

Cadernos do **Desenvolvimento**



7

Rio de Janeiro, outubro de 2010, ano 5, nº 7

Cadernos do Desenvolvimento é uma publicação do
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Diretoria:

Luiz Carlos Thadeu Delorme Prado – Diretor-presidente

Rosa Freire d'Aguiar Furtado

Carlos Tibúrcio

Fabio Stefano Erber

Antônio Corrêa de Lacerda

Coordenador executivo – *Pedro de Souza*

Assessor executivo - *Glauber Cardoso*

Assistente executivo – *Alexandre França*

Assistente de direção – *Adriana Gomes de Carvalho*

Bibliotecária – *Aline Baluê*

Cadernos do Desenvolvimento

Editora – *Rosa Freire d'Aguiar Furtado* (rosa@centrocelsofurtado.org.br)

Coordenação do seminário – *Pedro de Souza*

Transcrição – *Estopim Comunicação e Eventos*

Revisão – *Sheila Mazzolenis*

Fotografias – *Arnaldo Carvalho*

Projeto Gráfico – *Carlota Rios*

Editoração Eletrônica – *A 4 Mãos Comunicação e Design*

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Esta publicação é patrocinada com recursos da FASE do Banco do Nordeste do Brasil S.A., no quadro do convênio “Desenvolvimento Regional do Nordeste”.



C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)
Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o
Desenvolvimento, 2006.

v.

ISSN

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Sudene – Periódicos. 3. Nordeste – Periódicos. 4.
Desenvolvimento Regional – Periódicos. 5. Pobreza – Periódicos. I. Centro
Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 338.1(812/813)

Todos os direitos desta edição reservados ao
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Av. República do Chile, 100 – subsolo 1, salas 15-17

20031-917 Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Tel: (5521) 2172-6312/6313

Site: www.centrocelsofurtado.org.br

Email: centro@centrocelsofurtado.org.br

SUMÁRIO

| | |
|-----------------|---|
| EDITORIAL | 7 |
|-----------------|---|

Seminário Internacional
Desenvolvimento Regional do Nordeste
Centro de Convenções da Universidade Federal
de Pernambuco, 13 a16 de outubro de 2009

| | |
|------------------------------|---|
| SOBRE OS PARTICIPANTES | 9 |
|------------------------------|---|

15 de outubro

| | |
|--|-----|
| 1. Mesa 1 – A criação da Sudene | 17 |
| Francisco de Oliveira | 17 |
| Wilson Cano | 23 |
| 2. Mesa 2 – O Nordeste que dá certo | 53 |
| Tania Bacelar | 53 |
| Jair do Amaral Filho | 55 |
| 3. Mesa 3 – A atualidade do desenvolvimento regional | 89 |
| Marcos Costa Lima | 89 |
| Amit Bhaduri | 95 |
| Carlos Brandão | 101 |
| Xavier Gizard | 116 |

16 de outubro

| | |
|--|-----|
| 4. Mesa 4 – A pobreza: realidade e controvérsias | 123 |
| Dulce Pandolfi | 123 |
| Lena Lavinás | 126 |

| | |
|--|------------|
| Celia Lessa Kerstenetzky | 149 |
| Heloísa Mendonça de Morais | 167 |
| Amelia Cohn | 183 |
| 5. Mesa 5 – Um federalismo cooperativo no Brasil | 187 |
| Ricardo Ismael | 187 |
| Eduardo Raposo | 209 |
| Ivo Coser | 220 |
| 6. Mesa 6 – Novos cenários para o Brasil e o Nordeste | 233 |
| José Maria Aragão | 233 |
| Marcos Formiga | 235 |
| Paulo Ferraz Guimarães | 240 |
| Tania Bacelar | 245 |
| TRABALHOS (SELEÇÃO) | 251 |
| <i>A atividade petrolífera como fator de transformações da economia</i> <i>e da estrutura produtiva do Rio Grande do Norte, 1985-2004</i> | |
| João Rodrigues Neto | 252 |
| <i>Região e desenvolvimento regional na obra de Celso Furtado</i> | |
| Hermes Magalhães Tavares | 277 |
| <i>Federalismo e o Nordeste Brasileiro: as políticas de desenvolvimento</i> <i>regional na era Fernando Henrique Cardoso</i> | |
| Luciléia Aparecida Colombo | 296 |
| <i>Comércio exterior do Nordeste (1990-2008) e dilemas</i> <i>de política pública em uma economia pobre com pauta concentrada</i> | |
| Ana Maria Fontenele e Maria Cristina Pereira de Melo | 322 |
| <i>Os irrigantes do projeto Jaíba: da produção de subsistência</i> <i>à agricultura moderna</i> | |
| Gilmar Ribeiro dos Santos e Ricardo dos Santos Silva | 349 |
| AGRADECIMENTOS | 373 |
| PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO | 375 |



Arnaldo Carvalho é fotógrafo. Começou no fotojornalismo ainda estudante da Universidade Católica de Pernambuco. É editor-assistente de fotografia do Jornal do Commercio do Recife. Vencedor do Prêmio Esso (2009) e do Prêmio Cristina Tavares de Jornalismo (2008). Esportes e pautas de cunho social são os trabalhos que mais gosta de fazer. As fotos desta edição são de sua autoria.

| EDITORIAL

Circunstâncias muito especiais, como a premência de dar uma resposta à altura da seca terrível de 1958 e ao desvalimento de uma região onde vivia um terço dos brasileiros mas parecia não integrada ao Brasil possibilitaram a Celso Furtado criar, em 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. São circunstâncias que não se repetem, até porque o Nordeste, cinquenta anos depois, é outro bem diferente, e bem melhor. Para citar um só dado, entre 2003 e 2006 seu crescimento alcançou a média de 3,4% ao ano, enquanto o Brasil registrou taxa de 2,7%; e foi este um crescimento mais favorável às famílias de baixa renda.

Rememorar o cinquentenário da Sudene, o contexto histórico que permitiu esse empreendimento “quixotesco”, nas palavras de Francisco de Oliveira, contra os moinhos de vento do latifúndio e das oligarquias locais, foi o mote que levou o Centro Celso Furtado a organizar o seminário Desenvolvimento Regional do Nordeste, realizado no Recife de 13 a 16 de outubro de 2009. Rememorar sem celebração nostálgica, porém, e sim enxergando o passado como ponto de partida para repensar o futuro do Nordeste, seu desenvolvimento (e seu desequilíbrio) regional em momento particularmente instigante, ao fim de quase oito anos de políticas públicas e distributivas do governo Lula. E desse novo quadro refletir sobre novos cenários para a região vista como parte de um todo chamado Brasil.

