francisco, dois mega-projetos de ampla repercussão ambiental com financiamento dos governos do Ceará e do governo federal.

Assim, é possível identificar, no campo social, uma linha estratégica das instituições financeiras internacionais: criar e manter as condições para que a numerosa população do semi-árido permaneça onde está, sem grandes convulsões sociais. Nessa região, a prioridade é essa, tendo claro que não se trata puramente de uma preocupação humanitária: a emigração em massa dessa população ampliaria os graves problemas sociais, econômicos e políticos de contornos explosivos e imprevisíveis. Assim, os empréstimos das instituições financeiras internacionais são destinados prioritariamente para esse objetivo, existindo no PDSCE um grande projeto nessa área, que é o PROURB, financiado pelo Banco Mundial. Destina-se a criar infraestrutura urbana, recursos hídricos e desenvolvimento institucional (*ibid.*:53). Os objetivos se articulam na execução de obras que vão desde a construção de açudes e adutoras, saneamento

básico e gestão do uso da água. Os recursos desse programa estão disponíveis para construção de conjuntos habitacionais, que são dotados de infra-estrutura, construídos em regime de mutirão, economizando-se os custos com a mão-de-obra (é a lógica onipresente do corte de custos) (*ibid.*:64). Esse projeto se associa a outro, o SANEAR, com recursos do BID, que também está inserido na estratégia geral de combate à pobreza no Nordeste (*ibid.*:65).

Essa estratégia se completa, no interior, através do PAPP, também financiado pelo Banco Mundial e destinado às regiões e populações mais pobres do Nordeste, com o objetivo de proceder à “geração de emprego e renda e à provisão de serviços sociais básicos e de infra-estrutura”, além de “reduzir a pobreza rural”. O PAPP é um programa que pretende estimular o associativismo entre a população rural pobre para o desenvolvimento de atividades econômicas. Portanto, ele altera a visão do desenvolvimento e do seu papel modernizador: a economia rural do Nordeste era vista dentro de uma funcionalidade geral, ou seja, estava imersa na lógica de uma divisão de trabalho do processo de industrialização (produção de alimentos e fornecimento de força de trabalho), o que exigia que ela fosse encarada de maneira global. As políticas agrícolas no Brasil, após 1965, tinham por base um grande aporte creditício, mesmo este fosse destinado aos grandes proprietários rurais, e objetivavam o aumento geral da produtividade, isto é, do crescimento econômico, e do desenvolvimento da região, sem, no entanto, alterar a estrutura da propriedade rural (GONÇALVES NETO, 1997). O PAPP não destina recursos, por exemplo, para o financiamento do acesso à terra. Ele está inscrito entre os projetos de combate à pobreza rural, que procura viabilizar pequenos investimentos mediante o sistema de cooperativas. Além de ser uma ação pontual, isto é, não identifica a pobreza como um problema estrutural (portanto, relativo à questão principalmente da distribuição desigual da propriedade e da renda), a

sua prioridade é definida externamente, não estando inserida nas estratégias tradicionais de combate à pobreza.

O PDSCE dá uma especial atenção ao setor terciário – “responsável por mais da metade do Produto Interno Bruto do Estado” (*ibid.*:77) –, em particular ao comércio, a prestação de serviços e, com grande ênfase, ao turismo. Seguindo essa linha de análise que resulta da observância dos projetos considerados importantes, tendo aportes significativos de recursos externos, o turismo adquire uma importância estratégica. É considerado uma “atividade econômica estruturadora”, em termos de potencialidade, com o mesmo nível da prioridade governamental conferida à “indústria convencional”. Cumpre papel decisivo para os intentos do plano, de “ordenar” (diríamos nós, reordenar) o espaço urbano, os recursos hídricos, os transportes e o meio ambiente cearenses. Além disso, o turismo é considerado uma atividade de “grande efeito multiplicador na economia estadual, *justificando plenamente* a alocação de *recursos públicos* para investimentos”. Constitui-se uma atividade fundamental para o “*aumento no bem-estar social*”, por ser “programada para proporcionar lazer e recreação para os diversos segmentos da sociedade e resgatar [g.n.] o valor dos bens culturais específicos da população e das várias regiões do Estado” (*ibid.*:79).

Quanto aos programas sociais, as propostas estão reunidas em um capítulo do plano sob o título *Programas estruturantes na área de capacitação da população*. Apesar de o corpo do texto não reproduzir a visão estritamente voltada para políticas de formação da mão-de-obra do Projeto Áridas, o plano mantém uma abordagem formal e genérica no que tange à importância da educação, dando prioridade ao combate ao analfabetismo, sem fugir da influência quando esta é tratada como um programa de “capacitação” (*ibid.*:56-59). Para a saúde, propõe-se o combate prioritário aos tradicionais problemas da população nordestina, articulada às propostas de

saneamento básico e de habitação. O que chama a atenção é a não especificação dos investimentos destinados a essas áreas, o que põe em dúvida as preocupações expressas quanto à problemática da sustentabilidade social.

Portanto, como podemos observar com nítida clareza, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará segue a linha proposta pelo novo paradigma, que resultou nos esforços de elaboração do Projeto Áridas, conformando agora um dos pontos centrais daquela estratégia, que é a construção de um consenso em torno daquelas idéias. Isto é reafirmado no PDSCE, o qual enfatiza a necessidade de superar a *descontinuidade* das políticas de desenvolvimento. Assim, “a sustentabilidade política requer a construção de *consensos sociais em torno* da ação do governo [g.n.]” (*ibid.*:36).

Vejamos se o governo baiano pensa também assim.

5.2 - O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA BAHIA

A história política recente da Bahia é marcada pela presença dominante de um personagem unívoco: Antônio Carlos Magalhães, popularmente designado pelas iniciais ACM. Com uma trajetória singular na política brasileira, ACM não apenas se tornou o político mais poderoso da Bahia como um grande empresário, especialmente em um setor estratégico para a sua atividade principal: o das comunicações. ACM, além de, como já vimos, ter propriedades no Vale do São Francisco baiano, tem seu genro como o proprietário da empreiteira OAS e é dono de um “império” de comunicação que inclui uma emissora de TV, a TV Bahia, afiliada da Rede Globo, um jornal, um dos maiores do Estado, o que o levou a encarnar uma nova modalidade de “coronelismo”: o *coronelismo eletrônico*. (FLORES,1995)

Certamente, não é tão simples enquadrar ACM nesta categoria central que exprime com clareza o tipo predominante de relação social e política da primeira fase

da história republicana brasileira, especialmente no Nordeste. A origem política de ACM não é uma família tradicional da política baiana. A sua riqueza não tem origem nem base rural. O seu poder é produto das formas particulares de apropriação política e econômica do Estado, de sua natureza patrimonialista (FAORO, 1985). Este conceito explica em parte essa particularidade da formação histórica brasileira, mas deixa de ver o essencial: o caráter concentrador e excludente de um Estado que nasceu e se desenvolveu com preocupações claras de manter intocados os interesses dos mais ricos e poderosos (VIOTTI, 1999). ACM é representativo dessa característica tão marcante das classes dominantes brasileiras, ou seja, o mimetismo, a capacidade de adaptação, de se modernizar conservando, de mudar para não mudar, enfim, de perceber o momento exato para dar um novo rumo à sua própria história, sem conflitos desestabilizadores de uma ordem secular tão sabi(d)amente construída. É o arquétipo do processo de modernização conservadora do tipo da “revolução burguesa” à brasileira nos termos designados por Florestan Fernandes (1987).

ACM inicia sua ascensão política no início da ditadura militar, tornando-se prefeito de Salvador indiretamente, em 1967, para logo depois, aproveitando-se do mesmo artifício, tornar-se governador, em 1970. Desde então, não parou de ampliar seu poder e seu patrimônio, como deixou entrever recentemente o jornalista João Carlos Teixeira Gomes, relatando em livro as denúncias de corrupção feitas pelo jornal, do qual era redator-chefe, o Jornal da Bahia, e as perseguições subsequentes sofridas por ele e pelo jornal, movidas por ACM (GOMES, 2001). Este se tornaria novamente governador escolhido indiretamente em 1978, o que consolidaria definitivamente o seu domínio político sobre o Estado, tendo elegido o seu sucessor, em 1982, João Durval, agora de forma direta.

ACM soube se comportar como a ditadura militar queria, assim como soube mudar de lado para apoiar e dar sustentação à Aliança Democrática, que pôs fim à própria ditadura. O seu partido, o PFL, que rebenta do racha na base parlamentar do governo militar do presidente João Figueiredo, carrega em si mesmo a contradição. Ele é considerado um dos partidos mais empedernidos na defesa de posições políticas e ideológicas do grande empresariado, mas tem a sua base majoritariamente composta de políticos do interior nordestino, em geral, adeptos de práticas políticas consideradas “arcaicas” pela elite empresarial e pela mídia em geral. ACM, não por acaso, viria a se tornar *ministro das comunicações* do governo de José Sarney. Na eleição de 1986, ele tem seu candidato a governador, Josafath Marinho, derrotado pelo peemedebista Waldir Pires, para dar início a um interregno de quatro anos de governo não-carlista, depois de vinte anos de domínio. ACM volta ao governo, em 1990, eleito pela primeira vez diretamente para não mais se afastar do poder político baiano. Deu sustentação ao governo Collor até o fim e soube o momento certo de aproximar-se do então candidato Fernando Henrique Cardoso, oferecendo-lhe base política e parlamentar numa aliança entre o PSDB e o PFL nas eleições de 1994. Naquele ano, elegeu também o nome indicado por ele ao governo da Bahia, o seu ex-secretário de Estado, Paulo Souto. E é no primeiro ano desse governo que é elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia (PDSBA).

Seguindo os mesmos princípios do Projeto Áridas e do PDSCE, o PDSBA intenta estabelecer um “referencial estratégico” do governo, cujo objetivo é o de orientar uma

“(…) *estratégia de longo prazo* que organiza o governo e sociedade para a implementação de um processo amplo de reestruturação da base sócio-econômica baiana, na definição de parcerias e espaços de atuação e comprometimento da sociedade, delimitando as alternativas e os caminhos para a construção do futuro da Bahia” (BAHIA, 1995:7).

Portanto, a preocupação estratégica está novamente referenciada no objetivo de dar início a um amplo processo de mudança social, reorientado agora por novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Isso significa, nos termos ali propostos, compatibilizar crescimento econômico, conservação dos recursos naturais e do meio ambiente e “equidade social”. No plano político, a finalidade é reforçar a “participação da sociedade nas escolhas e nos processos decisórios relativos ao futuro do Estado” (*id.*). É esse, em síntese, o significado do *desenvolvimento sustentável* para os planejadores baianos.

Isso pressupõe o que é chamado de visão “transdisciplinar”, que significa a consideração na elaboração do plano da articulação de seis dimensões: a econômica, a social, a ambiental, a tecnológica, a espacial e a político-institucional, objetivando-se “organizar a intervenção pública e privada de forma múltipla e articulada em várias frentes”. No entanto, ao mesmo tempo que é ressaltado o dilema comum da “escassez de recursos” financeiros, que exigirá, segundo o PDSBA, uma “seletividade de ações”, exige-se uma visão global das ações das políticas de desenvolvimento. Em síntese, o que o plano propõe é um conjunto de ações integradas, tendo como referência essas seis dimensões. O *novo estilo de desenvolvimento* deseja articular crescimento econômico, distribuição de renda, reestruturação produtiva, proteção ao meio ambiente, uso racional dos recursos naturais e, por fim – novamente –, *capacidade permanente* de financiamento do Estado.

“A estratégia para a construção do futuro da Bahia teria, *necessariamente*, que *incorporar as vertentes contemporâneas e mais avançadas* [g.n.] do desenvolvimento com seus novos postulados e desafios. Não poderia, portanto, se limitar a políticas de fomento do crescimento econômico e elevação dos investimentos produtivos, nem poderia atuar apenas como simples distribuidora de renda com investimentos sociais compensatórios, nem muito menos atuar a posterior na recuperação do ambiente degradado. O desenvolvimento contemporâneo tem de ser capaz de integrar as dimensões desde o princípio, no processo

decisório e de escolhas de alternativas, organizando novos estilos de desenvolvimento.

“(…)

“A estratégia de desenvolvimento sustentável articula e organiza as iniciativas e ações públicas e privadas de modo a intensificar este processo, enfrentar os problemas e restrições, ao mesmo tempo que impulsiona as potencialidades da Bahia, para a construção de um novo estilo de desenvolvimento” (*Ibid.*:8-9)

O PSDBA também compartilha da visão de que o desenvolvimento econômico e social da Bahia depende tanto das condições ensejadas pelo *ambiente interno* (nacional) quanto *externo*. O reconhecimento de uma relação de dependência com dinâmica externa do desenvolvimento capitalista, como elemento central justificador da estratégia proposta, significa uma variável sobre a qual não é possível estabelecer nenhum tipo de controle nem tornar a formulação das políticas de desenvolvimento prisioneira dessas determinações que estão além das possibilidades de ação do Estado nacional. O aspecto relevante da abertura econômica do Brasil, que é ressaltado com grande ênfase, são as possibilidades de acesso a novos mercados criadas devido à integração da economia brasileira ao “mundo global”. A palavra-de-ordem, mais uma vez, é adaptar-se.

“A *Revolução Científica e Tecnológica* e a reorganização dos mercados decorrente da *Formação de Blocos Econômicos* está levando a uma profunda *reestruturação da economia mundial*, o que leva a uma rápida alteração dos padrões de competitividade e à reorganização da economia mundial. Conhecimento, informação e capacitação dos recursos humanos tornam-se fatores cada vez mais importantes para o desenvolvimento e a competitividade internacional, com impacto importante sobre as economias de industrialização tardia, como o Brasil e a Bahia, em particular” (*ibid.*:19)

Como o plano chama a atenção, tudo isso tende a diminuir as “vantagens competitivas” desses espaços, as quais estão baseadas na abundância de recursos naturais e de mão-de-obra. A saída seria “elevar o padrão tecnológico e a qualificação dos recursos humanos”, aproveitando-se as potencialidades brasileiras, como, por exemplo, as dimensões do mercado interno e a “capacidade de diversificação produtiva e especialização comercial” (*id.*). Em suma, as alternativas são determinadas

externamente, restando à economia nacional e, especialmente, à regional, adotar padrões de desenvolvimento que transcendam as realidades específicas de cada país e cada região, ou o que no plano é chamado, sintomaticamente, de “padrão de desenvolvimento mundial”.

5.2.1 - A Bahia e as transformações no Estado Brasileiro

Para o PDSBA, a instabilidade política e econômica, que se prolongou por *duas décadas* e resultou em estagnação econômica e *degradação social*, foi uma implicação direta da ausência de um projeto hegemônico que servisse para unificar todos os setores sociais interessados na retomada do desenvolvimento econômico. Os planejadores baianos reconhecem que o pressuposto fundamental de qualquer projeto de desenvolvimento é a existência de um bloco de poder sólido, constituindo uma aliança ampla que lhe dê sustentação política. Os padrões de desenvolvimento que deram suporte às políticas de modernização, tanto no período varguista quanto no militar, envolviam blocos distintos de poder que acabavam por determinar a sua natureza e os seus objetivos. No entanto, no plano baiano, o apoio ao novo “projeto hegemônico” só se apresenta como força política eleitoral e parlamentar, sem nenhuma referência a sua composição social. Veja-se o que diz o PDSBA:

“Nestas condições, assume o governo nacional uma forte aliança política com inusitado suporte eleitoral e base de apoio partidário, em condições favoráveis para a construção de um projeto hegemônico, com um plano de estabilização em andamento e relativamente bem sucedido. A situação geral da economia não é muito favorável, principalmente pela completa desorganização do setor público e *pelos enormes amarras reguladoras da economia*, que *impedem uma reestruturação do padrão de organização sócio-econômica* [g.n.]” (*ibid.*:20).

O raciocínio apresentado nesta última frase pode sintetizar o conteúdo ideológico inscrito nos planos de desenvolvimento regional e reproduz de maneira clara, como já vimos, as orientações derivadas de instâncias externas, como o Banco

Mundial. As “amarras reguladoras” se constituem o fundamento institucional estabelecem limites para a ação do mercado e é a pedra angular das políticas do Estado keynesiano e do desenvolvimentismo brasileiro, em particular.⁹⁶

O PDSBA é muito claro e segue a linha definida pelo Projeto Áridas: o futuro econômico da Bahia (o ingresso em um “novo ciclo de desenvolvimento”) depende das reformas a serem implementadas no Estado brasileiro, “especialmente no terreno fiscal e na Previdência Social, pontos centrais do estrangulamento das finanças públicas”. Sem essas reformas, segundo o plano, não haverá estabilidade econômica e confiança dos “agentes econômicos para o equilíbrio da moeda” que permitam a retomada dos investimentos produtivos. (BAHIA, 1995:20).

“O cenário nacional mais provável aponta para a consolidação de um projeto hegemônico que associa *reestruturação seletiva da economia nacional e a redefinição do papel do Estado, abertura controlada da economia, com um lento e persistente esforço de combate às desigualdades sociais e à pobreza absoluta acumulada no país nestas décadas*” (Id.).

Os destaques no texto podem nos dizer muito e reforçam o que nele parece fundamental. Aquilo que aparece como imediato interesse do empresariado está grafado e se apresenta num ritmo acelerado, até diminuir de intensidade quando

⁹⁶ Essa determinação é social e política se assemelha a definição teórica proclamada pela Sociologia americana para se referir aos governos desenvolvimentistas da América Latina, especialmente no pós-1930, entre os quais, o de Getúlio Vargas. Eram designados por *populistas*, expressão que caiu no gosto da esquerda e que se popularizou como sinônimo de “demagogia”, mas que no fundo incorpora os projetos políticos que são orientados por preocupações sociais e nacionais. A reorientação política do PT em direção a uma aproximação com a tradição trabalhista de esquerda no Brasil e à defesa de um *desenvolvimentismo de esquerda* (ver, por exemplo, o programa econômico deste partido para as eleições presidenciais de 2002, lançado em 2001 [PT, 2001]). A incorporação de parte da tradição desenvolvimentista do trabalhismo pelo PT tem levado alguns *cientistas políticos* e *sociólogos* paulistas à denominar o PT como um partido “neopopulista” (FERREIRA, J., 2001). Certamente, não foi à toa que o autor de uma das obras consideradas “clássicas” da Ciência Política no Brasil, responsável em grande parte pela disseminação do uso teórico em nada ingênuo do conceito de populismo, Francisco Weffort (1977), que abandonou o barco da esquerda e preferiu ser ministro do governo “antipopulista” de Fernando Henrique Cardoso, que (não custa lembrar) aqui, definiu como objetivo principal de sua gestão “acabar com a *Era Vargas*” (FHC, 1995). Paradoxalmente, a esquerda, especialmente o PT, tornou-se recentemente uma das principais forças políticas a defender as “conquistas” sociais do varguismo e das instituições reguladoras e da manutenção do controle estatal de empresas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional. O PT, que nasceu como alternativa aos trabalhistas e aos comunistas, incorpora em parte essas tradições políticas da esquerda brasileira.

palavras que poderiam indicar aspectos essenciais perdem importância no texto: o combate às desigualdades e à pobreza (absoluta) deve ser “*lento e persistente*”, exatamente as poucas palavras que não estão destacadas.

Por isso, as promessas do “novo ciclo de desenvolvimento” mantêm e aprofundam o caráter socialmente excludente do “paradigma” desenvolvimentista, retirando dos trabalhadores os direitos que aquele modelo lhes havia atribuído, como conquista, concessão ou dádiva. Elas se expressam no que é chamado de “quatro grandes tendências” do desenvolvimento baiano, tendo como condição para a sua efetivação as reformas pretendidas: a) *ritmos elevados de crescimento*, com média de 6% ao ano num período de 15 anos; b) abertura externa da economia brasileira, o que aumentará os investimentos produtivos, e ampliação do mercado interno; c) *reforma do Estado brasileiro*, com desestatização e reorientação dos investimentos em “áreas estratégicas”; d) *reestruturação e modernização seletiva e concentrada*, destinada a “alguns setores econômicos” que se beneficiariam com a inovação tecnológica e gerencial, que poderá beneficiar as regiões industriais tradicionais e/ou próximas dos mercados dos outros países do Mercosul, tendendo haver uma reconcentração espacial (*ibid.*:20-22).

Para procurar estabelecer hipóteses sobre o futuro a partir da concretização (ou não) das políticas consideradas estratégicas, baseado no esquema do Projeto Áridas, o PDSBA traça dois cenários tidos como prováveis num período de quinze anos (1995-2010): o *cenário tendencial* – aquele em que se consideram as tendências registradas no presente projetadas a partir da manutenção das políticas *tradicionais* e não recomendadas pelo *novo paradigma sustentável* – e o *cenário desejado*, ou seja, aquele que será o resultado considerado previsível a partir da mudança na concepção

de desenvolvimento e que, segundo o documento, representa os anseios da “sociedade baiana” (*ibid.*:26)

No *cenário tendencial*, prevê-se um crescimento econômico médio e uma consolidação da integração “seletiva” da economia baiana à economia nacional, além de uma “moderada” melhoria da qualidade de vida do povo baiano, com redução do desemprego e do sub-emprego, elevação da expectativa de vida, melhoria no abastecimento d’água e declínio do analfabetismo. As tendências apontadas mostram que existirão “moderados” impactos ambientais, com pressão sobre os recursos hídricos e cobertura florestal. No plano do institucional, será implementada uma lenta reorganização do Estado, tendendo a um reforço do “papel regulador, em detrimento dos investimentos diretos”, além de uma “moderada descentralização institucional (municipalização)”, democratização das “instituições e a participação social no processo decisório” (*ibid.*:26-30).

Genericamente, o futuro desejado pelos baianos – nos termos do PDSBA, um futuro “atemporal e livre de restrições”, ou seja, das limitações impostas pela realidade (ou pela vontade política) – sonha com uma “*sociedade justa e democrática, com qualidade de vida alta e distribuição de renda eqüitativa, sem fome e baixa incidência de pobreza e ainda com o meio ambiente equilibrado e recuperado*” (*ibid.*:30). No entanto, a “vontade” do povo baiano se converte no futuro desejado pelos *planejadores* baianos, que é mais “temporal” e mais restritivo.

“O Cenário Desejado é a *aproximação plausível ao futuro desejado pela sociedade baiana*, mediado pelas circunstâncias e efetivas possibilidades de desenvolvimento, que resulta de uma estratégia de desenvolvimento sustentável (com uma visão de longo prazo) que altere o cenário tendencial, potencializando as oportunidades e reorientando o estilo de desenvolvimento” (*id.*).

O referido *estilo de desenvolvimento* se baseia numa estratégia combinada de investimentos estruturadores em educação, ciência e tecnologia e infra-estrutura econômica e hídrica, *desenvolvimento social* e *conservação do meio ambiente*. É seguindo essa lógica que a Bahia tende a melhorar, “de forma significativa” os índices de crescimento econômico, de qualidade de vida e proteção do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais.

Neste sentido, o *cenário desejado* projeta para os quinze anos seguintes à elaboração do plano “taxas elevadas” de crescimento econômico, com o PIB estadual quase triplicando. Haverá uma melhoria da qualidade de vida do povo baiano, com a renda *per capita* mais que duplicando, com redução do desemprego e do subemprego, da pobreza, com a elevação da expectativa de vida, melhoria do abastecimento d’água sofrerá uma melhora, o analfabetismo declinará. Quanto aos impactos ambientais, se verificará uma elevação da qualidade do meio ambiente, devido “à introdução de novas tecnologias e à reorientação da estrutura produtiva” e um maior controle ambiental. No que diz respeito ao Estado, será fortalecida sua “presença reguladora”, no entanto, será diminuída “sua participação como investidor direto”. Haverá descentralização administrativa e democratização das instituições (*ibid.*:30-33).

Em síntese, pode-se presumir que a resolução dos problemas econômicos e sociais está vinculada a um processo de reforma do Estado e liberalização econômica. É a conclusão óbvia que se pode tirar a respeito das condições para ser atingido o *cenário desejado*, porque, a não ser nas projeções estatísticas, são estas as únicas e fundamentais mudanças visíveis propostas, associadas, é claro, à preocupação retórica com o meio ambiente. Ou seja, a intervenção do Estado e a sua ação reguladora parecem ser em si mesmas produtoras e reprodutoras dos problemas do desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, a estratégia de desenvolvimento proposta traz algumas contradições com a realização dos objetivos propostos, que o plano chama de “desafios estratégicos”. O primeiro deles no modo de compatibilizar crescimento econômico com conservação ambiental; o segundo tende a sofrer impactos do primeiro. A solução proposta é a reestruturação produtiva e a mudança do padrão tecnológico. É algo que parece simples, mas é um desafio que o capitalismo no plano mundial se coloca sem oferecer ainda soluções viáveis.

Um outro desafio importante é procurar conjugar competitividade econômica com ampliação dos postos de trabalho e distribuição de riqueza, sem o estabelecimento de mecanismos formais regulatórios que assegurem que isso ocorra. Ora, é da própria natureza do capitalismo a substituição progressiva do trabalho humano pelo mecânico como estratégia para manter a competitividade e aumentar a capacidade de produção de mais valia, determinando, pelo menos num primeiro momento, a geração de fontes de *superlucros* (MANDEL, 1985). O avanço tecnológico tem principalmente esse objetivo. É o único dado sobre o qual o capital tem o controle direto para reduzir seus custos de produção. Por isso, há uma certa confusão expressa no documento e mesmo um raciocínio contraditório. Vejamos, então:

“Embora a competitividade econômica possa levar, em certas condições, à concentração de riqueza e redução do emprego e da massa salarial, nenhuma economia pode ser competitiva no novo paradigma de desenvolvimento sem a qualificação da força de trabalho, que passa, necessariamente pela educação básica e superior e pela qualidade de vida e saúde da população. Se a competitividade não leva necessariamente à equidade, é uma condição para a mesma; enquanto a equidade, cada vez mais, constitui uma necessidade para a competitividade da economia baiana” (BAHIA, 1995:38).

Assim, se a competitividade pode levar – e tem levado sempre –, ao desemprego e à redução da massa salarial, em condições de excedente de força de trabalho, como o mero acesso à educação por parte dos trabalhadores pode deter o

desemprego, especialmente no longo prazo? Portanto, a “equidade” a que se refere o plano baiano é de condições iguais de competição entre os próprios trabalhadores e seus segmentos. A educação e a qualificação por si só não tem resolvido o problema. Então, como explicar os altos índices de desemprego entre, por exemplo, os trabalhadores europeus? É claro que o crescimento econômico provocará uma ampliação da oferta de emprego, mas ela será “sustentável” ou reproduzirá as tendências contemporâneas de redução dos efetivos de trabalhadores em todos os setores econômicos devido à modernização produtiva?

A questão é esta: é possível no capitalismo, sem a mediação do Estado para “corrigir” as “imperfeições” do mercado, alcançar uma sociedade que seja sustentável política e socialmente? Ou, como a experiência histórica demonstra, em que condições de liberalização econômica, tenderemos a conviver com as crises recorrentes, agora sem os mecanismos de proteção social construídos pelas experiências keynesianas? É certo que, no caso do Brasil, nunca tivemos um *Estado do bem estar social* e todo o grande processo de modernização econômica e social se fez às custas da concentração de riqueza, seja mediante o controle sobre os baixos salários e/ou do financiamento estatal para a atividade privada, feitos direta ou indiretamente com subsídios e com a política inflacionária. E é essa a grande contradição gerada pelas políticas desenvolvimentistas: a imensa pobreza em meio à modernização capitalista. A industrialização não reduziu as desigualdades, mas potencializou-a dando-lhe agora novas formas.

O que o novo modelo propõe é aumentar a distribuição de renda apenas pelo estímulo à iniciativa privada e, mediante políticas de combate à pobreza, reorientando as relações do Estado com a sociedade civil, ou seja, reduzir a sua capacidade de intervenção sobre conflitos nela engendrados. Daí a defesa do que o

PDSBA chama de uma *nova institucionalidade*⁹⁷, uma “nova filosofia do Estado, dos seus papéis e suas relações com a sociedade” (*ibid.*:121).

“A construção desta nova institucionalidade passa necessariamente por dois caminhos complementares que constituem linhas de ação do Modelo de Gestão: a *reestruturação e reforma do Estado*, assegurando flexibilização, recuperação da capacidade de investimento, descentralização, e desestatização, com transferência de atividades para empresas e iniciativas não governamentais; e, o *fortalecimento da sociedade civil e da cidadania*” (*ibid.*:122).

Isso exige uma “modernização” das instituições públicas. Esse processo passa pela “capacitação dos recursos humanos” – baseada agora na utilização de “técnicas contemporâneas de gestão e planejamento”. Passa ainda pela “racionalização e enxugamento da máquina pública” – dando-lhe novo perfil e novos papéis –, pela “reforma administrativa” – criando instituições “flexíveis” para atuar tendo como orientação à nova realidade estadual. Por fim, passa pela “redefinição da natureza jurídica das instituições” – transformando-as em “instâncias públicas de direito privado” (*id.*).

5.2.2 - Programas e financiamento

As ações que resultarão dessa nova orientação política (e ideológica) têm por base três políticas consideradas centrais e, em tese, definem as prioridades estratégicas: a *política ambiental*, a *política social* e a *política espacial*. Opinamos dessa maneira porque não há uma coerência entre a centralidade proclamada no texto e os programas propostos. Há um esforço declarado de incluir essas questões que, como já vimos, pelo menos na retórica dos adeptos do novo modelo de desenvolvimento, é o que pretende diferenciar o paradigma de desenvolvimento sustentável do paradigma

⁹⁷ “O conceito de desenvolvimento sustentável que orienta a estratégia de desenvolvimento tem implicações diretas na proposta institucional, condição para a sua sustentabilidade político-institucional. Entre os aspectos institucionais do desenvolvimento sustentável destacam-se a *continuidade e permanência* no tempo de políticas e programas de desenvolvimento, a *estabilidade e eficiência das instituições*, a *participação da sociedade civil* no processo decisório e nos controles e acompanhamentos da gestão pública, e a co-responsabilidade compartilhada no setor público e da sociedade e organizações privadas com os objetivos e as iniciativas de desenvolvimento” (*ibid.*:121).

desenvolvimentista. Não discutimos aqui a justeza dessas preocupações, mas a relação delas com os programas a serem efetivados. A importância desses programas e o aporte de recursos a eles destinados denotam na prática a importância estratégica dessas políticas de crescimento econômico, não com as preocupações sobre o meio ambiente. De modo que as ações propostas têm mais um caráter organizacional e jurídico, importantes sem dúvida, mas seguramente insuficientes.

Quanto à política ambiental, são estes os instrumentos de ação propostos para enfrentar o problema ambiental:

“1. *Fundo estadual de meio ambiente*, constituído com base em taxas de licenciamento, multas e contribuições, e royalties pela utilização de recursos naturais e energéticos. 2. *Zoneamento ecológico-econômico*, como base para ordenamento da localização das atividades econômicas e humanas no espaço baiano. 3. *Legislação de Controle ambiental (...)* 4. *Legislação de Gerenciamento de Recursos Hídricos*. 5. *Sistema de Acompanhamento e Controle dos programas, projetos e instrumentos de intervenção pública e privada no espaço baiano (...)* 6. *Fortalecimento e recuperação do CRA – Centro de Recursos Ambientais (...)*” (*ibid.*:49-50).

A “política ambiental” do PDSBA pode ser resumida nas ações propostas acima, tratando-se de construir um ordenamento jurídico e formal para estabelecer limites à intervenção econômica no espaço baiano, o que constitui um avanço inegável. No entanto, não há perspectiva para recuperação do meio ambiente já degradado, ou seja, não existem programas propostos nessa direção nem muito menos recursos indicados, a não ser o que trata da criação de um fundo com financiamento oriundo de recursos certamente insuficientes para ações mais amplas de defesa e recuperação do meio ambiente.