As intervenções dos quase trinta participantes do Brasil e do exterior estão reunidas neste número de *Cadernos do Desenvolvimento*. Há que se notar o caráter pluridisciplinar do encontro e a variedade de atividades paralelas que suscitaram grande número de inscrições e auditórios sempre lotados. Inaugurou-se durante o seminário a exposição “Celso Furtado: vocação Nordeste (1958-64)”, agora itinerante, montada a partir da pesquisa

documental coordenada, em 2009, pelo professor Marcos Costa Lima sobre os anos em que Celso Furtado esteve à frente da Sudene. Fez-se uma chamada de trabalhos, a que responderam cerca de 120 pesquisadores de todo o Brasil. Desses, o comitê científico selecionou trinta, cujos autores tiveram sua presença no Recife custeada pelo Centro Celso Furtado e pelo Banco do Nordeste do Brasil. Paralelamente às conferências, foram ministrados três cursos para graduandos e professores de universidades nordestinas, sobre novas teorias do desenvolvimento regional, o Nordeste na federação brasileira, e o Nordeste na obra de Celso Furtado.

Estamos há poucas semanas de um momento de renovação política dos nossos governantes no Executivo e no Legislativo. Que este *Cadernos do Desenvolvimento*, com um atualíssimo material sobre a questão regional, possa ser útil aos que refletem sobre os acertos e desacertos do Nordeste.

SOBRE OS PARTICIPANTES

Amelia Cohn é socióloga, docente do departamento de medicina preventiva da faculdade de medicina da USP, pesquisadora do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), professora permanente do programa de mestrado em saúde coletiva da Unisantos. Assinou trabalhos científicos em coautoria com 148 colaboradores e tem como principais linhas de pesquisa: políticas sociais e de saúde, pobreza, desigualdade e políticas sociais, perfis de sistemas de proteção social, as dimensões pública e privada dos novos perfis das políticas sociais no Brasil e na América Latina. É autora de *Crise regional e planejamento: o processo de criação da Sudene*, São Paulo: Perspectiva, 1976.

Amit Bhaduri é professor emérito da Jawaharlal Nehru University, Delhi. Doutor pela Universidade de Cambridge, GB, foi professor visitante do Colegio de Mexico e das universidades de Stanford, Viena, Linz, Bologna, Bremen. Pesquisador da UNIDO, em Viena. Suas pesquisas recentes concentram-se nos aspectos teóricos e caminhos políticos dos processos de transição econômica e globalização. Publicou, entre outros, *The Economic Structure of Backward Agriculture* (London and New York, Academic Press, 1983), *Macroeconomics: The Dynamics of Commodity Production* (London, Macmillan, 1986), *On the Border of Economic Theory and History* (Delhi, Oxford University Press, 1999). Em português: *Desenvolvimento com dignidade: a busca do pleno emprego*. DF, Thesaurus, 2006.

Ana Maria Fontenele é doutora em economia pela USP. Professora e pesquisadora do departamento de teoria econômica da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuariais da Universidade Federal do Ceará. É Membro do grupo de pesquisa Região, Indústria e Competitividade da Universidade Federal do Ceará.

Carlos Brandão é professor titular do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (Cede) e do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur) do mesmo instituto. Bolsista da “Cátedra Ipea para o Desenvolvimento – Patrono Ignácio Rangel”. Suas atividades de docência, pesquisa e extensão se concentram na área do desenvolvimento socioeconômico, planejamento regional e urbano, desenvolvimento regional, políticas públicas e economia urbana.

Célia Lessa Kerstenetzky é professora titular da faculdade de economia da Universidade Federal Fluminense, diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Trabalha com teoria política contemporânea e teoria econômica contemporânea e história do pensamento econômico, sobretudo em filosofia e metodologia da economia. Seus interesses de pesquisa atuais incluem a análise das desigualdades socioeconômicas contemporâneas e das políticas sociais, com ênfase em problemas de justiça distributiva, além de temas relacionados ao papel da racionalidade econômica, das instituições no âmbito da teoria econômica contemporânea.

Dulce Pandolfi é pesquisadora e professora da Fundação Getúlio Vargas, na graduação e na pós-graduação. Diretora de pesquisa do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Foi conselheira regional da SBPC, professora da PUC-RJ e da Universidade Cândido Mendes. Coordenou os grupos de trabalho da Anpocs de história oral e memória e de biografia e memória Social. É membro do conselho deliberativo da Fundação Joaquim Nabuco. Suas áreas de interesse são história, sociologia e ciência política, com ênfase em história do Brasil contemporâneo, e também em identidade, partidos políticos, elites, movimentos sociais, ONGS e direito e cidadania.

Eduardo Raposo é doutor em ciência política, com pós-graduação pelo Institut d'études politiques de Paris. É professor e pesquisador do departamento de sociologia e política e coordenador do programa de pós-graduação em ciências sociais da PUC-RJ. Suas pesquisas e publicações recentes são sobre o período republicano brasileiro, em especial sobre as elites políticas, econômicas, nacionais e regionais brasileiras; teoria política; política econômica e instituições públicas brasileiras. Atualmente coordena as pesquisas: as elites políticas brasileiras; o

Banco Central do Brasil e a sociologia das instituições militares brasileiras. É autor de *1930: seis versões e uma revolução – história oral da política paraibana* (Fundaj/Massangana, 2008).

Francisco de Oliveira é doutor em ciências sociais pela Universidade Federal de Pernambuco, foi superintendente adjunto da Sudene na época em que Celso Furtado a dirigia. Foi professor titular de sociologia da USP, e presidente do CEBRAP. É autor, entre outros, de *A economia brasileira: crítica à razão dualista, Elegia para uma re(li)gião, O ornitorrinco, A navegação venturosa*.

Heloísa Mendonça de Moraes é professora do departamento de medicina social da Universidade Federal de Pernambuco. Seus trabalhos acadêmicos se concentram na área de saúde coletiva, com ênfase em política de saúde, planejamento e gestão de serviços de saúde. Foi diretora-superintendente do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco.

Gilmar Ribeiro dos Santos é doutor em educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e professor do mestrado em desenvolvimento social da Universidade Estadual de Montes Claros-UNIMONTES.