A *política social* é centrada no combate à pobreza, cujo contingente equivale a cerca de 48% do total da população baiana, o que representa um dos mais altos índices de pobreza do Brasil” (*ibid.*:51), que na Bahia, como de resto em todos os outros Estados do Nordeste, é concentrada no meio rural. O objetivo dela é o de

“reorientar o estilo de desenvolvimento”, que deve ser dirigido para o “transbordamento do crescimento econômico” capaz de gerar emprego e renda e oferecer “serviços sociais básicos”. O público-alvo dessa política é a população pobre e de baixa renda, determinando, assim, um caráter pontual das ações propostas e não uma reformulação global da política de desenvolvimento que se oriente para a distribuição de renda e reproduzindo, com suas particularidades, as orientações gerais do *novo paradigma*. Elas se limitam a organizar o mercado de trabalho e criar um sistema de informação das necessidades e oportunidades de emprego e orientação das ações de treinamento, capacitação e reciclagem do trabalhador, e o apoio ao trabalhador autônomo na “intermediação de serviços profissionais, orientação técnica e treinamento”. Além disso, apóia o financiamento e gerenciamento de micro-empresas, das atividades artesanais e cooperativas, especialmente no campo. Quanto às ações diretas do Estado, estas são priorizadas iniciativas “compensatórias” que visam a “combater a pobreza nos níveis e condições mais dramáticas”, destinadas prioritariamente às crianças e adolescentes, além da implantação de serviços sociais básicos, com ênfase para educação e infra-estrutura social, como saneamento, saúde e habitação (*ibid.*:51-52).

A *política espacial* é dirigida com o objetivo de estabelecer uma maior homogeneidade do espaço econômico baiano, procurando incluir o semi-árido no dinamismo verificado no litoral e no oeste da Bahia, o qual que se especializou recentemente na produção de grãos, constituindo-se numa frente de expansão da economia baiana. No entanto, existe pouca articulação entre essas duas regiões, tendo o oeste baiano constituído uma articulação comercial mais intensa com a economia do Sudeste do Brasil. Entre a economia litorânea e a do cerrado baiano, se interpõe o vasto semi-árido, que, mesmo tendo experimentado uma modernização dos perímetros

irrigados, mantém-se no geral estagnado. Em síntese: a economia baiana é espacialmente fragmentada, constituindo núcleos pouco articulados entre si, o que configura um baixo nível de integração econômica. A *política espacial*, portanto, deve tentar buscar superar essas limitações e construir uma economia mais homogênea no espaço baiano (*ibid.*:55-62).

Os programas prioritários de ação econômica e social reproduzem em linhas gerais, com as particularidades de cada equipe de elaboração, de acordo com a realidade de cada Estado, as preocupações constantes no Projeto Áridas, entre as quais destacamos, no campo do desenvolvimento econômico, a seguintes propostas: a *ampliação e a modernização da infra-estrutura econômica* (no setor de transportes, de energia elétrica e comunicação), da oferta de água (*ibid.*:63-72), a “expansão e a diversificação do turismo” (*ibid.*:99-104), a “reestruturação seletiva da indústria” (*ibid.*:104-107). Na área social, deve ser destacada, como sempre, a educação orientada para a qualificação da força de trabalho, os programas de saúde e as prioridades para o saneamento básico e habitação.

A execução do plano tem como sustentação o que é chamado de *instrumentos*: de um lado, os “instrumentos fiscais e financeiros”, e de outro, os “instrumentos organizacionais”. A apresentação desses instrumentos viabilizará uma análise posterior que se constitui no ponto principal da execução da estratégia: a sua viabilidade financeira, que possibilitará a comparação das “(...) metas de investimento e crescimento econômico com as disponibilidades e possibilidades de mobilização e efetivação dos instrumentos financeiros”⁹⁸ (*ibid.*:116).

⁹⁸ Os instrumentos apresentados podem ser enquadrados dentro das seguintes linhas: 1) financiamento de projetos através de reembolso na forma de empréstimo de até 75% do ICMS, para investimentos fora da Região Metropolitana de Salvador, e de até 50% dentro dela, com carência de 36 meses para pagamento, “prazo longo de pagamento”, “sem juros e correção de metade da inflação”; 2) financiamento externo através de recursos originários, especialmente do BID e do Banco Mundial, da

As propostas elaboradas pelo PDSBA confirmam uma das análises esboçadas nesta tese a respeito da existência, no plano dos incentivos e financiamentos à indústria, de uma recusa por parte das instituições internacionais de destinar recursos financeiros para essas atividades, constituindo como núcleo da estratégia de financiamento os aportes federais e o emprego dos instrumentos fiscais. No caso da Bahia, os incentivos fiscais pressupõem o reembolso futuro de parte significativa do ICMS, que se dão na forma de empréstimos em condições bastante vantajosas, o que significa, na prática, renúncia de parte significativa desse imposto, devido à maior proximidade do espaço baiano dos mercados do Centro-Sul. Por outro lado, os “instrumentos organizacionais” revelam uma clara orientação liberalizante, à medida que vincula a ação do Estado e a estratégia de desenvolvimento aos interesses privados, majoritariamente daqueles oriundos de fora do espaço baiano. A dependência financeira externa, seja de organismos financeiros externos seja de capital privado, parece ser a principal motivação para essa radical orientação liberalizante, como reconhece o próprio plano:

“A implantação do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia demanda mobilização de elevado volume de recursos financeiros, tanto públicos quanto privados e sua adequada distribuição nas diferentes Políticas e nos Programas Estruturantes, articulando os instrumentos

ordem de 2,2 bilhões de dólares “distribuídos em diversos programas estruturantes e políticas [sociais]”; 3) financiamento do BNDES para atividades produtivas e de infraestrutura econômica, cujo montante é estimado em 459 milhões de dólares em quatro anos (*id.*). Em relação às outras fontes de financiamento, destacamos o FINOR, o FNE, além daqueles oriundos da “conversão da Dívida Externa em investimentos no Nordeste”, os quais aparecem com destinação fixada para as áreas de turismo, recuperação de florestas e recursos hídricos (*ibid.*:117). Os “instrumentos organizacionais” propostos ou seja, a forma de implementação da estratégia que define também a forma de atuação do Estado na execução da estratégia, começam pela proposta de criação de uma *agência de desenvolvimento* que será vinculada ao banco estadual, “mas com natureza jurídica própria”, que atuará na “articulação do setor empresarial, na “identificação de oportunidades de investimento”, na “promoção das potencialidades”, além de negociar e estimular novos investimentos. Além disso, o plano propõe o aprofundamento de espaços de “negociação e construção de parcerias do governo com o empresariado” com a instituição de *fórum de desenvolvimento*. Propõe, também, assim como a concessão de serviços públicos “em áreas de infra-estrutura econômica e social de interesse do empresariado”, da facilitação do acesso a informações sobre possibilidades de investimentos na Bahia e “desburocratização” da legislação da micro e pequena empresa (*ibid.*:118).

financeiros previstos segundo prioridades e necessidades estratégicas e, de acordo com as características de cada segmento. De uma forma mais geral, a dinamização e reestruturação da base econômica estadual, com crescimento econômico alto (segundo metas definidas), requer investimentos totais médios na Bahia em torno de US\$ 5 bilhões de dólares ao ano, nos primeiros quatro anos de governo (1994-1999), e de US\$ 10 bilhões de dólares ao ano, no período de 1999 a 2010” (*ibid.*:118).

Vejamos que o *futuro desejado*, para ser alcançado, depende de iniciativas que estão fora do controle do Estado baiano e dependem, como se vê, da iniciativa de agentes cujos interesses e objetivos não são necessariamente os mesmos do Estado nem da população baiana. Segundo o próprio plano, dos cinco bilhões de dólares previstos para investimentos, 2,28 bilhões são oriundos de financiamento internacional, ou seja, quase a metade dos investimentos previstos.

Assim é que o PDSBA segue a mesma lógica e o mesmo padrão determinado pelo novo paradigma de desenvolvimento e reforça o consenso em torno das mesmas idéias que são defendidas pelo governo federal e pelo Banco Mundial.

5.3 - PERNAMBUCO 2010: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O título acima é o título plano de desenvolvimento sustentável de Pernambuco. Este plano nasceu no primeiro ano do governo de Miguel Arraes, um dos ícones remanescentes da esquerda trabalhista brasileira dos anos pré-ditadura militar. Arraes estava à frente do Governo de Pernambuco durante o golpe de 1964, que lhe cassou o mandato. Após anos de exílio, Arraes volta ao Brasil e, em 1986, se elege, pelo PMDB, pela segunda vez governador de Pernambuco. Ela alcançaria o seu terceiro mandato na eleição de 1994, agora pelo PSB, formando uma ampla aliança de esquerda que incluía também o PT, numa aliança nacional, cujo candidato a Presidente era Luiz Inácio Lula da Silva. Arraes manteve-se na oposição durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tendo o governo eleito uma orientação e uma base social e política mais nitidamente de esquerda, que tinha como um dos fatores de unidade a crítica e a oposição às políticas neoliberais, a reafirmação da postura política e ideológica da defesa do papel regulador do Estado na economia não pareceria surpresa para ninguém. No entanto, se posiciona de maneira pouco clara na defesa da participação da sociedade civil, ou seja, dos agentes não-estatais, posição que, como vimos, não se diferencia das opiniões constantes no Projeto Áridas e nos planos até aqui analisados. Vejamos esta opinião:

“O Estado deve ser fortalecido na sua capacidade de intervenção e, sobretudo, regulação, ao mesmo tempo em que deve aumentar o peso da sociedade civil e das iniciativas não governamentais. Por outro lado, deve-se promover a reestruturação do setor público, com a redefinição de papel e responsabilidades – como forma de elevar sua eficiência e eficácia na implementação de políticas e programas e aumentar a capacidade de investimento e indução governamental – aliada à democratização das instituições públicas e privadas, capaz de assegurar a efetividade da estratégia de desenvolvimento sustentável de Pernambuco” (PERNAMBUCO, 1995:29).

Ora, que tipo de regulação é defendida aqui? O Estado deve ter presença marcante no processo de desenvolvimento, dirigindo sua atuação em função de uma estratégia, cuja consecução pressupõe objetivos econômicos e sociais claros. Para alcançá-los, o Estado deve atuar para combater as contradições produzidas pelo mercado? Ou deve atuar no sentido de viabilizar os investimentos econômicos, aumentando o “peso da sociedade civil e das iniciativas não governamentais”? O que significa “reestruturar o setor público” e “redefinir papéis e responsabilidades” para tornar o Estado mais “eficiente” para aumentar a “capacidade de investimento e indução governamental”? Isso pode ser interpretado como uma suposta defesa da limitação da atuação do Estado às esferas não econômicas, deixando esta para a livre atuação empresarial?

Vejamos que a proclamação da defesa pura e simples do fortalecimento da capacidade de intervenção e regulação não resolverá o problema, se essa afirmação não for devidamente qualificada. A dúvida permanece e mesmo se amplia quando é enfatizada a necessidade de o centro da execução da estratégia serem os processos de negociação e gerenciamento “das intervenções públicas e privadas e das articulações do Estado com a sociedade”. O papel dos gestores do Estado é a articulação das “diversas dimensões e as instituições responsáveis por elas, em sintonia com a *concepção* do desenvolvimento sustentável e com a *novas tendências* de organização do Estado e da sociedade” [g.n.]. Esta é uma atuação que deve ser orientada pelo objetivo de tornar o Estado mais “eficiente” e que deve abrir mais espaço para a “participação da sociedade” (*id.*).

As idéias começam a ficar mais claras. E o mais interessante entre tudo isso, e agora nós temos a oportunidade de comentar esse aspecto porque estamos diante de um plano formulado por um governo considerado de esquerda. Quanto o discurso da democratização do Estado e de defesa da participação da sociedade civil – assinala-se –, tão caro à tradição de esquerda, é apropriado pelos neoliberais para se contrapor às idéias intervencionistas, atribuindo-lhe um caráter antidemocrático, já que ali o Estado substitui a sociedade. Quem pode ser contra propostas democratização e participação da sociedade? Por outro lado, fica muito mais fácil justificar adesão às “novas tendências de organização do Estado” mantendo-se o discurso democrático, especialmente para governos de origem popular.

Mas o governo de Miguel Arraes e ele próprio podem ser definidos como neoliberais? A essa questão não responderemos por ela demandar uma discussão que não faz parte dos objetivos dessa tese. No entanto, no plano dos posicionamentos políticos mais gerais, que o aproximavam do PT, e que os levaram novamente a apoiar

o seu candidato na eleição presidencial de 1998, é importante reconhecer que politicamente Arraes procurava manter-se fiel a sua origem e ao campo político que se manifestava crítico do neoliberalismo. O problema diz respeito, acreditamos nós, às imposições limitativas da capacidade de autonomia dos Estados, relativas ao financiamento das políticas de desenvolvimento propostas, que demandam recursos para investimentos, concentrados na União ou sob o controle do governo federal e nas instituições de financiamento externas. Para o financiamento dos projetos de investimentos nas diversas áreas, seja de infra-estrutura econômica, hídrica e de políticas sociais, não se incluindo as contrapartidas do Estado, todas as fontes para as primeira e segunda área são originárias do Orçamento Geral da União, que demandam negociações para liberação. Os projetos voltados ao atendimento de demandas sociais (saneamento básico, educação, saúde etc.) são majoritariamente financiados com recursos do Banco Mundial, constituindo um volume de recursos da ordem de 2,5 bilhões de dólares! (*ibid.*:37-38).

Haveria alguma alternativa política a não ser o pragmatismo de aderir às “*novas tendências* de organização do Estado e da sociedade”? Certamente, essa é uma questão difícil e sua resposta pode estar nas proposições do plano pernambucano. Este é mais um plano que se inscreve sob a orientação do paradigma de desenvolvimento sustentável, crítico das experiências de desenvolvimento econômico que “resultaram em grandes frustrações”, como concentração de renda, injustiças sociais e problemas ambientais que “atestam o fracasso dessas políticas”. Foi assim que, a partir das lutas dos movimentos ambientalistas “nos países centrais”, originou-se “uma nova concepção de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável”(*ibid.*:5). O plano demonstra com clareza os termos da adesão à nova concepção:

“Com a elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para Pernambuco, o Governo está oferecendo uma contribuição ao desafio de produzir uma concepção de desenvolvimento, *baseada* [g.n.] nas discussões já postas a nível de Nordeste pelo *Projeto ÁRIDAS*, ao mesmo tempo em que constrói o seu próprio discurso de mobilização em torno de um projeto estadual de desenvolvimento voltado para o futuro” (*id.*).

O plano segue a mesma linha de apresentação já delineadas em outros planos, expondo os problemas da economia e da sociedade pernambucana.

“A estratégia procura organizar a intervenção pública e privada, de forma *múltipla e articulada, em várias frentes*, de modo a otimizar os resultados da dinâmica de cada uma das seis dimensões referidas, e potencializar suas interfaces e impactos cruzados no conjunto da realidade pernambucana. No entanto, *dada a escassez de recursos financeiros* [g.n.], humanos, ambientais e tecnológicos, ela se utiliza da *seletividade* como critério norteador da escolha de prioridades, expressas nos *vetores estratégicos* (CIDADANIA, AMPLIAÇÃO DAS VANTAGENS COMPETITIVAS [g.n.], REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E CONSOLIDAÇÃO DE COMPLEXOS ECONÔMICOS E DESENVOLVIMENTO DA BASE LOCAL), que consolidam o conjunto de ações capazes de levar a realidade pernambucana da situação atual àquela que se deseja construir até o final da primeira década do século XXI” (*ibid.*:9).

Das afirmações acima, chamamos a atenção para alguns elementos de aproximação (para não dizer repetição) com os outros planos estaduais e com o Projeto Áridas. O primeiro refere-se às dimensões, que no Projeto Áridas (BRASIL, 1995:59) são quatro e no da Paraíba são os mesmos seis (PARAÍBA, 1995:1ss), mas incluem as mesmas prioridades estratégicas. O segundo, diz respeito à limitação imposta pela “escassez de recursos financeiros”, comum a todos. O terceiro aos chamados “vetores estratégicos” (semelhante ao plano da Bahia [BAHIA, 1995:42]). De maneira semelhante aos outros planos, procede-se, também, a uma análise da evolução da economia pernambucana buscando-se dar ênfase aos seus problemas e identificando-se as “potencialidades” e o que é chamado de “visão prospectiva” (*id.*). Este é um outro aspecto que confirma a influência dos ideólogos internacionais do desenvolvimento sustentável, nos termos do relatório do governo inglês (PEARCE et al., 1997), aqui

analisados no primeiro capítulo, que defende a necessidade de consolidar uma visão de longo prazo que transcenda as posições políticas e ideológicas dos partidos e governos. Assim, como pode um governo propor uma estratégia de duração de quinze anos, se não há certeza da continuidade administrativa do agrupamento político que está no governo do Estado, especialmente em Pernambuco, um Estado marcado desde 1982 pela alternância de partidos no poder?