Hermes Magalhães Tavares é doutor em economia pela Unicamp (1989), graduado em administração pública pela EBAP-FGV (1962). É professor associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional-IPPUR/UFRJ (1996-97), da ANPUR (1995-1996). É autor de vários artigos e livros.

Ivo Coser é professor adjunto do departamento de ciência política da UFRJ. Tem experiência na área de ciência política, atuando principalmente nos seguintes temas: teoria política moderna e contemporânea, história dos conceitos, pensamento político brasileiro e iberoamericano.

Jair do Amaral Filho é professor titular de desenvolvimento econômico do departamento de teoria econômica da Universidade Federal do Ceará, sendo também pesquisador do Centro de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da mesma universidade. É coordenador do grupo de pesquisa “Região, Indústria e Competitividade-RIC”, membro da RedeSist. Seus interesses na área econômica

se concentram em Brasil, Nordeste, Ceará, desenvolvimento econômico, desenvolvimento local e regional, arranjos e sistemas produtivos locais, política econômica, federalismo fiscal e estado.

João Rodrigues Neto é doutor em economia aplicada pelo Instituto de Economia da Unicamp. Professor associado e chefe do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É coordenador do grupo de estudos em economia do petróleo, do gás e dos biocombustíveis na mesma universidade.

José Maria de Aragão Melo é economista e advogado, foi diretor da assessoria técnica da Sudene na época em que Celso Furtado era o superintendente. Foi subdiretor do Instituto para a Integração da América Latina (INTAL), em Buenos Aires, e último presidente do Banco Nacional de Habitação (BNH). É presidente do Conselho Fiscal do Centro Celso Furtado.

Lena Lavinas é professora associada do Instituto de Economia da UFRJ, lecionando as disciplinas de economia do bem-estar e avaliação de políticas públicas e programas sociais. É membro do comitê editorial de *Feminist Economics* (Routledge), e secretária municipal de Ciência e Tecnologia da Prefeitura de Nova Iguaçu, região metropolitana do Rio de Janeiro. Desenvolve projetos de pesquisa nas áreas de: avaliação de programas sociais de combate à pobreza; análise de impacto dos programas de transferência de renda; desigualdades de gênero e mercado de trabalho; sistemas de proteção social em perspectiva comparada; política social e desenvolvimento econômico; sistemas de informação e gestão pública.

Luciléia Aparecida Colombo é doutoranda no programa de pós-graduação em ciência política da Universidade Federal de São Carlos, desenvolvendo a pesquisa Federalismo e as políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste pós-Sudene, sob a orientação do professor Eduardo Garuti Noronha e financiamento da FAPESP.

Marcos Costa Lima é professor do departamento de ciências sociais e do programa de pós-graduação em ciência política da Universidade Federal de Pernambuco. É membro da Comissão do MEC para implantação da Universidade

da Integração Latino-americana – UNILA; do conselho científico do Observatório do Nordeste da Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas. Ex-presidente do Fórum Universitário Mercosul – FOMERCO. Trabalha com economia internacional e política internacional comparada, principalmente em teoria do desenvolvimento, dinâmicas do capitalismo, globalização, inovação, ciência e tecnologia, América latina, Índia, Mercosul e Brasil. É membro do Conselho Deliberativo do Centro Celso Furtado.

Marcos Formiga é pós-graduado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco, graduado em educação internacional pela Universidade de Londres. Atua há quase três décadas em economia regional e educação internacional, ciência e tecnologia e educação aberta e à distância. É professor-pesquisador do Laboratório de Estudos do Futuro da UnB. É membro instituidor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos; da “World Future Society”; do grupo de trabalho sobre Sociedade do Conhecimento do MCT, assessor especial da CNI-SENAI-DN e vice-presidente da Associação Brasileira de Educação à Distância. Integra o Conselho Deliberativo do Centro Celso Furtado.

Maria Cristina Pereira de Melo é doutora em economia pela Universidade de Paris, professora e pesquisadora do departamento de teoria econômica da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuariais da Universidade Federal do Ceará. É membro do grupo de pesquisa Região, Indústria e Competitividade da mesma universidade.

Paulo Ferraz Guimarães é chefe do departamento regional Nordeste do BNDES. Economista, com mestrado em gestão pública para o desenvolvimento do Nordeste (UFPE), e pós-graduação em administração financeira (UPE). Tem mais de dez anos de experiência nas áreas de conjuntura econômica, planejamento estratégico, cenários socioeconômicos e políticas públicas. Foi sócio-diretor da Ceplan/Consultoria Econômica e Planejamento.

Ricardo dos Santos Silva é mestrando em desenvolvimento social pela Universidade Estadual de Montes Claros-UNIMONTES.

Ricardo Ismael é doutor em ciência política, professor e pesquisador do programa de pós-graduação em ciências sociais da PUC-RJ, exercendo também

a coordenação de graduação do departamento de sociologia e política. Ex-engenheiro da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, foi membro da comissão sindical do Sindicato dos Urbanitários de Pernambuco. Nos últimos anos tem trabalhado com federalismo; desenvolvimento e desigualdade social; ideias, intelectuais e instituições políticas; governo, gestão e avaliação de políticas públicas; sindicalismo, emprego e mercado de trabalho. É autor de *Nordeste, a força da diferença – os impasses e desafios na cooperação regional* (Recife, Massangana, 2005).

Tania Bacelar é economista e professora da Universidade Federal de Pernambuco. Membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. Trabalhou na Sudene e foi secretária do Planejamento e da Fazenda do governo de Pernambuco. É presidente do Conselho Deliberativo do Centro Celso Furtado.

Wilson Cano é professor titular da Unicamp, membro vitalício do conselho curador da Fundação Economia de Campinas e consultor da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Seu trabalho dá ênfase aos temas de desenvolvimento econômico, economia brasileira, economia latino-americana e economia regional. Foi economista da Cepal-BNDE; diretor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, coordenador da comissão de pós-graduação, coordenador da comissão de pesquisa e diretor do Centro de Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia.

Xavier Gizard é secretário-geral da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa (CRPM) e do Fórum global de associações de regiões (FOGAR). Dirigiu as atividades ligadas ao desenvolvimento regional e local da Agence nationale pour l'éducation permanente, da França, e os trabalhos de prospectiva sobre o futuro do Sul da Europa e do Mediterrâneo. É autor de várias obras sobre temas de desenvolvimento regional e humano.

15 DE OUTUBRO



MESA I

A CRIAÇÃO DA SUDENE

FRANCISCO DE OLIVEIRA

Esta é uma sessão nostalgia. Vejo aqui, diante de mim, companheiros como Juarez Faria, José Maria Aragão, parte da armada de Brancalione que o Celso encarapitou no último andar do edifício Tereza Cristina, Cavaleiro Andante, para combater os moinhos de ventos satânicos do latifúndio, da miséria e da opressão. Ninguém acreditaria que naquele edifício ainda desocupado do Recife, no fim dos anos 1950, havia 20 malucos, liderados por um maluco ainda maior, tentando mudar uma velha estrutura de 400 anos.

Cinquenta anos depois, poderíamos estar aqui comemorando uma vitória, mas esta é a comemoração de uma derrota. Porque a região, apesar de alguns progressos, continua submetendo a maior parte de sua população à miséria, à opressão, à vida sem sentido. Celso poderia ter sido o Juan Rulfo da literatura brasileira, aquele romancista mexicano sem par que resumiu a tragédia do camponês mexicano na solidão de almas penadas, vagando em torno de sua própria existência. Ele preferiu os caminhos racionais, como weberiano que era.

Quem diria! Arremeteu contra os moinhos de vento, o que lhe custou, depois, dez anos de cassação de direitos políticos. Não foi uma invenção de Furtado, já que estamos falando da criação da Sudene. Embora seja dos intelectuais brasileiros aquele que mais se parece com a imagem grega de Minerva, na verdade, uma longa luta social acumulava-se aqui, provocando tensão nas velhas estruturas: o Congresso de Salvação do Nordeste, por volta de 1954, depois a primeira Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, que fez 50 anos três anos atrás, cuja figura ímpar já era Helder Câmara, embora fosse bispo

auxiliar do Rio de Janeiro. O próprio Banco do Nordeste é uma criação varguista ousada, mas rebaixada pelo coronelismo “pessedista” do Ceará. Havia várias tentativas.

Por que o ovo não saia da galinha? Porque a criação da Sudene não está no Nordeste. A criação da Sudene, como ato perfeitamente jurídico e como criação institucional, é daqui. Mas, ela só pôde ocorrer porque as tensões no capitalismo do Sudeste se aguçavam a um ponto que fazia do Nordeste, como diria Lênin, um autor em desuso, o “elo mais fraco da cadeia”. Foi a industrialização acelerada do Centro-Sul (expressão que Celso cunhou para designar aquela região), compreendendo Rio, São Paulo e Minas, e um pouco se estendendo até o Paraná, aquela promessa “kubitschekiana”, que parecia completamente aloprada, de “50 anos em cinco”, que efetivamente se realizou e destampou a caixa de pandora. E o Nordeste recebeu esse impacto negativo nas várias formas em que a literatura assinala.

Aliás, devemos agradecer a Amélia Cohn por ser a primeira acadêmica do Sudeste a tratar da questão regional. Uma das pesadas heranças do Brasil é que São Paulo é hegemônico, e é uma hegemonia inconclusa e uma hegemonia sem reflexão. A Amélia Cohn ousou, quando o tema regional não tocava nem as mentes nem os corações dos acadêmicos e pesquisadores ao sul da Bahia.

Então, foi um conjunto de circunstâncias que, como diria Gabriel Garcia Marquez, “são irrepetíveis para sempre”. Não adiantam novos esforços. Essa Pasárgada já morreu! É preciso enfrentar a questão do Nordeste de outro ângulo. Não se trata mais de integração à economia brasileira. Ela já é perfeitamente integrada. Não se trata mais de incentivos fiscais, e esse é um mecanismo que foi usado “a torto e a direito”, perdendo sua eficácia e transformando-se apenas num valhacouto de ladrões do erário público. Se trata de quê, agora? Trata-se daquilo que ficou devendo. Trata-se da questão social. E não só no Nordeste, mas em todo o Brasil, porque a gente reivindica o galardão horroroso das cidades, região mais miserável do Brasil. Mas não é mais verdade. A nova miséria está em São Paulo nas favelas Heliópolis e Paraisópolis, que pela ironia popular têm os nomes mais gloriosos. Paraisópolis é realmente um paraíso. Paraíso do tráfico da droga e da bandidagem. Heliópolis, como o nome já diz, é a cidade do sol. Ali é a cidade da sombra.

A miséria maior hoje é urbana. E é nesse contexto que a questão do Nordeste deve ser enfrentada, senão ela não terá resolução. Não resgatemos agora essa celebração para de novo encher as burras da dilapidação dos recursos públicos,

da depredação do Estado brasileiro! É preciso recuperar essa história. É preciso dar-lhe uma nova orientação. Celso veio e combateu a política hidráulica, a política das secas; com uma certa injustiça, pois o DNOCS não era um valhacouto de ladrões. Na sua parte melhor, o DNOCS empreendeu o maior esforço científico, digamos com todas as palavras, para conhecer essa região. E tinha homens públicos da maior grandeza. A parte ruim estava na parte das obras públicas. Eu conheci um político potiguar que morava no Rio e fazia um açude que não terminava nunca. A água terminava, mas o açude... nunca! Qual era o sinal de nobreza desse ladrão? O sinal de nobreza dele, à moda dos gângsteres de Chicago, era que nenhum visitante que ia à casa dele era recebido com uma garrafa de uísque já aberta. Para cada visitante ele abria uma nova garrafa de uísque! À custa do açude que se financiava no Rio Grande do Norte.

Celso combateu essa visão – e daí a originalidade de suas proposições – e engatou o Nordeste na corrente dinâmica da economia brasileira, que se transformava na região que ele chamou de Centro-Sul. Deu certo? Parcialmente deu certo. O Nordeste, de exportador de capitais se tornou importador de capitais. E nos anos de auge, para cá vieram as principais empresas do Brasil e até algumas estrangeiras. Mas, deu certo? Não, não deu certo. É um fiasco irreparável! Primeiro porque – pelas suas próprias análises nesse livro clássico, *Formação econômica do Brasil*, cujos 50 anos também estamos comemorando – o caminho da perversão já estava apontado. O desenvolvimento se faria com uma enorme concentração de renda. Portanto, aqui a reprodução do modelo geraria os mesmos efeitos.