5.3.1 - A questão do financiamento

Quanto às possibilidades de um desenvolvimento sustentável, o plano o condiciona às “circunstâncias históricas” do Estado de Pernambuco – marcada pela crise dos setores tradicionais da economia pernambucana (o sucro-alcooleiro e o pecuário-algodoeiro), a perda de participação relativa no PIB regional (que em 1970 era de 25,6% caindo para 17%, apesar de continuar sendo a segunda maior economia), os problemas sociais decorrentes do modelo de desenvolvimento concentrador de renda e a mentalidade retrógrada das elites estaduais. O plano recorre, também, à análise das “condições do contexto de transformações políticas, econômicas, sociais e tecnológicas que se operam no ambiente mundial e afetam o Brasil”, sendo a compreensão dessas condições “a base para a definição da estratégia de desenvolvimento sustentável” (PERNAMBUCO, 1995:9).

No que diz respeito aos *estrangulamentos* da economia pernambucana, o plano destaca: a) a baixa qualificação da mão-de-obra; b) a deficiências na infraestrutura econômica (transportes, comunicação e energia elétrica); c) a defasagem tecnológica; d) a limitação de recursos naturais; e d) uma “reduzida capacidade de iniciativa e de investimentos do setor público”. Este problemas são decorrentes, em parte, da “*falta de aglutinação dos atores sociais e lideranças políticas do Estado*, em torno de um projeto de desenvolvimento de Pernambuco” (*ibid.*:12). Este afirmação

tem como referência a situação política de Estados, como a Bahia e o Ceará, que experimentaram na última década uma certa continuidade administrativa.

Quanto às *potencialidades* do Estado de Pernambuco, observadas em decorrência das “condições *geradas* pelo novo paradigma de desenvolvimento que se afirma no contexto nacional e internacional”. São elas: proximidade dos mercados da América do Norte e Europa, diversidade socioeconômica, geoambiental e cultural e existência de base científico-tecnológica e de formação de recursos humanos “para os padrões nordestinos”, o que *sintoniza* Pernambuco com os “requisitos do paradigma produtivo do século XXI” (*ibid.*:13).

Assim, a estratégia se orienta com o objetivo de atingir o “cenário desejado”, reproduzindo aqui também os mesmos termos do Projeto Áridas (BRASIL, 1995:80), definido como a projeção de um futuro que “procura refletir a combinação mais favorável para o futuro de Pernambuco, aproximando-se das expectativas e desejos de uma nova sociedade” (PERNAMBUCO, 1995:14). Para alcançá-lo, é necessário ter em conta os condicionantes internos (as energias sociais, a postura da sociedade frente aos desafios do presente e do futuro) e das determinações externas.

“A globalização, a reestruturação produtiva, a financeirização da riqueza, a revolução científico tecnológica, a organização de grandes blocos de mercado, a crescente importância do conhecimento, da informação e da capacitação dos recursos humanos, como variáveis chave, são determinantes exógenos. Acrescente-se que o ambiente geopolítico, também, se reestrutura após o término da guerra-fria.

“Estas mudanças já exerceram influência nos ambientes econômicos, cultural, social e político do Brasil. A estratégia adotada pelas elites dirigentes para a inserção do país nesse novo ambiente tem privilegiado atividades, segmentos e espaços dotados de maior competitividade. É uma estratégia muito seletiva, portadora de restritas oportunidades para espaços periféricos, como o de Pernambuco, possuidor de modestos 3% da economia nacional. Mas, existem, por outro lado, oportunidades que não podem ser perdidas (...)” (*ibid.*:15).

Essas “oportunidades” dizem respeito às já citadas proximidades dos grandes mercados e à existência de boa formação dos recursos humanos,

acrescentando aqui as potencialidades do turismo. Observe-se que a postura é de aceitação das condições impostas pelo “ambiente externo”, que determinam o ambiente interno, restando nada mais que a adaptação a essa estrutura rígida, bem em conformidade com o discurso ideológico dominante. Além disso, a postura crítica diante do modelo de desenvolvimento anterior, não se verifica ao novo paradigma, saudando-o sem que se verifique os impactos econômicos e sociais comuns a uma economia liberalizada. Resta apenas a constatação e a aceitação das transformações que deverão ocorrer no “ambiente brasileiro”, como uma decorrência desse processo: a “reformatação do Estado brasileiro” e a “retomada” do crescimento econômico, com “estabilidade econômica e financeira” (*id.*). Quem viveu viu que a primeira transformação se efetivou, já a segunda comprovou o engodo da ortodoxia neoliberal.

O “cenário desejado”, que reproduz mais uma vez as metodologias do Projeto Áridas, inclui uma série de projeções a serem alcançadas no final do período de quinze anos, nas diversas áreas de atuação do Estado. O crescimento da economia pernambucana acompanhará o ritmo de crescimento da economia nacional como “resultado de maior integração externa e com maior dinamização do mercado estadual”. Isto confirma a perspectiva positiva, e mesmo a adesão, dos “gestores” das políticas de desenvolvimento pernambucanas às tendências da abertura econômica (*ibid.*:16). Os impactos da integração econômica implicaria numa maior “diversificação da base produtiva” e desenvolvimento do turismo. Isto ampliaria as “oportunidades de ocupação produtiva” da mão de obra, possibilitaria a redução da pobreza, devido à implementação de “políticas e iniciativas [de combate à pobreza], públicas e privadas, voltadas para a melhoria das condições de vida da população”. Tais ações ajudariam a melhorar os indicadores sociais como expectativa de vida,

abastecimento d'água, analfabetismo e melhoria da renda. Serão observadas melhorias no meio ambiente e avanços do “terreno científico e tecnológico” (*ibid.*:16-19).

“O cenário de desenvolvimento sustentável pressupõe a combinação favorável de *organização dos atores do Estado, em torno de uma estratégia de transformação sócio econômica, e reorientação do modelo de desenvolvimento*, com atração de *investimentos estruturadores* e suporte do governo federal” (*ibid.*:16).

A seguir, o plano pernambucano adota, não vamos dizer que copia, os mesmos critérios de projeção para vislumbrar os cenários a partir das políticas propostas: projeta o crescimento para a economia brasileira e, superando os *estrangulamentos* citados acima, a economia de Pernambuco acompanharia o ritmo de crescimento da economia do país. Decorrente disso, aumentaria sua participação na formação do PIB nacional, através de uma *diversificação da base produtiva*, aumento das oportunidades de emprego, diminuição da pobreza, e melhoria na infraestrutura destinada ao atendimento das populações mais pobres, o que resultaria em aumento da expectativa de vida, da redução do analfabetismo e uma melhor distribuição de renda (*ibid.*:16-19). Mais liberalização e integração econômica igual a melhores condições de vida. A velha matemática social da economia liberal. Dois mais dois não são quatro?

Assim, o plano de desenvolvimento sustentável de Pernambuco segue à risca o mesmo modelo proposto pelo Projeto Áridas e, especialmente quanto à metodologia e organização, é até mais fiel à estrutura daquele, dando mais legitimidade à proposta e contribuindo para a construção do *consenso estratégico*.

5.4 - O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PARAÍBA

Quando o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba (PARAÍBA, 1995) foi lançado, o governador recentemente eleito no pleito de 1994, Antônio Mariz, já havia morrido acometido por um câncer de pulmão. Mariz era um político originário de uma família tradicional com atuação política tanto na Paraíba quanto no Rio Grande

do Norte, os Maias, mas de posições políticas à esquerda. Iniciou sua carreira política no antigo PTB getulista, quando se elegeu prefeito de Souza, no Alto Sertão paraibano, em 1963. Devido às ligações familiares, não foi cassado após o golpe militar de 1964. Manteve-se no cargo e teve que aderir à ARENA, o partido que deu sustentação à ditadura militar desde a reforma política de 1965. No entanto, Mariz nunca foi totalmente subserviente aos governos militares e, segundo Santos W. (1990:279-286), isso acabou lhe valendo o veto na indicação para a eleição indireta do Governo da Paraíba, em 1977.

Antônio Mariz, desde então, passou a assumir posições abertamente oposicionistas, como na campanha pela anistia geral e irrestrita de 1978–1979. Entrou logo depois para o PMDB e foi o candidato a governador em 1982, tendo sido derrotado. Em 1986, Elegeu-se deputado federal constituinte, tendo recebido “nota dez” numa avaliação do DIAP, depois de concluído os trabalhos da Constituinte. Em 1990, foi eleito senador, tendo como ação que merece destaque o relatório sobre a Lei de Patentes, quando assumiu as posições das entidades científicas e empresariais nacionais contra os poderosos interesses do governo dos EUA e dos grandes laboratórios estrangeiros, especialmente americanos. Em 1994, foi uma espécie de tábua de salvação do PMDB, que, envolvido na tentativa de assassinato do ex-governador Tarcísio Burity, perpetrada pelo então governador Ronaldo Cunha Lima, tinha sérias dificuldades nas eleições daquele ano. Mariz, já doente, foi candidato e se elegeu governador numa campanha de dois turnos. O seu vice, José Maranhão, também originário do PTB, empresário e proprietário de terras, assumiria definitivamente o governo da Paraíba após a morte do titular, cargo que exercera, na prática, durante quase todo o tempo em que Antônio Mariz esteve no governo.

É impossível saber se essa mudança alterou de maneira substancial a trajetória política do governo. Se *slogan* de governo indica alguma coisa nesse sentido, podemos dizer que sim. O *slogan* do governo de Antonio Mariz foi “Governo da solidariedade”. Após a sua morte e a ascensão do vice, José Maranhão, o *slogan* do governo foi alterado para “Austeridade é desenvolvimento”, indicando adesão explícita ao princípio fundamental das administrações neoliberais: a austeridade fiscal. No entanto, é difícil supor que Antônio Mariz pudesse alterar as regras da gestão financeira do Estado, ditadas pelo Banco Central e pelo FMI, assim como também não aconteceu, como vimos, no governo de Miguel Arraes, em Pernambuco, de uma linhagem política mais próxima de Mariz, porém mais nitidamente de esquerda. O que há de objetivo a analisar, entretanto, é o documento gestado durante o seu curto governo e publicado *post-mortem* e a ele dedicado *in memoriam* (PARAÍBA, 1995:I).

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba (PDSPB), provavelmente, configurou essa dubiedade, que expressa em parte a própria trajetória do governador Antônio Mariz. Esta trajetória foi caracterizada, como vimos, por uma tentativa de manter-se fiel às suas idéias e posicionamentos políticos e, ao mesmo tempo, por uma atitude pragmática diante das circunstâncias políticas e das tradicionais formas da política oligárquica do interior paraibano. Foi contra a ditadura, mas, como foi dito, pertenceu à ARENA, mas, mesmo sendo da ARENA, procurou ser coerente com as idéias de respeito à democracia. O plano gestado no seu governo assume essa atitude pragmática. Não há uma adesão explícita ao novo paradigma, mas as circunstâncias, isto é, os “condicionantes internos e externos”, acabam por determinar o caráter das políticas e das idéias de governo.

O PDSPB não é tão amplo nas análises e propostas de projetos quanto, por exemplo, é o plano do Ceará. A adesão à visão neoliberal do Estado e do

desenvolvimento se dá em função das circunstâncias internas e externas, como faz crer o plano paraibano. Como vimos, o plano do Ceará se propõe construir uma mudança social de mais longo alcance, inclusive cultural. A presença na elaboração do PDSPB de intelectuais como Tânia Bacelar, uma figura reconhecidamente de esquerda, e de Leonardo Guimarães Neto, um economista ligado à chamada corrente estruturalista, , como consultores, presume a existência de tensões no processo de sua elaboração. Mas, mesmo com uma adesão não-explicita, o plano segue a lógica geral do padrão de desenvolvimento definido para o Nordeste originalmente pelo Projeto Áridas.

O PDSPB é composto de cinco partes. Na primeira, intitulada “Evolução recente e quadro atual”, é feita uma análise da evolução das condições econômicas, espaciais, ambientais, sócio-culturais, científicas e tecnológicas e institucionais, especialmente dos anos de 1960 até 1990, para analisar a situação geral do Estado, no momento da elaboração do plano. Na segunda parte (“Alternativas de desenvolvimento futuro”), procura-se, sempre de maneira bastante sintética, examinar a economia internacional e suas transformações ainda em curso, as implicações no espaço nacional dessas transformações, evidenciando-se os problemas atinentes à problemática do Estado, além de, em relação ao “ambiente interno” paraibano, indicar os seus “estrangulamentos internos”, ou seja, os problemas e dilemas enfrentados pela economia paraibana. Ainda nesta parte, são definidas as *potencialidades* do Estado e projeções, com a montagem de cenários para o futuro. Na parte três (“Desenvolvimento sustentável”), são definidas as condições para que sejam atingidos os *objetivos gerais* definidos e as *metas globais*. Na parte quatro, são demarcadas as *estratégias de desenvolvimento*, delineadas a partir da definição do que é chamado no plano de *políticas centrais*: a *política espacial*, a *política ambiental* e a *política de emprego*. Todos eles que procuram antever transformações estruturais no espaço

paraibano. Por fim, na parte cinco (“Instrumentos e modelo de gestão”), são estabelecidos os meios para atingir esses objetivos, com ênfase para as questões relacionadas com o financiamento e organização do Estado.

Na apreciação a seguir, vamos dar ênfase à análise da crise do Estado e ao problema do financiamento das políticas de desenvolvimento. É o que mais nos interessa na análise, porque as particularidades de cada Estado, expressas em cada plano, submergem na padronização ideológica que se verifica quando são definidas políticas referentes ao papel do Estado no desenvolvimento econômico e social.

5.4.1 - Desenvolvimento sustentável e o novo papel do Estado

Não há uma definição conceitual precisa do que se entende ali por desenvolvimento sustentável. No capítulo III do plano, porém, intitulado “Desenvolvimento Sustentável”, quando são definidas as *estratégias de desenvolvimento*, três políticas do Estado são definidas como centrais e recebem especial atenção: política espacial, política ambiental e política de emprego. Duas delas dizem respeito a preocupações mais ecológicas do desenvolvimento. Antes de tudo, elas pressupõem uma mudança em relação às preocupações do Estado e têm um caráter, digamos, espacialmente estruturais, já que, como veremos resumidamente a seguir, dizem respeito à reorganização espacial das atividades econômicas. A *política espacial* objetiva orientar os investimentos dando ênfase à distribuição destes de maneira mais equilibrada no Estado e procura “corrigir” os “desequilíbrios” existentes, decorrentes da crise e desagregação das atividades econômicas tradicionais (cana-de-açúcar, pecuária, agricultura de subsistência e algodão), determinantes para a formação e organização do espaço paraibano (*ibid.*:24-25). Quanto aos setores da indústria e de serviços, segundo o plano, 70% da produção paraibana estão concentrados no Litoral-Zona-da-Mata, notadamente na região metropolitana da capital, João Pessoa (*ibid.*:6).

A *política ambiental* se destina a combater o processo de degradação dos recursos naturais existentes, especialmente relativos ao solo e ao uso da terra, aspectos estes que incidem diretamente sobre a produtividade agrícola, reduzindo-a sistematicamente. Em consequência disso, o êxodo rural se intensifica. Este fenômeno é causado pelos problemas ambientais (*ibid.*:27-28). Por fim, a “política de emprego” se articula à estratégia geral de desenvolvimento e parece ser o desaguadouro das políticas do Estado. Assim, segundo o plano, “a concepção da política de emprego, como instrumento regulador e balizador, exigem que as ações a serem desenvolvidas, em todos os programas e projetos, devem ter como marco os objetivos, as diretrizes e linhas de ação por ela compreendida” (*ibid.*:29).

À semelhança do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia, que segue o esquema traçado pelo documento do Projeto Áridas, O PDSPB se refere a uma “visão de futuro”, que, por sua vez, se refere genericamente à construção de um “futuro desejado” que o plano se propõe orientar. Para tanto, constitui-se como necessária a “mobilização dos agentes sociais envolvidos”, ou seja, todos os níveis de governo e a sociedade civil, “em particular os empreendedores privados”. Neste sentido, alguns “pré-requisitos” são necessários para “captação dos recursos necessários para *financiar* [g.n.] os investimentos programados”.