Comemorávamos naqueles anos os projetos que ousavam transpor a fronteira. Lembro-me bem das discussões havidas. A gente discutia o “sexo dos anjos”. A Brahma candidatou-se a um projeto no Nordeste. Então discutíamos se nós deveríamos incentivar o nordestino a beber Brahma ou a não beber Brahma. Chegaram os Piratas do Caribe. Discutiu-se dias e quase meses a fio se os incentivos deveriam ser dados ou não ao Rum Bacardi. Onde está o Rum Bacardi agora? Aspiraram o erário público, multiplicaram-se e foram embora. Por aí não vai dar mais certo. Deixemos de saudades ruins! Faz alguns anos que eu vim aqui, num evento como este, e o Nordeste chorava por dom Sebastião, que se foi em 2004. Agora é preciso não chorar mais por dom Sebastião. Agora é preciso fazer e travar a batalha que ele não travou. Ao contrário da maioria dos nordestinos que estão aqui – que todos somos autonomistas, todos reivindicávamos a independência do Nordeste em relação ao Brasil –, Celso

nunca entrou nesse engano. Ele dizia, tal como Luiz Felipe de Alencastro – que está aqui e pode nos confirmar –, que a grande façanha brasileira tinha sido preservar uma unidade nacional desse porte e desse tamanho que nos viabilizaria para o futuro. De modo que nunca houve nenhum projeto autonomista patrocinado pelo nosso patrono. O seu projeto era integrar.

As circunstâncias políticas naquela conjuntura já foram muito debatidas. Sabemos que houve de um lado as forças do latifúndio e do outro as forças que queriam engatar na nova dinâmica nacional. Dois anos depois, estavam todos do mesmo lado, e só o “cavaleiro andante com seu Rocinante” – e o “Rocinante” éramos nós, eu, José Maria Aragão, Juarez Farias – montava em cima da gente, tocava o burro, para fazer as tarefas necessárias. Ficaram ele e seus “Rocinantes”, e do outro lado a perdulária burguesia nordestina, a feroz classe de latifundiários. Eu vi isso no dia do golpe de 1964, quando entrei com Celso Furtado no gabinete do general Justino Alves Bastos. À entrada do seu gabinete havia um “corredor polonês”, certos de que veriam Celso e o seu “Sancho Pança” saírem de lá algemados. Era toda a canalha pernambucana, classe perdulária e destrutiva que perdeu o bonde da história e ainda não sabe! Nas colunas sociais riem como cretinos! Estavam todos eles lá para aplaudir a nossa prisão.

Nós saímos de lá ainda soltos. Eu, três dias depois, conheci as prisões do Estado Novo brasileiro que ainda persistiam no Brasil. Estavam todos do lado de lá. E houve um fato que a literatura nunca colocou em evidência, talvez nem na ex-União Soviética isso tenha acontecido. Aqui, houve um comício na Praça da Independência em que a população pedia o Plano Diretor da Sudene! Parece só um detalhe, mas era um verdadeiro clamor popular dando força a essa instituição. Nesse clamor popular, Cid Sampaio, que então era o governador, saiu debaixo de vaia! Mas veio o “velho Nordeste” e garantiu Cid Sampaio. Foi o “alagoano da metralhadora” quem conseguiu tirar Cid do comício, senão ele seria massacrado. Foi Tenório Cavalcanti com sua capa preta e sua “lurdinha” debaixo da capa preta. Isso é uma coisa fantástica! Jamais houve na história, pelo menos conhecida, uma mobilização popular por um plano diretor. Circunstâncias, e uma conjuntura muito especial, criaram essa instituição. Elas são irrepetíveis!

O meu herói favorito, Karl Marx, disse que a história a primeira vez é uma tragédia, a segunda vez é uma farsa! Tudo mais que se fez depois são farsas, e a capacidade de ver o futuro como a que Celso tinha era algo quase inexplicável. Assis Chateaubriand disse dele uma vez, numa conferência na Escola de Engenharia, que ele era “o Antônio Conselheiro de fraque”. Algo nisso era

verdade. Ele previu. Todo mundo reclamava: “mas dr. Celso, a Sudene precisa construir sua sede”; e ele dizia, “toda vez que uma instituição começa a pensar na sua sede, ela começa a morrer”. Aqui, na Cidade Universitária, está o monumento do desastre! Quem o habita? Certamente alguns dos habitantes mais constantes desta cidade quente: moscas e muriçocas! Porque a paixão reformista fundada na capacidade weberiana da razão desapareceu dos seus corredores.

É preciso propor a nova questão do Nordeste de outra maneira. Não mais da velha maneira. A velha maneira fez água, e fez água no Brasil todo. Não comecemos o Bolsa-Família! O Bolsa-Família é um sinal de fiasco, é um sinal de desastre! Não é um sinal do resgate da dignidade do povo pobre. É o sinal de que todos os mecanismos, instrumentos e políticas do desenvolvimento capitalista nessa direção falharam miseravelmente! A perspectiva, portanto, tem de ser outra, ainda reformista. Ainda reformista porque, enquanto os de baixo aguentam a opressão dos de cima, revolução não se pode fazer. Só quando os de baixo não aguentarem mais a pressão dos que estão em cima é que o caminho das revoluções estará aberto. Lembrem-se da história: todo revolucionário começou como reformista. O tempo nos roubou dom Sebastião. Se ele tivesse os dons de Matusalém, certamente terminaria sendo um revolucionário.

A melhor comemoração que se pode fazer dos 50 anos desta instituição não é voltar simplesmente aos livros de Furtado. Os livros de Furtado são o ponto de partida, não mais o ponto de chegada. O ponto de chegada está para além das políticas desenvolvimentistas. O ponto de chegada estará numa poderosa vocação radical e reformista capaz de jogar para a lata do lixo a obscena desigualdade brasileira. O Nordeste nem é mais o seu emblema.

Aqui, quando Celso chegou, depois de uma longa ausência do Nordeste, ele me disse um dia: “Francisco, eu quero ver a miséria do Recife”. Não é um espetáculo agradável para quem já frequentou os Champs Élysées. Eu o levei para o Coque. O Coque era o emblema do desastre do Recife. O Coque até desapareceu, porque esse magríssimo, quase invisível, aquele que ninguém sabe o que pensa de coisa alguma, que foi vice-presidente da República por oito anos e vai passar pela história como sábio porque nunca falou nada, reformou a Avenida Agamenon Magalhães e o Coque desapareceu. O Coque está hoje em Paraisópolis e Heliópolis, no morro da Providência no Rio – quer dizer, a questão brasileira, hoje, é outra. É outra. É para além e não aquém. Não é para

voltar aos livros de Furtado e encontrar ali a solução. Não está mais ali.

Nós não podemos celebrar os 50 anos da Sudene e os 50 anos de *Formação econômica do Brasil* procedendo ao contrário do que Furtado fazia. Ele era o anti-homem cordial. Jamais, aqui nesta cidade acostumada aos salamaleques vagabundos dessa burguesia perdulária, ele compareceu a um evento desses “troca-troca” de amabilidades. O anti-homem cordial recusaria uma celebração nostálgica. Façamos honra à sua memória e a esse empreendimento “quixotesco” que naufragou na imensa “La Mancha” que é o Nordeste latifundiário! Sem isso, é melhor não voltar a comemorar nada. Desculpem a emoção. Não dá para falar. Muito obrigado.

WILSON CANO

FURTADO: A QUESTÃO REGIONAL E A AGRICULTURA ITINERANTE NO BRASIL¹

A temática dos desequilíbrios regionais no Brasil está presente em muitas das obras (publicadas ou não) de Celso Furtado, comumente associada à discussão do subdesenvolvimento econômico. Sua dimensão histórica abarca todo o período de nossa formação econômica, desde a colônia, e suas proposições de diagnóstico e formulação de políticas (de desenvolvimento regional) surgem a partir da década de 1950. Tal como o grupo cepalino precursor (em que teve importante participação), suas análises do subdesenvolvimento (associadas ou não à questão regional) partem do momento da maior inserção externa na grande expansão do comércio internacional decorrente da Revolução Industrial, no século XIX, e têm como centro nevrálgico as relações entre o setor primário exportador, o setor de subsistência e a forma como os benefícios do progresso técnico penetram na economia nacional e são repartidos, setorial, regional e pessoalmente.

No caso brasileiro, contudo, ele nos adverte que as raízes desse processo antecedem aquele momento, situando-se, quanto ao Nordeste brasileiro, no século XVI, quando ali foi implantada uma *empresa agrícola de exportação*. Embora, repito, a temática tenha sido tratada em muitas de suas obras, restringir-me-ei àquelas que considero mais relevantes para esse propósito: *Formação econômica do Brasil*, *A Operação Nordeste*, o famoso documento (não assinado) do GTDN, *Dialética do desenvolvimento*, *Análise do “modelo” brasileiro*, *A fantasia desfeita* e algumas passagens de *O longo amanhecer*.

Na primeira parte deste texto retomo a importante discussão que Furtado faz sobre a agricultura nacional e regional (de exportação e de subsistência) – “a agricultura itinerante” –, eixo central da análise que faz da formação e do subdesenvolvimento da economia brasileira (e do Nordeste), numa perspectiva histórica que vem desde a Colônia.² Na segunda e terceira partes, a temática

¹ Agradeço aos comentários feitos por Maria da Conceição Tavares à primeira versão deste texto (escrito em novembro de 1999), publicado (*Furtado e a questão regional no Brasil*) no livro por ela coordenado; ver Tavares (2000). Esta segunda versão amplia o conteúdo da questão agrícola após 1970 e contém um adendo final onde incluo pequena síntese de dois trabalhos sobre o mesmo tema {o de Paiva (1960) e o de Gonçalves e Souza (1998)}, que não consultei para a elaboração da versão anterior. Sobre o tema, ver ainda o recente texto de Gonçalves (2000, cap. 5). A versão atual deste texto foi publicada em *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*, de Wilson Cano, Campinas, Editora Unicamp, 2002.

² O tema desta primeira parte está contido, fundamentalmente, no cap. II de *Análise do “modelo”...* e ao longo de sua obra magna, *Formação econômica do Brasil*.

específica é sobre o diagnóstico e a política de desenvolvimento regional; na quarta são apresentados e discutidos algumas críticas e os principais impasses sofridos pela proposta de Furtado; e na última retomado, para o período pós 1970, à questão da agricultura itinerante.

I. A agricultura e o subdesenvolvimento brasileiro (*agricultura itinerante*)

Embora seu enfoque esteja centrado na implantação e dinâmica da chamada *empresa agrícola açucareira* no Nordeste, a partir do século XVI, Furtado vai incorporando o surgimento e a evolução de outras agriculturas posteriores em outros espaços, como as que resultaram das articulações e da crise da mineração (século XVIII), da cafeicultura (séculos XIX e XX), das economias de pequena propriedade do Espírito Santo e do Sul, e da agricultura capitalista diversificada de São Paulo, que surge no século XX, e de alguns de seus desdobramentos espaciais.

Embora essas agriculturas tenham apresentado processos diferenciados em vários aspectos (pecuária-algodão-açúcar; escravismo-trabalho assalariado etc.), vão resultar naquilo que Furtado chamou de *agricultura itinerante*, que molda a formação da maior parte de nossas estruturas sociais.

No início, aponta para o fato de que a abundância de terras e a rarefação da população livre não só permitiu a implantação da *plantation* escravista como também um histórico processo de alta concentração da propriedade fundiária, que seria ainda mais incentivado pela instituição da Lei de Terras a partir de 1850 e, depois disso, permanentemente chancelada pela mais conhecida de nossas instituições, o *Cartório*. À sombra dessa agricultura mercantil-exportadora desenvolveu-se o latifúndio pecuário, sempre empurrado em direção ao interior, à medida que a atividade exportadora se expandia.

Esta, mesmo diante da profunda depressão causada pela crise açucareira (séculos XVII e XVIII), podia reproduzir-se, em grande parte, de forma *natural*, ocupando novos espaços vazios ou já ocupados pela pequena agricultura de subsistência que, por sua vez, também era empurrada mais adiante ou, então, era incorporada pela pecuária, passando os pequenos produtores a viver sob o *manto protetor* do latifundiário, como *agregados* ou *moradores de condição*. O domínio da terra, com sua estrutura da propriedade e de renda, estabelecia, assim, a concentração do poder econômico e político regional. Dito de outra forma, a dilatação da fronteira agrícola reproduzia o padrão de concentração da propriedade, da renda e do poder,

e a “oferta elástica” de mão de obra – neste caso excluída não só de propriedade, mas também de posse –, mantendo a estrutura das relações sociais predominantes: patrimonialismo, submissão e marginalidade social.