Citaremos apenas três condições, em ordem de importância, listadas pelo plano: *reestruturação* do setor público estadual, “tanto do ponto de vista financeiro como administrativo”, criação de condições para captação de recursos externos “tanto públicos como privados, para o desenvolvimento sustentável”. Por último, numa lista de seis que inclui maior organização e participação da sociedade, melhoria da infraestrutura econômica, consolidação da base científica e tecnológica, “conservação e

recuperação dos recursos naturais e ambientais, com prioridade para os recursos hídricos e cobertura vegetal” (*ibid.*:22).

À problemática ambiental é dada uma importância secundária no que diz respeito ao conjunto do plano, onde se sobressaem preocupações de ordem mais estritamente econômica, como políticas voltadas para o crescimento industrial, da reestruturação da agricultura e da ampliação da infra-estrutura turística. Neste caso, não se define com clareza como se viabilizará a conciliação desses objetivos de desenvolvimento econômico com as preocupações sobre os futuros impactos no meio ambiente. A rigor, as preocupações fundamentais se destinam às questões relativas à reestruturação do setor público e na reestruturação e reorganização das atividades econômicas. Nessa linha, o planejamento é assim definido:

“O planejamento, como instrumento das transformações desejadas, tem de levar em conta, necessariamente, o conjunto das condicionantes que determinam a natureza e a velocidade do desenvolvimento econômico e social. Por trás das considerações que se seguem está o reconhecimento de que é imprescindível, para se pensar uma ação eficiente voltada para o desenvolvimento da Paraíba, definir e explicitar os contextos nos quais o Estado se situa e, ao mesmo tempo, considerar os fatores internos, positivos e negativos, que modelaram a sua evolução recente” (*ibid.*:18).

Observe-se que a prática do planejamento está inserida numa perspectiva mais de adaptação que de mudança. O próprio uso do termo “condicionantes” indica o reconhecimento do pouco ou nenhum grau de autonomia do Estado, principalmente diante das condições externas. Diferentemente do período *desenvolvimentista*. Ali, o planejamento se evidenciava como instrumento de aplicação prática de decisões políticas que objetivavam, em certo sentido, romper com a estrutura da divisão

internacional do trabalho que “condicionava” os países agro-exportadores a se eternizarem nessa condição. É claro que não estamos defendendo aqui a desconsideração por parte dos elaboradores das políticas de planejamento do Estado das condições externas. Pelo contrário, é o conhecimento objetivo dessas condições que definirá a capacidade real de transformar determinada realidade nacional e até o alcance dessa transformação. Aqui, o Estado aparece como prisioneiro dessas condições. São elas, aliás, como temos defendido, que definem as estratégias internas.

Na caracterização do “ambiente externo”, as considerações principais recaem especialmente sobre o papel dos grandes capitais, que determinam as suas características mais relevantes: 1) “o crescente papel das inovações tecnológicas em curso”, influenciando as *relações de emprego*, as *formas de produzir* e as *realidades de mercado*; 2) “a formação de blocos econômicos e a pressão por maior abertura das economias em desenvolvimento”; 3) “a instabilidade da economia internacional, decorrente de desequilíbrios comerciais, das relações entre grandes potências, da luta pelos mercados e da especulação financeira em escala global” (*id.*). Estes aspectos estão relacionados entre si e, como já analisamos no segundo capítulo, constituem propriedades centrais das transformações recentes porque passou o capitalismo recentemente. Estado e regulação nacional das estratégias de desenvolvimento, certamente, não se ajustam à estratégia das grandes corporações. Para que isso se efetive, a redução da capacidade de regulação dos Estados nacionais dos países da periferia e semiperiferia capitalista aparece como uma necessidade.

Por outro lado, que diz respeito ao “ambiente nacional”, os determinantes fundamentais estão relacionados com a crise do Estado:

“*A crise fiscal e financeira do setor público*, associada ao processo de reestruturação do Estado nacional, no qual a desregulamentação, a privatização e a prevalência dos mercados auto-regulados tendem a ser

critérios dominantes de alocação de recursos [g.n.], com impactos regionais diferenciados;

“As dificuldades inerentes à consolidação do programa de estabilização, a exigirem mudanças de rumos que possam arrefecer a velocidade do seu crescimento;

“A indefinição e fragilidade das políticas setoriais e espaciais do governo federal, com prevalência de rumos determinados pelas leis de mercado [g.n.], no País e a Região;

“A fragilidade política e financeira do sistema de planejamento do Nordeste, dificultando a implantação de políticas estaduais de desenvolvimento [g. n.];

“A tendência provável à reconcentração da atividade econômica no Sudeste/Sul, tendo em vista sobretudo as vantagens locais existentes e os estímulos derivados do Mercosul” (ibid.:18-19).

As questões acima chamam a atenção e são de especial interesse para este trabalho. Por um lado, o reconhecimento explícito de que as transformações ocorridas no capitalismo mundial têm incidências diretas sobre o planejamento estatal e se constituem em fatores limitantes dessa atividade. Por outro lado, processos de nítidas determinações ideológicas, como a reestruturação neoliberal do Estado – a qual implica, como vimos na citação acima e temos visto até aqui, “desregulamentação, privatização e prevalência de mercados auto-regulados”. Estes aspectos são reconhecidos como critérios para determinar investimentos, sejam privados, sejam públicos, ou sejam de instituições financeiras internacionais. Tal concepção acaba por inverter a posição predominante do paradigma desenvolvimentista no qual o Estado ocupava o papel de indutor do investimento privado e estabelecia minimamente os critérios para o que o plano chama de *alocação de recursos*, procurando “racionalizar” a distribuição dos investimentos privados e estatais. O que se vê agora é o controle do capital que substitui nessas atribuições o Estado, determinando como o este deve proceder para viabilizar investimentos dentro do seu território. E o problema fiscal é o aspecto decisivo. Como é reconhecido no próprio PDSPB, um dos “estrangulamentos internos” fundamentais é a “reduzida capacidade, do setor público, de *indução e regulação econômica* e de realizar programas sociais de grande alcance” (ibid.:19)

5.4.2 - *Financiamento e desenvolvimento*

Em meio ao reconhecimento de que, também na Paraíba, vive-se uma “crise do setor público”, o plano desenvolve uma análise de suas origens:

“As finanças públicas na Paraíba tornaram-se um problema relevante, sobretudo a partir de 80, quando a crise fiscal do Estado reduziu drasticamente a capacidade de atuação do governo. No período 1984/94, as despesas globais foram superiores, na maioria dos anos, às receitas totais, atingindo maiores déficits em 1986 (25%) e em 1990 (39%).

“Na década de 80, o crescimento moderado da receita, em contraste com a elevação da despesa, motivada pelo aumento no quadro de pessoal e serviço da dívida, deu origem a persistentes desequilíbrios orçamentários.

“O crescimento explosivo das operações de crédito, no período 1984/90, fez com que as receitas derivadas dessa fonte passassem a representar cerca de 23% de receita total. Impactam, depois, as finanças estaduais pelas altas despesas com a dívida, ajudando a gerar os déficits” (*ibid.*:14).

Como poderemos confirmar mais uma vez a seguir, o problema do financiamento constitui a base da perda da autonomia da gestão estratégica do Estado, e como o fundamento da nova dependência. Quanto à incapacidade de gerar com autonomia, receitas fiscais, resta o “apelo” à iniciativa privada e às instituições financeiras internacionais – especialmente BIRD e BID – e ao Estado nacional, – através do FNE, FINOR e BNDES (*ibid.*:32). Daí o substantivo “democracia” ganhar um sentido muito especial. Contra os “processos burocráticos prevalecentes no interior da administração estadual” é necessário “abertura democrática nos mecanismos de decisão” para evitar a “*apropriação privada do Estado, em benefício de estruturas fechadas e elitizadas de poder*, que reproduzem continuamente os privilégios de frações minoritárias da sociedade, em detrimento do *interesse geral* [g.n.]” (*ibid.*:13). Não há explicação no plano sobre o modo como será esse processo de

“democratização” e “desprivatização” do Estado. Mas, quando se discute a relação Estado-sociedade, algumas pistas são deixadas:

“O objetivo [com a reorganização do Setor Público] é a construção de um aparato público capaz de desempenhar novos papéis, com prioridade à indução de mudanças com o apoio da sociedade, e a melhoria de eficiência na prestação de serviços à população (...)

“Uma nova relação Estado-sociedade precisa ser construída para enfrentar os desafios contemporâneos. Neste ambiente, as parcerias entre governo e iniciativa privada ganham destaque como forma de resolver os desafios. Daí a necessidade de desenvolver esforços no sentido de estimular talentos e vocações empresariais” (*ibid.*:30).

No entanto, o que parece importar mesmo é a questão relativa ao financiamento do desenvolvimento. No tópico “Instrumentos de Modelos de Gestão”, a relação Estado–sociedade se ganham contornos mais precisos.

“O Governo do Estado deverá mobilizar, adicionalmente, cerca de 2,2 bilhões de dólares, no período 1996/98, para financiar o crescimento da economia a uma taxa de 5% ao ano, meta estabelecida no Plano de Desenvolvimento Sustentável. Esse esforço de investimento representará um dispêndio anual médio próximo dos 740 milhões de dólares.

A maior parte desses recursos (cerca de 60%) deverá ser mobilizado pelo setor privado, cabendo o restante às três esferas governamentais, para isso utilizando recursos próprios ou fontes externas. As fontes internacionais deverão contribuir com 15 % dos recursos totais previstos” (*ibid.*:31).

Fica evidente, portanto, que um dos motivos, talvez o mais importante, para a “adesão” dos governos estaduais à nova estratégia proposta, independente das posições políticas e ideológicas dos governadores e partidos a que pertencem. Com a necessidade de retomar o crescimento econômico e de construir obras de infraestrutura social e econômica, mas faltando-lhes os recursos necessários comprometidos com o pagamento de suas dívidas, a alternativa proposta pelo novo modelo de desenvolvimento é o financiamento externo dos seus programas, aspecto comum a todos os planos aqui analisados.

5.5 - CONCLUSÃO

Neste capítulo, descrevemos e analisamos os planos de desenvolvimento de quatro Estados nordestinos. Procuramos demonstrar a adesão desses Estados ao novo paradigma e a ratificação do consenso político e estratégico proposto pelo Projeto Áridas. No essencial, os diagnósticos das respectivas realidades estaduais, das opiniões a respeito do papel desempenhado pelo Estado na nova estratégia de desenvolvimento, bem como das limitações fiscais e da dependência de recursos privados e do financiamento externo advindo das instituições financeiras internacionais.

Deste modo, concluímos que a crise do Estado está diretamente vinculada ao problema do financiamento do desenvolvimento. Nos estados nordestinos, devido às limitações financeiras, a questão aparece com maior ênfase. Isto se mostra pela necessidade de mobilizar, via iniciativa privada e através de empréstimos, a maior parte dos recursos necessários aos investimentos. A grande contradição se mostra quando fica clara a dependência desses recursos. A participação do Estado fica restrita a criar infra-estrutura para a realização de investimentos e na criação de programas que os viabilize. Para isso, os governos estaduais continuam a depender de financiamento do governo federal e das “fontes internacionais”. E é exatamente por esse caminho que se abrem espaços para que os governos estaduais “adiram” às orientações hegemônicas no Estado nacional e nas instâncias externas. A realização do *consenso* proposto pelo Projeto Áridas se dá pela adesão política e ideológica dos governos estaduais a execução de uma estratégia de desenvolvimento. Esta tem por orientação o receituário, as “indicações” originária nos altos escalões tanto do governo federal e dos organismos internacionais de financiamento. Estas “indicações” dizem respeito, especialmente, às funções do Estado na execução da nova estratégia de liberalização econômica, bem como da compreensão de que não resta outra saída a não ser a adaptação a uma

realidade já dada. Não haveria outra alternativa, a não ser aderir ao *consenso* neoliberal.

Está fechado o círculo da nova dependência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos debruçamos sobre as mudanças no paradigma de desenvolvimento regional ocorridas durante a primeira metade da década de 90 no Nordeste, procuramos entender tanto como se deu esse processo quanto às influências ideológicas que informam o novo paradigma. No plano mais empírico, estudamos essas mudanças a partir das concepções delineadas nos planos de desenvolvimento produzidos de 1992 a 1996 por instituições de planejamento nordestinas e do Governo Federal (Secretarias de Planejamento dos Estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Bahia, SUDENE e Secretaria de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento), procurando relacioná-las às transformações recentes no capitalismo. No plano teórico, procuraremos diferenciar esses dois modelos de desenvolvimento em amplos quadros, tanto teóricos, quanto históricos, políticos e ideológicos. Por isso, designamos esses dois modelos de desenvolvimento regional: *desenvolvimentista* e *desenvolvimento sustentável*.

Nesta perspectiva e tendo por base tudo o que foi até aqui exposto, podemos concluir que:

- 1) Sobre conceito de desenvolvimento sustentável, só podemos entender a sua conformação e especificidade como discurso ideológico, além da força que adquiriu em todos os meios, especialmente na política e na academia, se tivermos especialmente em conta o contexto de sua emergência. O início dos anos 70 marca

também o início da transição rumo a um novo regime de acumulação. Em suma, quando se iniciam as primeiras conferências mundiais da ONU sobre desenvolvimento e meio ambiente, já estão desatados processos irremediáveis que solaparão as bases do anterior regime de acumulação fordista. Em 1971, foi posto um fim ao padrão dólar-ouro, sinalizando a emergência de uma nova dinâmica econômica para o capitalismo, em que as trocas internacionais, e, portanto, a relação entre as moedas nacionais já não se referenciarão em valores palpáveis, como o do ouro, mas no próprio dinheiro *em si*, abrindo espaço para o processo de financeirização da acumulação capitalista; em 1973, a primeira crise do petróleo produzirá um violento aumento dos custos de produção e reprodução do capital e será uma espécie de *pá de cal* em qualquer possibilidade de retomada do crescimento econômico que prevalecera até então no capitalismo mundial, gerando a necessidade de novas frentes de valorização para capital; por outro lado, uma nova *revolução técnico-científica* estava se iniciando, o que ajudou a intensificar o processo de integração de mercados; além disso, a crise que se instalara no centro do capitalismo levou a mudanças políticas que passaram pela reconfiguração da estrutura do Estado e pela reorientação deste na relação com a sociedade: ao invés dos acordos interclassistas, o confronto e o anti-sindicalismo, e em conformidade com essa lógica, a adoção de novas posturas frente ao déficit público especialmente através da redução dos gastos sociais.

Contíguo a esses acontecimentos, discute-se em profundidade as responsabilidades do intervencionismo estatal para a crise em curso, resultando no abandono das chamadas políticas keynesianas, que dará lugar, em fins dos anos 70 e início dos 80, à volta ao liberalismo. A questão de que partimos, nesse primeiro momento de definição teórica foi a seguinte: seria possível um novo paradigma de desenvolvimento emergir alheio a esses acontecimentos e ao debate sobre a

problemática do Estado que marcou esse processo de transição? Concluimos que não e que, portanto, o *novo* paradigma de desenvolvimento será marcado ideologicamente pela hegemonia do ideário neoliberal em ascensão, e isso pode ser verificado pela intensa participação de economistas da escola neoclássica e de instituições oficiais na elaboração de relatórios que, em geral, nunca deixaram de fazer indicações teóricas sobre o tema desenvolvimento sustentável, determinando uma direção muito precisa para a sua conceituação;

2) A emergência do problema ecológico se deu, inicialmente, na esteira da crítica ao desenvolvimento e ao crescimento econômico. E se a crise da idéia de desenvolvimento econômico tem raízes objetivas, históricas portanto, ela se funda na crise que o próprio modo de produção vivia, cuja extensão não se circunscrevia à idéia de desenvolvimento, porque não é apenas ela que está em crise. Em meio a essas mudanças havia uma crise capitalista de grande profundidade. Portanto, a crise ambiental será delineada, desde então, como um subproduto do desenvolvimento e, juntas, conformam a base de uma nova ideologia, que de início será crítica do crescimento econômico, mas redirecionará suas preocupações para o combate à pobreza, reinsertando o crescimento econômico como fundamento das políticas de desenvolvimento, voltadas agora para atingir o objetivo de diminuir o impacto social das políticas de desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento sustentável se volta, em grande medida, como modelo para os países pobres, redirecionando também o grau de responsabilidade pela emergência da crise ambiental. A publicação do relatório do *Clube de Roma* (MEADOWS et. al. 1972) e a realização da primeira conferência internacional sobre meio ambiente, realizada em Estocolmo, ambos em 1971, estão entre os acontecimentos que dão uma dimensão internacional ao debate sobre a problemática relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente. Assim, elas

se inserem, em um conjunto de acontecimentos, todos muito próximos, que compõem o quadro que resultarão no colapso do fordismo, cujo *regime de acumulação* se baseava em um modelo específico de industrialização, que incluía os princípios do pleno emprego, no consumo e produção em massa, da presença reguladora do Estado, além dos vínculos políticos com as suas respectivas sociedades nacionais. Tais características, especialmente as que dizem respeito às formas da produção e do consumo, tenderam a produzir e reproduzir, permanentemente, profundas repercussões sobre as reservas naturais do planeta, que começaram a sofrer impactos num ritmo relativamente acelerado. Além disso, a incorporação de alguns países da semiperiferia do capitalismo (Brasil, Argentina, México, Coreia, Índia, China, Rússia, entre outros) ao processo de desenvolvimento econômico e à industrialização, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, teve por consequência o aumento da pressão sobre as reservas naturais do planeta o que fez emergir, como uma possibilidade real ou não, preocupações a respeito de um possível impasse no futuro que pudesse limitar a reprodução do estilo de vida das populações dos países desenvolvidos.