No caso nordestino, vinda a abolição da escravatura em 1888, a passagem para o trabalho livre foi apenas formal, dada a negação do acesso à terra aos escravos, que apenas engrossariam o exército de agregados da agricultura de subsistência e os fluxos migratórios rumo a novas terras vazias, aqui na qualidade de posseiros, ou a outros latifúndios, como parceiros, multiplicando os bolsões de ineficiência produtiva e de pobreza. Fatos semelhantes ocorreram com o declínio da mineração em Minas Gerais, com o deslocamento da população para novas frentes pecuárias ou para a subsistência. Também o café escravista do Vale do Paraíba empurrou a produção de subsistência de antigos homens livres e da pecuária, criando novos bolsões de marginais.³

Mesmo nas agriculturas de pequena propriedade (as “colônias”) do Espírito Santo e do Sul do País, embora livres do jugo latifundiário, a dominação do capital mercantil teve forte presença, inibindo a introdução de doses maiores de progresso técnico e estimulando práticas degradantes da agricultura, obrigando-a, assim, a também itinerar. Aqui, entretanto, a propriedade dos meios de produção permitiu níveis mais amenos de concentração de renda e melhores condições sociais.

Dessa forma, a grande extensão da propriedade escravista e da pecuária e a pauperização da pequena produção agrícola foram responsáveis pelo baixo nível de progresso técnico nelas introduzido, causando baixa produtividade e predação de recursos naturais, reforçando, assim, a *circularidade* da pobreza na agricultura de subsistência. Furtado faz ainda uma comparação com o feudalismo europeu, lembrando que neste o servo tinha acesso a terras individuais e coletivas e o senhor tinha certas limitações para fixar a renda da terra, ou seja, para extrair o excedente de seus servos. Dessa forma, ainda que servos, eram regulados por *direitos*. No Brasil, os direitos serviram para restringir o acesso à propriedade e assim impedir a formação de comunidades agrícolas e manter as concentradas estruturas sociais.⁴

³ Ver a respeito o clássico livro de Maria S. de Carvalho Franco.

⁴ O debate sobre a questão agrária no Brasil e suas relações de produção no campo constitui importante tema para se aquilatar melhor a profundidade do problema fundiário do País. Uma síntese do pensamento dos principais debatedores desse tema (Alberto P. Guimarães, Caio Prado Jr., Celso Furtado e Ignácio Rangel) encontra-se em Kageyama (1993). Ver também Gonçalves (1999).

A agricultura cafeeira capitalista de São Paulo, a partir da década de 1880, apresentaria importantes diferenciações em relação às outras. Teve, além da fronteira móvel – por indução da ferrovia –, uma “oferta elástica” de mão de obra graças, basicamente, à imigração do exterior e submissível ao trabalho, e ao não acesso à propriedade da terra. Expandiu-se, incorporando novas terras, mão de obra, infraestrutura, gerando nível mais alto de produtividade, diversificando a estrutura produtiva (a partir da primeira década do século XX) ao estimular o surgimento de uma dinâmica agricultura mercantil (alimentos e matérias primas) na mesma região e por avançar sua urbanização.⁵

Contudo, essa crescente ocupação do território paulista provoca em Furtado a seguinte pergunta: “uma vez estabilizada a fronteira, continuaria a expandir-se a produção agrícola?”. Em seguida, chama a atenção para o fato de que a “extroversão” do modelo *argentino-paulista* gerou ilações de vários autores, fortemente estimuladas pelas análises de T.W. Schultz sobre a agricultura norteamericana, concluindo que “dada a baixa elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas, a agricultura só pode expandir-se se o sistema econômico em que está inserida apresentar uma taxa de crescimento superior ao dela mesma”.⁶

E aqui Furtado polemiza com a Cepal e com vários autores que concluíram que a agricultura brasileira teria *respondido* ao crescimento da demanda nacional de produtos agrícolas. Sua crítica crucial reside em que a conclusão acima implica em passar “para segundo plano o saber se agricultura que *responde* a uma demanda dinâmica se está realmente desenvolvendo, isto é, se eleva o seu nível técnico, se permite a melhoria qualitativa do fator humano, se acarreta elevação do nível de vida da população rural”.⁷

A análise de Furtado é clara: a *falsa resposta* esconde que o aumento da demanda de produtos agrícolas seria muito maior se fossem melhores a distribuição da renda e os salários do próprio meio rural, além dos urbanos, e que os preços mais altos dos produtos protéicos constroem essa demanda e diminuem o padrão nutricional do País. Ainda que, enquanto o aumento da oferta agrícola se der em função da expansão da fronteira (e, portanto, menos por

⁵ Sobre o desenvolvimento do complexo cafeeiro capitalista de São Paulo ver Cano (1998 A)

⁶ Furtado está se referindo ao trabalho de Shultz, *Agriculture in an unstable economy*, N.Y., 1945. Uma análise e resumo dessas posições contrárias e favoráveis está em Castro (1969, p. 77-144). Embora esse autor também conclua pela “resposta adequada” da agricultura, inclui em sua análise a questão da distribuição de renda (que, entre outras razões importantes, também foi levantada por Furtado).

⁷ As citações encontram-se em Furtado (1972, p. 112-113).

aumento do progresso técnico e mais pelo da área), seriam baixos os rendimentos físicos da terra e a agricultura continuaria *itinerante*, dando continuidade aos processos já comentados.

Com efeito, entre 1930 e 1970 os dados oficiais mostram que apenas 29% da expansão da área de lavoura apresentavam rendimentos físicos mais altos em 1970 do que em 1930, enquanto 43% apresentavam cifras mais baixas. O mapeamento regional da produção também apontava o deslocamento parcial de culturas menos capitalizáveis (arroz de sequeiro, feijão, mandioca etc.) para as áreas mais atrasadas ou de fronteira, onde também se apresentavam os rendimentos físicos menores. O fluxo migratório acumulado (pessoas que viviam fora de seus estados de nascimento) nacional, que em 1940 fora de 2,8 milhões de pessoas (das quais 800 mil nordestinos e outro tanto de mineiros), representava 6,7% da população nacional e dirigia-se não apenas à *Meca* paulista, mas também à fronteira em expansão (Paraná, Centro-Oeste e Maranhão). Em 1970, o fluxo acumulado era de 11,2 milhões, e agora os nordestinos somavam 4 milhões, os mineiros 3,2 milhões, os paulistas 1,3 milhão e os gaúchos, 700 mil pessoas.⁸

Por outro lado, a persistência de uma superpopulação rural implica na manutenção de baixos salários no campo. E sua conclusão só poderia ser a da indispensabilidade de uma *reforma agrária*, com assistência técnica, financiamento e progresso técnico adequados, que pudessem aumentar a produtividade rural e garantir melhor apropriação de seus frutos pelos trabalhadores rurais, o que resultaria em maior demanda de seus produtos no próprio setor rural. Contudo, chama a atenção que isso exige também uma expansão da economia urbana, acompanhada de redistribuição progressiva da renda, que resulte em aumento do emprego e do salário urbanos, estimulando também maior consumo de produtos agrícolas.