Nesta perspectiva, a discussão a respeito do conceito de desenvolvimento sustentável nos permitiu ir além das definições abstratas e universalistas oriundas de formulações que, como vimos, após anos de debates, possibilitou a ONU determinar com razoável grau de consenso, os termos da nova proposta de desenvolvimento sustentável, apresentada desde então nos discursos dos formuladores de políticas de desenvolvimento orientadas pelo novo paradigma, sob a forma de generalidades tais como *o atendimento às necessidades do presente sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras* (CMMAD, 1991:46), ou mesmo a atribuição à “humanidade” como um todo a responsabilidade pelos problemas ecológicos. O desenvolvimento sustentável é muito mais do que isso. Sua definição e sua aplicação

através da elaboração políticas de desenvolvimento orientadas pelo novo modelo de desenvolvimento vai mais além do que afirmá-lo como comprometido com as gerações futuras devido à incorporação de preocupações com a preservação do meio ambiente. Uma proposta de desenvolvimento envolve questões mais concretas e práticas que, historicamente e no caso do Brasil, envolvem definições precisas a respeito do papel do Estado e que estão vinculadas a uma compreensão acerca dos objetivos modernizantes do desenvolvimento, que tinham em conta, como uma realidade a ser mudada, pelo menos no que dizia respeito à forma e da inserção do país na divisão internacional do trabalho, o que quer dizer que a postura do Estado era ativa diante dessa estrutura do capitalismo internacional, e não passiva, meramente de adaptação;

3) Também é em meio a essa conjuntura que emerge o discurso sobre a *globalização* que vai se afirmando no processo de abertura e liberalização das fronteiras econômicas, além da desregulamentação interna das economias, principalmente nos países da periferia capitalista. Esse discurso é incorporado e reproduzido intelectualmente, apresentando-se cada vez mais como um acontecimento irresistível e irreversível, cuja ação possível seria apenas a *adaptação* por parte de todos. Adaptação às imposições do livre-mercado, à quebra de toda e qualquer limitação à livre circulação de mercadorias, serviços e dinheiro, o que pressupõe a quebra das amarras regulatórias dos Estados nacionais. Esse processo de subordinação das economias periféricas foi antecedido por um intenso endividamento externo, que, no caso do Brasil, solapou as bases da autonomia relativa para o estado propor e gerir políticas de desenvolvimento nacional devido à incapacidade do país de seguir financiando-as. Como demonstramos, o recurso ao financiamento externo recente não compromete a lógica histórica da modernização capitalista no Brasil, que sempre se

caracterizou pela ausência de um projeto estratégico para a nação e pela recorrência, em momentos fundamentais da nossa história, ao financiamento externo. No entanto, a particularidade do processo atual está exatamente na perda dessa referida autonomia relativa na formulação e na condução das políticas de desenvolvimento econômico, quando se dá uma ingerência direta de instâncias externas no monitoramento e definição de tais políticas, nos moldes e sob a influência do que ficou conhecido, a partir de 1989, como *Consenso de Washington*, ou seja, de indicações padronizadas de política econômica para todos os países da América Latina. A eleição de Fernando Collor, nesse mesmo ano, ratificaria a adesão do país à nova estratégia de internacionalização, que dará início ao processo de reestruturação do Estado brasileiro;

4) Essa reestruturação do Estado é coerente com o ingresso do país numa nova fase do processo de desenvolvimento e no ajustamento interno à nova reconfiguração do capitalismo, à nova fase do processo de internacionalização chamada de “globalização”. Nesse contexto, se consolida o discurso da necessidade de mudança no paradigma de desenvolvimento regional. A ocasião não podia ser mais adequada: os debates sobre a Rio-92. Como descrevemos, as iniciativas de realização da ICID e a constituição no Congresso Nacional da Comissão Mista para investigar as *desigualdades inter-regionais*, cujo relatório constitui uma peça política importante para justificar a mudança paradigmática e antecipar leituras que se constituirão no norte para fazer emergir o novo paradigma, cuja formulação da estratégia caberá ao Projeto Áridas. A este foi atribuído o papel semelhante ao que o GTDN cumpriu na elaboração do modelo de desenvolvimento que originou a SUDENE.

No entanto, identificamos pelo menos duas diferenças: uma que é formal, mas importante para o estabelecimento de uma origem democrática e participativa no processo de discussão a respeito da nova estratégia de desenvolvimento, o que não

interferiu, segundo acreditamos, na definição do conteúdo dessa nova estratégia já que ela apenas consolida visões que já estavam delineadas na sua essência; e de fundo, quanto aos vínculos com os interesses externos na sua origem, da qual participaram instituições estrangeiras, o que não foi o caso do GTDN. É importante dizer que não se trata aqui de qualquer influência *xenófoba* ou nacionalista que esta Tese possa ter. A questão mais importante diz respeito à perda de soberania nas definições sobre as políticas de desenvolvimento propostas, que se traduz na adesão ideológica expressa nos planos aqui analisados, que reforça, nesse campo, a integração do Brasil à nova estratégia de liberalização e desregulamentação econômica dos governos dos países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, através dos organismos internacionais, tanto políticos, como a ONU, como de financiamento, como o Banco Mundial e BID, e das grandes corporações econômicas internacionais, e de pesquisa, como o MIT. Como disse Celso Furtado descrevendo o ambiente nacional em que o pensamento desenvolvimentista se originou nos anos 50, envolto pela perplexidade da *descoberta* do fenômeno do subdesenvolvimento, quando se revelam “as circunstâncias em que uma sociedade toma consciência das opções que tem diante de si, aprendendo que o destino também depende dela mesma” (FURTADO, 1989:11). Uma das características intelectuais mais marcante acerca do novo paradigma de desenvolvimento no Brasil é exatamente a perda de tais referenciais, que representa o abandono da perspectiva de autonomia e soberania na condução sobre o seu próprio destino histórico.

Essa nova estratégia tem condicionamentos políticos e institucionais, ou seja, ela se delinea nas exigências de ajustamento da estrutura e das políticas do Estado à lógica da liberalização – o que implica exigências de desregulamentação e, por consequência, perda da capacidade do Estado de atuar como agente social e político contra as contradições engendradas pelo livre-mercado, elemento

característico do Estado desenvolvimentista. Observe-se que a prática também aqui do planejamento está inserida e expressa uma perspectiva, como temos afirmado e repetido, mais de adaptação que de mudança. Diferentemente do período *desenvolvimentista*, quando o planejamento se evidenciava como instrumento de execução de decisões políticas que objetivavam, em certo sentido, romper com a estrutura da divisão internacional do trabalho que “condicionava” os países agro-exportadores a se eternizarem na mesma posição na estrutura do mercado mundial. É claro que não estamos defendendo aqui a desconsideração por parte dos elaboradores das políticas de planejamento do Estado das condições externas. Muito pelo contrário, é o conhecimento objetivo dessas condições que exercerão grande influência sobre a capacidade real de transformar determinada realidade nacional e até o alcance dessa transformação, mas não as definirão. No novo paradigma, ao contrário, o Estado aparece como prisioneiro dessas condições. São elas, assim, que definem as estratégias internas, sem que seja esboçada nenhuma resistência;

4) No entanto, o paradigma de desenvolvimento sustentável se apresenta no Nordeste como uma novidade e com uma postura crítica. A novidade é a introdução de preocupações com os impactos do desenvolvimento econômico sobre o meio ambiente. A postura crítica se está referida ao paradigma anterior, descrito como antiecológico e socialmente injusto, quando confunde desenvolvimento e crescimento ecológico. Para os formuladores da nova estratégia, o desenvolvimento sustentável parte da consideração da necessária mudança global da sociedade, e não apenas econômica, restrita à implementação do crescimento econômico. Pretende-se uma sociedade com eficiência econômica, equidade social e liberdade política, que se baseia numa nova cultura empreendedora. A eficiência econômica promove o aumento da produtividade e, portanto, a competitividade da economia regional para o

enfrentamento da abertura econômica. A equidade social determina formalmente os objetivos da estratégia, voltados para o combate à pobreza, o resultado mais visível das práticas desenvolvimentista, sendo, no entanto, alcançada pela melhoria das condições de acesso ao mercado de trabalho e através de políticas compensatórias, sem fazer indicações a respeito da necessária melhoria na distribuição de renda. Enquanto que a liberdade política pressupõe a participação da sociedade, especialmente dos segmentos desorganizados, no processo de desenvolvimento, orientando uma redefinição dos papéis e funções das esferas pública e privada. Consideramos que a defesa da democratização tem um sentido muito restrito, não implicando em formas mais concretas, de participação política, como o controle social das políticas na definição das prioridades e na aplicação dos recursos do Estado, por exemplo. Entretanto, todos esses objetivos dependem de uma única condição: liberdade para as forças de mercado, o que no final das contas continua subordinando o desenvolvimento ao crescimento econômico, já que a implementação da estratégia depende quase que exclusivamente deste último.

Parte essencial para a execução da estratégia é a obtenção do que é chamado de *consenso estratégico*, ou seja, da adesão da sociedade em torno dos objetivos propostos. A idéia de consenso permite que a estratégia se apresente como a única viável, sendo, portanto, construído não através do debate e confronto de concepções, mas dentro do conjunto de princípios ideológicos que conformam a base do pensamento único e que se apóiam em torno de três pressupostos básicos para as políticas de desenvolvimento apoiadas no novo paradigma: desregulamentação, abertura econômica e privatizações (FIORI, 1995). O *consenso*, portanto, deve se dá em torno desse ideário. Como vimos, a realização deste consenso não se deu sem surdos conflitos na relação dos governos estaduais com o governo federal, e a adesão

dos primeiros ao *consenso estratégico* se deu pelas limitações financeiras dos estados nordestinos e pela dependência de recursos externos para execução de projetos estruturais, mas projetos cuja consecução seja coerente com a nova estratégia tais como combate à pobreza e a criação de infraestrutura econômica e social. Em relação ao primeiro ponto, o combate à pobreza se estrutura em duas frentes, ambas integradas à mesma lógica: educação e trabalho, sendo que a política educacional proposta reduz-se à formação e capacitação da força de trabalho, o que permitiria o ingresso de um contingente considerável no mercado de trabalho e o aumento da renda. Não se trata de políticas de distribuição de renda que objetivam uma melhor distribuição do produto social repartido entre os mais ricos e os mais pobres. Trata-se, como é próprio da tradição intelectual da escola neoclássica, de atribuir aos indivíduos pela sua capacidade de trabalho, iniciativa e inteligência a responsabilidade por estes terem uma melhor ou pior renda. A capacitação ao trabalho serviria exatamente para determinar a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.

Quanto ao segundo ponto, destaca-se a prioridade dada à agricultura e ao turismo. Os esforços voltados para o incentivo a esses setores evidencia também uma rejeição por parte do novo paradigma às políticas de industrialização que, na maioria dos casos, conduzem à políticas de proteção ao mercado interno e a gastos por parte do Estado. Isso não quer dizer que, por parte dos governos estaduais, a industrialização não cumpra mais papel. Muito ao contrário, ela continua sendo considerada importante, só que não há políticas próprias para o setor, a não ser a renúncia fiscal, o que leva esses governos, através desse mecanismo, a estabelecerem uma disputa entre si para atrair mais investimentos industriais. Assim, os investimentos em turismo objetivam cumprir o papel modernizador atribuídos antes à indústria, seja quanto a infraestrutura, seja quanto à geração de empregos;

5) Para o paradigma de desenvolvimento sustentável o Estado cumpre um novo papel e por isso tem que assumir um novo perfil. Do ponto de vista da atuação do governo federal, essa questão passa necessariamente pela discussão e alteração do papel da SUDENE quanto ao planejamento e execução das políticas de desenvolvimento. Seriam reformados não apenas a própria instituição, mas a lógica que preside o desenvolvimento, agora não mais visto pela ótica e pelos interesses localizados regionalmente, mas nacionalmente. Assim, essa problemática só pode ser melhor compreendida se a entendermos de maneira articulada: não se trata de rever apenas o papel da SUDENE, mas de rever o próprio processo de regionalização da economia brasileira. Os sinais são invertidos: a dinâmica regional deixa de depender dos movimentos impulsionados intra-regionalmente para acompanhar os ritmos de crescimento econômico nacional e internacional para que a região possa absorver essa dinâmica e se desenvolver. Para isso, ela tem que se adaptar internamente ao funcionamento dessa nova estrutura do capitalismo nacional e internacional, movida agora quase que unicamente pelas decisões de investimentos privadas. O Estado não mais tem interesses estratégicos, fora o de se ajustar às transformações operadas no capitalismo *global*. Isso evidencia o que chamamos de desregionalização do planejamento, quando o governo federal centraliza a atividade, para construir uma uniformização espacial das políticas de desenvolvimento.

Neste sentido, qual seria o papel da SUDENE no interior dessa nova fase de liberalização e desregulamentação? Por isso, não se pode entender o fim da SUDENE como fruto das denúncias de corrupção ou como parte de uma postura antinordestina dos que estão à frente do governo. Mesmo que ela continuasse existindo, sua existência seria apenas formal, ela seria uma outra SUDENE. Ela foi extinta porque não tinha papel mais a cumprir, não fazia mais parte do retrato institucional do Estado

brasileiro. E isso foi feito à revelia dos interesses políticos e econômicos dos “nordestinos”, seja dos seus governadores, que falaram através do Conselho Deliberativo da SUDENE (1995), seja pelo empresariado, através de seus organismos de representação, seja pela imprensa, onde foram esboçados os mais variados tipos de saudosismo pela SUDENE;

6) O *consenso* político e estratégico proposto pelo Projeto Áridas em torno do novo paradigma de desenvolvimento se realiza com a adesão dos governos estaduais através da elaboração de planos estaduais de desenvolvimento sustentável que seguem o mesmo modelo e as mesmas orientações propostas. É difícil supor um grau de adesão a uma estratégia que, como esboçou a SUDENE em seu plano de 1995 que contou, obviamente, com a participação e a concordância dos governadores dos estados nordestinos, rompia com a tradição intelectual e na prática do planejamento regional que tinha como objetivo o desenvolvimento econômico e social da região desde a criação da SUDENE. O *consenso* verificado transcende opções políticas e ideológicas dos governos estaduais e apontam para a consecução de uma estratégia que se baseia nas receitas apontadas pelos organismos internacionais e já então vitoriosa no plano do Estado nacional: a aceitação da liberalização econômica como uma realidade já dada, cuja adaptação deva se dar pela via da desregulação e privatização das empresas prestadoras de serviço sob o controle dos governos estaduais e bancos, como se efetivou nesses últimos anos.

A crise fiscal dos estados nordestinos e os limites de financiamento para cumprir agora sua principal função, que é atuar elaboração e construção de projetos estruturantes para servir à expansão dos investimentos privados. Como vimos, as limitações financeiras dos estados nordestinos indicam o grau de dependência do financiamento origem não estatal, seja do empresariado, seja da União que joga, assim,

também o seu papel nesse processo de padronização das políticas de desenvolvimento sustentável, e principalmente das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial.

O desenvolvimento sustentável, assim, se configura como um paradigma que procura empreender uma mudança radical nas políticas de desenvolvimento regional que se caracteriza sumariamente por:

a) Desconhecer as condições históricas e sociais na formulação de políticas de desenvolvimento;

b) em função disso, sua aplicação procura transcender tais condições e se afirmar como universal ou como única proposta realizável numa situação em que o que predomina são movimentos que estão fora do controle dos Estados-nações e todas as suas instâncias, restando apenas a *adaptação* à nova ideologia do capitalismo global;

c) ser, portanto, ideologicamente e politicamente produto da concepção neoliberal de Estado, sendo este o seu aspecto mais relevante, que supera em importância as preocupações, que reputamos como formais, como a proteção ao meio ambiente, e, sendo assim, constitui parte essencial do projeto de subordinação das economias nacionais periféricas, intentado pelos países desenvolvidos e as instituições internacionais políticas e financeiras que estão sob o seu controle.

Por fim, concluída a transição e no momento em que o modelo adotado pelo Estado brasileiro no início da década de 1990 dá sinais de esgotamento, colocando em perspectiva uma crise de grandes proporções a continuar a aplicação desse modelo, distante dos cenários projetados pelo Projeto Áridas que visualizavam um crescimento econômico com estabilidade e sustentabilidade política, social e econômica, que, aliás, acompanhava o crescimento econômico do país. Os desafios para as ciências sociais

parecem ser outros, o de estudar e contribuir para encontrar as alternativas que considerem histórica e socialmente a realidade regional e nacional e que, ao mesmo tempo, possa enxergar as transformações que se desenvolvem na economia mundial, sem desconsiderá-las, mas com os olhos voltados para o país e seu povo.

Que um novo círculo se abra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETA, Michel. (1976) *Régulation et Crises du capitalisme: L'expérience des Etats-Inis*. Paris: Calmann.
- ALBUEQUERQUE JR. Durval Muniz. *A Invenção do Nordeste e Outras Artes*. Recife: FJN/Massangana; São Paulo: Cortez (1999).
- ALTVATER, Elmar. (1995), *O Preço da Riqueza. Pilhagem Ambiental e a Nova (Des)ordem Mundial*. São Paulo: Ed. UNESP.
- _____. (1999) “Os desafios da globalização e crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos”. In: HELLER, Agnes et. all. *A crise de paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- _____. (1998) Restructuring the space of democracy. The effects of capitalist globalization and ecological crisis on the form and substance of democracy. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, ano II, nº 3 e 4, p. 5-28, 2º semestre de 1998 e 1º semestre de 1999.
- ANDERSON, Perry. (1995) “Balanço do Neoliberalismo”. In: SADER, Emir (et al..) *O Pós-Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez.
- ANDRADE, Manuel Correia de. (1984) A questão regional: o caso do Nordeste. In: MARANHÃO, Silvio (org.) *A questão Nordeste: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimentos e processos políticos e ideológicos*. Recife: Paz e Terra. p. 41-54
- _____. (1994) Análise do semi-árido nordestino e a visão da seca. In: BARCELAR, Tânia et al. (orgs) *GTDN: Da Proposta à Realidade*. Recife: Editora Universitária da UFPE.
- ARANTES, Paulo Eduardo. (1996) *Ressentimento da dialética: dialética e experiência intelectual em Hegel. Antigos estudos sobre o ABC da miséria alemã*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. (1984) Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Silvio (org.) *A questão Nordeste: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimentos e processos políticos e ideológicos*. Recife: Paz e Terra. p. 71-83
- _____. (1993) A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LAVINAS, Lena et all. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: ANPUR/Hucitec.
- _____. (1995) Nordeste, Nordestes. Que Nordeste? In: *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Editora UNESP.
- ARAÚJO DA SILVA, Jorge. (1997) Revolução e degradação espacial litorânea no Brasil: o caso mais recente, o turismo. In: VI ENCONTRO REGIONAL DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS. NORDESTE: TURISMO, MEIO AMBIENTE E

- GLOBALIZAÇÃO. João Pessoa: *Nordeste: turismo e meio ambiente*. João Pessoa/Recife: AGB/Neo Planos. p 37-50.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. (1992) *NBR 10520*: apresentação de citações em documentos: procedimentos. Rio de Janeiro, abril.
- _____. (2000) *NBR 6023*: informação e documentação – referência – elaboração. Rio de Janeiro, Ago.
- BAHIA. (1995) Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Plano de desenvolvimento sustentável da Bahia*. Salvador: SEPLANTEC. (versão preliminar) 129 p.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. (2001) *Prodetur*. Fortaleza. Disponível em: ><http://www.bnb.gov.br/prodetur>> Acesso em 13 de agosto de 2001.
- BANCO MUNDIAL. (1992) *Informe sobre el desarrollo mundial 1992: desarrollo y medio ambiente*. Washington: Banco Mundial.
- _____. (2001) Quadro geral do desenvolvimento. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/cdf7por.html>> Acesso em 19 de junho de 2001.
- BARBIERI, José Carlos. (1997) *Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. Petrópolis: Vozes.
- BATISTA, Paulo Nogueira. (1994) O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: SOBRINHO, Barbosa L. et all. (org.) *Em Defesa da Soberania Nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BITOUN, Jean, GUIMARÃES NETO, Leonardo e ARAÚJO, Tânia B. (1995) Amazônia e Nordeste: os trópicos brasileiros e o desenvolvimento sustentável. In: GOMES, Gustavo M. et all. (orgs.) *Desenvolvimento sustentável no Nordeste*. Brasília, DF: IPEA.
- BRAGA, José Carlos de S. (1999) Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado. In: FIORI, José L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes. p. 191-222
- BEAUD, Michel. (1987) *História do Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense.
- BENKO, George. (1996) *Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI*. São Paulo: HUCITEC.
- BERTALANFY, Ludwig von. (1975) *Teoria geral dos sistemas*. Petrópolis: Vozes.
- BOYER, Robert. (1990) *A Teoria da Regulação: Uma Análise Crítica*. Lisboa: Dinalivro.
- BRASIL.(1993) Congresso. Comissão Especial Mista Para Estudo do Desequilíbrio Econômico Inter-regional Brasileiro. *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro*. Relatório final/ Presidente: Senador Elcio Alvares ; relator: senador Beni Veras. Brasília, DF: Senado Federal - 3 v.
- BRASIL. (1991) CIMA. *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Comissão Interministerial de Preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
- _____. (1994). Ministério do Planejamento. *Projeto Áridas. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Brasília, DF. 216 p.
- _____. (1996) Ministério do Planejamento. Secretaria Especial de Políticas Regionais *Ação Para o Nordeste*. Brasília, DF. 46 p. [documento de circulação restrita]
- _____. (1997a) Ministério do Planejamento. Secretaria Especial de Políticas Regionais *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional documento apresentado a câmara de políticas regionais, em sua reunião de 12 de*

- agosto de 1995, como subsidio para a elaboração do plano plurianual (PPA). Brasília, DF, 65 p.
- _____. (1997b) Ministério do Planejamento e Orçamento. *Política nacional de defesa civil*. Brasília, DF, 93 p.
- BRESSAN, Delmar. (1996) *Gestão racional da natureza*. São Paulo: Hucitec.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem (1991). Prefácio da Presidente. In: CMMAD. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- BRÜSEKE, Joseph F.. (1995) “O problema do desenvolvimento sustentável”. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- _____. (1996), Desestruturação e desenvolvimento. In: FERREIRA, L. da C.; VIOLA, E. (Orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: UNICAMP.
- BRUNHOFF, Suzanne de. (1991) *A Hora do Mercado*. São Paulo: Editora UNESP.
- _____. A instabilidade financeira internacional. In: CHESNAIS, François (coord.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã. p. 35-60
- BUARQUE, Sérgio C. Planejamento do desenvolvimento sustentável: problemas técnicos de uma nova abordagem. (1992) In: ICID (CONFERENCIA INTERNACIONAL IMPACTOS DE VARIAÇÕES CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM REGIÕES SEMI-ÁRIDAS). Fortaleza: *Anais da conferência*, Fortaleza, 27 de janeiro a 1 de fevereiro, ICID, vol. VII. p. 2351-2366
- CAMPOS, José Nilson B. (1995) *Vulnerabilidade do semi-árido às secas, sob o ponto de vista dos recursos hídricos*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento/Projeto Áridas.
- CAPRA, Frijot. (1996) *A teia da Vida. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2002). Discurso de posse. Disponível em: http://http://www.presidencia.gov.br/public_o4/coleção/ Acesso em: 12 de fev de 2002
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. (1982) *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1992) *O ponto de mutação, A ciência, a sociedade e a cultura emergente*. São Paulo: Cultrix.
- CARLEAL, Liana Maria de F. (1993) A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS, Lena et all. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: ANPUR/Hucitec.
- CARR, Edward H. (1982) *Que é história? Conferências de Geoge Macaulay Trevelyan proferidas por E. H. Carr na Univerisdade de Cambridge, janeiro-março de 1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARVALHO, Inaiá Maria M. de. (1987) *O Nordeste e o Regime Autoritário*. São Paulo: HUCITEC.
- CEARÁ. (1995) Secretaria de Planejamento. *Plano De Desenvolvimento Sustentável Do Ceará (1995-1998)*. Fortaleza: SEPLAN. 126 p.
- CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo P. de. (1988) *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CHESNAIS, François. (1996) *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã.
- _____. Introdução geral. In: CHESNAIS, François (coord.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã. 11-34

- CIMA. (1991) *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Comissão Interministerial de Preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
- CMMAD. (1991) *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- COHN, Amélia. (1976) *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva.
- CORIAT, Benjamin. (1994) *Pensar pelo Averso: O Modelo Japonês de Trabalho e Organização*. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ.
- CORIOLOANO, Luzia Neide M. (1997) A produção e a degradação do espaço turístico no litoral cearense. In: VI ENCONTRO REGIONAL DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS. NORDESTE: TURISMO, MEIO AMBIENTE E GLOBALIZAÇÃO. João Pessoa: *Nordeste: turismo e meio ambiente*. João Pessoa/Recife: AGB/Neo Planos. p 11-26.
- COVAS, Mário. (1989) O desafio de ser presidente. Discurso pronunciado pelo Senador Mário Covas na Sessão do Senado do dia 28 de junho de 1989. Disponível em http://www.fundacaomariocovas.org.br/mariocovas/pronunciamentos/28/06/89_desafio/htm. Acesso em 12 de fev de 2002
- DA COSTA, Emília Viote. (1998) *Da senzala à colônia*. São Paulo: Ed. Unesp.
- _____. (1999) *Da monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: Ed. Unesp.
- DA SILVA. Severino Bezerra. (1989) *Perímetro irrigado do Curaçá: um espaço para o capital. Um estudo sobre a intervenção do Estado nos espaços agrários nordestinos*. 39 f. Monografia (Especialização em História) – Departamento de História, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- DE CASTRO, Gustavo et. all. (orgs.) (1997) *Ensaio de complexidade*. Porto Alegre: Sulina.
- DOSSE, François. (1994) *A história em migalhas: dos Annales à nova história*. São Paulo: Ensaio.
- DUARTE, José J. (2000) Modernização do semi-árido: descaminhos econômicos e tragédia ambiental. *Revista Conceitos*-Revista da Associação dos Docentes da UFPB. João Pessoa, nº 3, p.15-20, novembro
- ELSTER, John. (1987) *Making sense for Marx*. Cambridge/Paris, Cambridge Univ. Press: Maison des Sciences de l'Homme.
- ENGELS, Frederic. (s/d) Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica Alemã. In: MARX, K. e ENGELS F. *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega, vol 3
- FARNETTI, Richard. (1998) O papel dos fundos de pensão e de investimentos coletivos anglo-saxônicos no desenvolvimento das finanças globalizadas. In: CHESNAIS, François (coord.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã. 183-210
- FAORO, Raimundo. (1985) *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Globo
- FERNADES, Florestan. (1987), *A revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- FERNANDES, Luiz. *URSS: Ascensão e Queda*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1990.
- FERNANDES, Marcionila. (2001) *Implicações Teóricas e Práticas do Desenvolvimento Sustentável Um Estudo com base no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. (2001) *Miniaurélio século XXI escolar: o minidicionário da língua portuguesa*. 4ª ed. Rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- FERREIRA, Jorge. (2001) *O populismo e sua história: crítica e debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo. Introdução. In: FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo (orgs.). (1996) *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Ed. Unicamp.
- FIGUEIREDO, Paulo Jorge F. (1995) *A sociedade do lixo. Os resíduos, a questão energética e a crise ambiental*. Piracicaba: Ed. Unimep.
- FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995a.
- _____. *O vôo da coruja: Uma Leitura não Liberal da Crise do Estado Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995b.
- _____. (1999) “Introdução: de volta à questão da riqueza de algumas nações”. In: FIORI, José Luís. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FLORES, Élio Chaves. (1995) Fragmentos da nação: do separatismo sulista ao coronelismo eletrônico. In: *Debates regionais*. João Pessoa: Ed. Univesritária/NDHIR, nº 2. p. 35-47
- FOUCALT, Michel. (1990) *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- FURTADO, Celso. (1959) *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB.
- FONSECA, Paulo Sérgio Moreira. (1992) Financiar o desenvolvimento sustentável: o caso da América Latina. In: REIS VELOSO, João Paulo (org.). *A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- _____. (1974a) *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional.
- _____. (1974b) *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1989) *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. *Teoria e Política do desenvolvimento Econômico*. (2000) São Paulo: Paz e Terra.
- cionário da língua portuguesa*. 4ª ed. Rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. (1971) *The entropy and the economic process*. Londres: Harvard University Press.
- GRAMSCI, Antônio. (1987) *A Questão Meridional*. Petrópolis: Paz e Terra.
- GRAMSCI, Antonio. (2001) Americanismo e fordismo. In: *Cadernos do Cárcere*. São Paulo: Civilização Brasileira, v. 4, p. 237-282.
- GOLDENSTEIN, Lídia. (1994), *Repensando a Dependência*. São Paulo: Paz e Terra.
- GOMES, Gustavo M. (1995) Desenvolvimento sustentável no Nordeste: uma interpretação impopular. In: GOMES, Gustavo M. et all. (orgs.) *Desenvolvimento sustentável no Nordeste*. Brasília, IPEA.
- GOMES, João Carlos T. (2001) *Memórias das Trevas – uma devassa na vida de Antonio Carlos Magalhães*. São Paulo: Geração.
- GONÇALVES, C. Walter Porto. (1998) *Os (des)caminhos do meio ambiente*. São Paulo: Contexto. Coleção Temas Atuais.
- GONÇALVES NETO, Wenceslau. (1997) *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*. São Paulo: Hucitec.
- GTDN. (1994) Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste. In: BARCELAR, Tânia et al. (orgs) *GTDN: Da Proposta à Realidade*. Recife: Editora Universitária da UFPE.

- GONDIM FILHO (1995) Joaquim Guedes C. *Sustentabilidade do desenvolvimento do semi-árido sob o ponto de vista dos recursos hídricos*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento/Projeto Áridas
- GUIMARÃES NETO, LEONARDO. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste*. Recife: Massangana/FUNDAJ, 1989.
- _____. (1994) Zona da Mata: soluções adiadas. In: BARCELAR, Tânia et al. (orgs) *GTDN: Da Proposta à Realidade*. Recife: Editora Universitária da UFPE.
- _____. (1995) Desigualdades Regionais e Federalismo. In: *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP.
- GUIMARÃES, Roberto. (1997) Da oposição entre desenvolvimento e meio ambiente e desenvolvimento sustentável. In: FONSECA JR. e DE CASTRO, Sérgio Henrique N. (orgs.) *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra. p. 201-232.
- GUNN, Philip. (1994) “A Indústria Automobilística nos Anos Recentes: As Inflexibilidades de ‘Globalização’”. In: *Fim de Século e Globalização*. São Paulo: HUCITEC-ANPUR.
- GUNDER FRANK. (1970) *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Signos.
- HABERMAS, Jürgen. (1989) *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____.(s/d) *Ciência e técnica como “ideologia”*. Lisboa: Edições 70.
- HAYEK, F. (1987) *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura/ Instituto Liberal.
- HARVEY, David. (1993) *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola.
- HELLER, Agnes. “Uma crise global da civilização: os desafios futuros.” In: HELLER, Agnes et. all. (1999) *A crise de paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1992) *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Cia das Letras.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. (1998) *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis, RJ: Vozes (Coleção zero à esquerda).
- HOBBSAWM, Eric. (1995) *Era dos Extremos*. São Paulo: Cia da Letras.
- HOLANDA, Antônio Nilson C. (1992) Desenvolvimento sustentável: conceitos, teorias e implicações para o planejamento. In: ICID (Conferencia Internacional Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-áridas), Fortaleza: *Anais da conferência*, Fortaleza, 27 de janeiro a 1 de fevereiro, ICID, v. IX. p. 3023-3075.
- HORKHEIMER, Max e ADORNO, Theodor. (1991) *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Zahar.
- HUBERMAN, Leo. (1987) *História da Riqueza dos EUA (Nós, o povo)*. São Paulo: Brasiliense.
- KEYNES, Jonh Maynard. (1983) *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os economistas)
- KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998
- KURZ, Robert. (1993) *O Colapso da Modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- IANNI, Octávio. (1986) *Estado e Planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (1992) *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- ICID - CONFERÊNCIA INTERNACIONAL IMPACTOS DE VARIAÇÕES CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM REGIÕES SEMI-ÁRIDAS. (1992) Declaração de Fortaleza. In: *Anais da conferência*, Fortaleza: ICID, 27 de janeiro a 1 de fevereiro, 12 v.
- IPEA (1999) *Projeto Áridas: Apresentação*. Brasília: nov. Disponível em: www.ipea.gov.br/aridas/apresentacao.htm. Acesso em: 22/11/1999
- JAMESON, Frederic. (1996) *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática.
- LACOSTE, Yves. (1988) *A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para a Guerra*. Campinas: Papirus.
- LAFER, Betty M. (1975) *O planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- LAGE, Beatriz H. G. e MILONE, Paulo C. (1996) *Economia do turismo*. São Paulo: Papirus.
- LANDES, David. (1995) *Prometeu desacorrentado*. São Paulo: Nova Fronteira. (cap 2 p. 13)
- _____. (1998) *A Riqueza e a Pobreza das Nações*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Campus.
- LEIS, Héctor R.. (1995) Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. In: VIOLA, Eduardo et all. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências Sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC.
- _____. (1999) *A Modernidade Insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes; Florianópolis: UFSC.
- LEFF, Enrique. (2002) *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez.
- LÉLÉ, S. M. (1991). "Sustainable Development: a critical review". *World Development*. Great Britain: Pergamon Press, n. 19, 607-621, junho.
- LESSA, Sérgio. (1999) Lukács, ontologia e método: em busca de um(a) pesquisador(a) interessado. In: *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, vol. I, nº 2, p. 141-174, 1º semestre.
- LIMA, Marcos C. et al. (orgs.) (1999) *Planejamento regional em tempos de globalização*. Recife: UFPE/Dep. Ciências Sociais, Ed. UFPE.
- LINS E SILVA, Carlos Eduardo (org.) (1978) *Ecologia e sociedade*. Uma introdução às implicações sociais da crise ambiental. São Paulo: Loyola.
- LIPIETZ, Alain. (1985) *Mirages et Miracles. Problème de L'Industrialization dans le Tiers Monde*. Paris: La Découverte.
- _____. (1991) *Audácia: Uma Alternativa para o Século XXI*. São Paulo: Ática.
- _____. (1988) *O capital e seu espaço*. São Paulo: Ensaio.
- LOJIKINE, Jean. (1995) *A Revolução Informacional*. São Paulo: Cortez.
- LUKÁCS, Georg. (1974) *História e Consciência de Classe*. RJ: Elfos Ed.; Porto: Publicações Escorpião.
- _____. (1979) *Existencialismo ou Marxismo?* São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.
- MANDEL, Ernest. (1985), *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Nova Cultural.
- MANTEGA, Guido. (1990) *A Economia Política Brasileira*. São Paulo: Vozes.
- MARQUES, João F. e COMUNE, Antônio E. (2000) A teoria neoclássica e a valorização ambiental. In: ROMEIRO, Ademar R. et all (orgs.) *Economia do meio ambiente*. Campinas: Ed. Unicamp. p. 21-42
- MARTÍNEZ ALIER, Joan. (1998) *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Blumenau: Ed. FURB.
- MARX, Karl. (1977) *Formações Econômicas Pré-Capitalistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- _____. (1985a) *Marx: Manuscritos econômicos e filosóficos e outros textos escolhidos*. São Paulo: Nova Cultural. (Coleção Os pensadores)
- _____. (1985b) *O Capital*. Livro I, vol. I e II. São Paulo: Nova Cultural. (Coleção Os economistas)
- _____. (1987) *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Ed. Anita Garibaldi.
- MATURANA, H. e VARELA, F. (1997) *De Máquinas e Seres Vivos*. Porto Alegre, Artes Médicas.
- MEADOWNS, Donella H., MEADOWS Dennis L., RANDERS, Jørgen, BEHRENS III, William W. (1978), *Limites do crescimento. Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- MIRANDA, José Carlos e TAVARES, Maria da Conceição. (1999) In: FIORI, José L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes. p. 327-350
- MOORE, Barrington. (1996) *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia. Senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes.
- MOREIRA, Raimundo. (1979) *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MORGAN, H. (1986) *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas.
- MORIN, Edgar. (1987) *O método I. A natureza da natureza*. Portugal: Publicações Europa-América.
- _____. (1996) *O método III. O conhecimento do conhecimento*. Portugal: Publicações Europa-América.
- MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte. (1995) *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina.
- MOSCOVICI, Serge. (1975) *Sociedade contra a natureza*. Petrópolis: Vozes.
- NAREDO, José Manuel. (1998-99) Cuantificando el capital natural. Más allá del valor. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, ano II, nº 3 e 4, p. 29-64, 2º semestre de 1998 e 1º semestre de 1999.
- _____. Sobre la origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Ciudades para un futuro mas sostenible (CF+S)*. Madri, março de 1998. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>. Acesso em: 20 jan.2001.
- OAKES, Guy. (1987) Weber and the Southwest German School: The Genesis of the Concept of Historical Individual. In: MOMMSEN W. J.; Osterhammel, J. (eds.) *Max Weber and his* O'BRIEN, Philip J. (1991) Debt and sustainable development in Latin America. In: GOODMAM, David e REDCLIFT, Michael. *Environment and development in Latin America: the politics of sustainability* (eds.) Manchester: Manchester University Press. p. 24-47.
- O'CONNOR, James (1977). *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OHMAE, Kenish. (1996) *O Fim do Estado-Nação. A Ascensão das Economias Regionais*. São Paulo: Campus.
- OLIVEIRA, Francisco de. (1976) *Crítica da razão dualista*. São Paulo: Brasiliense/Edições CEBRAP.
- _____. (1983) (coord.) A Navegação Venturosa. (in) *Celso Furtado. Economia*. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais)
- _____. (1985) *Elegia para uma Re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1987) *O elo perdido: classe e identidade de classe*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1989) *A Economia da Dependência Imperfeita*. São Paulo: Graal.
- _____. (1993) A Metamorfose da Arribaça. Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste. In: *Novos Estudos*, nº 27. São Paulo: CEBRAP.

- _____. (1994) Apresentação: retrato de família, feito nos idos dos anos 50. In: BARCELAR, Tânia et all. (orgs) *GTDN: Da Proposta à Realidade*. Recife: Editora Universitária da UFPE.
- Contemporaries*. London: Unwin Hyman.
- ORTIZ, Renato. (1994) *Mundialização e Cultura*. São Paulo: Brasiliense.
- OUTHWAIT, William. (1985) *Entendendo a Vida Social. O Método Chamado Verstehen*. Brasília: EdUnB.
- PANATOYO, Theodore. (1994) *Mercados verdes: e economia do desenvolvimento alternativo*. Rio de Janeiro: Ed. Nórdica.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa Econômico do PT: um outro Brasil é possível*. Disponível em: www.pt.or.br/programaeconomico Acesso em: 14 de julho de 2001.
- PEARCE, David et al. (1997) *Blueprint for a green economy. A report*. London: Earthscon
- PELIZZOLI, M. L. (1999) *A Emergência do Paradigma Ecológico*. Petrópolis: Vozes.
- PENNA, Maura. (1992) *O Que Faz Ser Nordeste*. São Paulo: Cortez.
- PARAÍBA. (1995) Secretaria de Planejamento. *Plano de desenvolvimento sustentável da Paraíba*. João Pessoa. 41 p.
- PERNABUCO. (1995) Secretaria de Planejamento. Instituto de Planejamento de Pernambuco. *Pernambuco 2010: estratégia de desenvolvimento sustentável*. Recife: CONDEPE (versão resumida). 51 p.
- PLIHON, Dominique. (1998) Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. In: CHESNAIS, François (coord.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã. 97-140
- PRADO JR. Caio. (1988) *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- PRIGOGINE, Ilya e STRENGERS, Isabelle. (1997) *A nova Aliança: metamorfose da ciência*. Brasília: EdUnB.
- QUAINE, Massimo. (1977) *Marxismo e geografia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- RATNER, Henrique. (1992) Desenvolvimento sustentável nas regiões semi-áridas. In: ICID (CONFERENCIA INTERNACIONAL IMPACTOS DE VARIACIONES CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM REGIÕES SEMI-ÁRIDAS), Fortaleza: *Anais da conferência*, Fortaleza, January 27 to february 1, ICID, vol. VII. p. 2293-2300
- REDCLIFT, Michael (1989) The Environmental consequences of Latin America's agricultural development: some thoughts on the Brundtland Commission. In: *World Development*, vol 17, nº 3.
- REDCLIFT, Michael e GOODMAM, David. (1991) Introduction. In: GOODMAM, David e REDCLIFT, Michael. *Environment and development in Latin America: the politics of sustainability* (eds.) Manchester: Manchester University Press. p. 1-23
- _____. (1991) The machinery of hunger: the crisis of Latin America foods systems. REDCLIFT, Michael e GOODMAM, David. Introduction. In: GOODMAM, David e REDCLIFT, Michael. *Environment and development in Latin America: the politics of sustainability* (eds.) Manchester: Manchester University Press. p. 48-78.
- RIBEIRO, Wagner Costa. (2001) *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto.
- RICARDO, David. (1988) *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural.

- RODRIGUES, Valdemar et al.(1995). Avaliação do quadro de desertificação no Nordeste do Brasil: diagnósticos e perspectivas. In: GOMES, Gustavo M. et all. *Desenvolvimento sustentável no Nordeste*. Brasília, IPEA. p. 263-304
- ROSSI, Clóvis. Soros diz que EUA irão impor Serra e que Lula seria o caos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 jun.2002, Folha Brasil, Caderno 1, p. 4.
- ROSTOW, W. W. (1963), *Las etapas del crecimiento económico: un manifesto no comunista*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ROUANET, Sérgio Paulo. (1989) *As razões do iluminismo*. São Paulo: Cia das Letras.
- SACHS, Ignacy. (1986a) *Ecodesenvolvimento: Cresce sem Destruir*. São Paulo: Vértice.
- _____. (1986b) *Espaços, Tempos e Estratégias de Desenvolvimento*. São Paulo: Vértice.
- _____. (1993) *Estratégias de Transição para o Século XXI.. Desenvolvimento e Meio*
- _____. (1998) La lógica del desarrollo. Revista internacional de ciencias sociales. Nova York, n. 157, set. Disponível em:
<<http://firewall.unesco.org/issj/rics157/sachsspa.html#isac>>. Acesso em: 22 jan. 2001.
- SADER, Emir (et al.) (1995) *O Pós-Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez.
- SALAMA, Pierre. (1998) A Financeirização excludente: as lições das economias latino americanas. In: CHESNAIS, François (coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã. p. 211-247
- SANTOS, Milton. (1985) *Espaço e Método*. São Paulo: HUCITEC
- _____. (1990) *Por Uma Geografia Nova*. São Paulo: HUCITEC.
- _____. (1995a) A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. In: SANTOS, Milton et all. *Fim de Século e Globalização*. São Paulo: HUCITEC-ANPUR, p.15-22
- _____. (1995b) *Técnica, Espaço e Tempo*. São Paulo: Hucitec.
- SANTOS, Walter. (1990) Antônio Mariz: o constituinte nota dez. In: DA SILVA, Francisco Pontes et al. (orgs.) *Poder e política na Paraíba: uma análise da lideranças (1969-1990)*. João Pessoa: API/A União. p. 269-279
- SERFATI, Claude. (1998) O papel ativo dos grupos predominantemente industriais na financeirização da economia. In: CHESNAIS, François (coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã. p. 141-182
- SERRA, José (2002). Serra fixa cinco compromissos com o Nordeste Disponível em: http://www.joseserra.com.br/site/noticias/noticias_354.asp Acesso em: 30 jul. 2002
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. (1984) *O Regionalismo Nordestino: Existência e Consciência da Desigualdade Regional*. São Paulo: Moderna.
- PAIVA, Maria G. Meneses. (1995) *Sociologia do Turismo*. Campinas: Papyrus.
- SOLA, Lourdes. (1985) *O Estado-Novo*. In: MOTA, Carlos Guilherme. (org.) *Brasil em perspectiva*. São Paulo: DIFEL. (Coleção Corpo e alma do Brasil)
- SOUSA SANTOS, Boaventura. “Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”. In: HELLER, Agnes et. all. (1999) *A crise de paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- SUDENE. (1993) *Plano de Ação Governamental para o Nordeste*. Recife: SUDENE, 257 p.
- _____. *Pacto Nordeste*. (1995) Recife. SUDENE, p. 87.
- TAYLOR, G. Rattray. (1978) *A ameaça ecológica*. São Paulo: Verbo-Edusp.
- TAVARES, Maria da Conceição. (1983) *Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

- _____. (1994) O dissenso de Washington. In: SOBRINHO, Barbosa L. et all. (org.) *Em Defesa da Soberania Nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra
- _____. Império, território e dinheiro. (1999) In: FIORI, José L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes. p. 449-489
- TAVARES, Maria da C., e FIORI, José L. (1993) *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____, _____. (1997) Apresentação. In: *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes (Coleção zero à esquerda).
- TEIXEIRA, Aloisio. (1999) Estados Unidos: a “curta macha” para a hegemonia. In: FIORI, José L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes. p. 155-190
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira. (1999) Japão: da industrialização tardia à globalização financeira. In: FIORI, José L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes. p. 223-251
- TROTSKY, L. (1978) *História da Revolução Russa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Brasília, DF: IPEA. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0500.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2000.
- VEIGA, Eli. (1993) A insustentável utopia do desenvolvimento. In: LAVINAS, Lena et all. (org.) *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: Hucitec/ANPUR.
- VIEIRA, Flávio L. R. *Globalização, Nordeste e Planejamento Regional*. João Pessoa: Mestrado em Sociologia (UFPB), 1997.
- _____. (2001) A teia inescapável do regionalismo nordestino: a invenção do Nordeste e outras artes. *Revista Conceitos*-Revista da Associação dos Docentes da UFPB. João Pessoa, nº 5, p.53-63, janeiro/junho.
- VIEIRA, Paulo F. (1995) Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, Eduardo et all. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências Sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC.
- VIOLA, Eduardo J. E LEIS, Héctor R. (1995) O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, Eduardo et all. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências Sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC.
- WACHTEL, Howard M. (1988) *Os Mandarins do Dinheiro*. São Paulo: Nova Fronteira.
- WEBER, Max. (1993) A Ciência como Vocação. (In) *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez/Unicamp.
- WEFFORT, Francisco. (1977) *A Crise do Populismo*. São Paulo: Abril. Coleção Século XX.
- WOLFE, Marshall. (1976) *Desenvolvimento: Para Quê e Para Quem?* Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WORLD BANK. (2001b) Brazil: country assistance strategy progress report. Disponível em:
<<http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/05/19//00009494601050804481522/Rendered/INDEX/multi0page.pdf>> Acesso em: 19 de junho de 2001
- WORLD RESOURCES INSTITUTE. (1990) *World Resources (1990-1991): a guide to the global environment*. New York: Oxford University Press.