Como resultado das dinâmicas dessas agriculturas todas as regiões do País passam a apresentar “questões regionais”, isto é, setores com baixa eficiência produtiva (ainda que operando ao lado de outros eficientes), baixos salários, péssima distribuição pessoal da renda e indicadores sociais deprimentes. Ainda que o Nordeste exiba os piores indicadores econômicos e sociais do País, mostrando com isso que é ali que se manifesta de forma mais marcante a *questão regional* no Brasil, esses fatos revelam cabalmente sintomas e sinais evidentes de que o subdesenvolvimento permeia todo o território nacional.

⁸ Sobre o movimento dessas agriculturas e das migrações ver Cano (1998 B), capítulo 5.

Esse texto de Furtado é de 1972, momento em que se iniciava um processo de modernização (*conservadora*) da agricultura, graças ao novo e *generoso* crédito rural subsidiado, e centrada em uso intenso de produtos químicos e mecanização, mas basicamente voltada (direta e indiretamente) para os produtos “exportáveis” (soja, milho, trigo, carnes, laranja e rações).⁹ Essa política, embora tenha atingido alguns dos alvos a que se propôs (notadamente metas de exportação e aumento de produtividade), incentivou o aumento da concentração da propriedade fundiária, permitindo a continuidade da reprodução das estruturas sociais vigentes.

O conservadorismo e a enorme especulação de terras (notadamente no Centro-Oeste e na Amazônia) para reserva de valor impediram a oportunidade de, naquele momento, se fazer a reforma agrária.¹⁰ Com efeito, as elevadas taxas de crescimento da renda e do emprego urbanos que se davam naquele momento (1967-1980) teriam possibilitado os suportes urbanos imprescindíveis, segundo Furtado, para o sucesso de uma reforma agrária. Assim, a miséria no campo não diminuiu, e tanto a agricultura (em busca de terra barata) como o trabalhador (em busca de sobrevivência) continuaram a ser itinerantes: é a partir daí que cresce ou se inicia (no caso do Norte) a apropriação de terras (vazias ou já ocupadas) no Centro-Oeste, na Amazônia e em certas áreas anteriormente ocupadas de Minas Gerais e do Nordeste.

No tópico 4 retomo a questão, fazendo pequena síntese sobre o período pós 1970.

2. Formação do complexo nordestino

Embora o Nordeste esteja presente em várias partes de *Formação econômica do Brasil*, é nos capítulos 8 a 12 que Furtado apresenta o processo histórico da *Formação do complexo nordestino*, e também em várias passagens de *A Operação Nordeste* e no capítulo III do *GTDN*, todos pela primeira vez editados em 1959.

Mostra que as estruturas econômicas e sociais da região se formam desde a ocupação inicial (século XVI), com a implantação da empresa comercial açucareira em base escravista, latifundiária e com rígido controle produtivo e mercantil pela

⁹ Para um balanço regional da agricultura brasileira do período ver Paiva, Shattan e Freitas (1973).

¹⁰ Por exemplo, entre 1972 e 1976, na Região Norte, a expansão da área agrícola privada foi de 75%, mas enquanto seu uso com culturas cresceu 46% e o com pecuária 35%, as áreas inexploradas cresceram 70%. O preço de venda de terras aumentou, entre 1974 e 1976, na região, entre 150% no Acre a 180% no Amazonas, enquanto a inflação do período acumulava 50%. Cf. Graziano da Silva (1979).

metrópole. Embora essa atividade principal gerasse mercado de *grande dimensão* (para a época), os interesses do comércio exportador-importador (e acrescentaríamos os do *exclusivo comercial luso*) reduziam os efeitos que sua demanda poderia gerar sobre a própria região, determinando assim um alto coeficiente de importações (de bens de consumo e de capital). Dessa forma, era modesto o fluxo de renda restante destinado à aquisição local de insumos (madeira, principalmente), de animais (para carne e tração) e de pagamento de salários aos poucos homens livres que ali trabalhavam.

O açúcar empregava basicamente o escravo africano e pequeno contingente de homens livres. Assim, a estrutura social dominante, embora não majoritária, era a do tipo *senhor-escravo*. A elevada concentração da propriedade e da renda e o trabalho escravo definiam assim uma rígida estrutura econômica, social e de poder.

Além do poder econômico e político, o açúcar também exigia determinadas condições ecológicas, tomando para si as melhores terras da região, a chamada *faixa úmida* contígua ao litoral. À medida que se expandia, empurrava para o interior (as zonas do *agreste* e do *sertão*) as atividades locais de subsistência: a pequena produção (alimentos e algodão) e, mais internalizada, a pecuária e o algodão. Estas atividades, embora constituídas por homens livres, tinham na economia do açúcar, basicamente, o mercado monetário para seus possíveis excedentes. Por outro lado, a pecuária se formou de forma extensiva, latifundiária e, assim, sua expansão significava maior penetração no interior semiárido e aumento da concentração da propriedade fundiária.

A saída do invasor (1630-1654) holandês possibilitou o transplante do conhecimento técnico da produção açucareira para as Antilhas, ali implantando essa atividade. Bastaram poucos anos para a efetiva quebra desse monopólio luso, caindo à metade os preços e as quantidades exportadas pelo Nordeste, provocando violenta regressão real e mercantil ao açúcar, transmitindo-se a regressão mercantil às atividades de subsistência da região. Contudo, a atrofia mercantil não impediu que a pecuária continuasse se expandindo, num processo de *acumulação natural*.

A regressão, que se estenderia pelo restante do século XVI até o início do XIX, fez com que grande parte da população migrasse para o interior, notadamente para a região ocupada pela pecuária. Os homens livres que aí foram admitidos tornaram-se dependentes (*agregados* ou *moradores de condição*) dos latifundiários, praticando relações sociais de produção pré-capitalistas, como a parceria ou a cessão de tempo parcial de trabalho ao latifundiário. A reprodução natural do

gado, geralmente *combinada* com o plantio de algodão (via parceria), e a expansão da pequena produção de alimentos permitiram que a população também se reproduzisse em escala crescente, perfazendo, já no século XIX, pouco mais de 40% da população nacional.

Vinda a Abolição (maio de 1888), as frágeis condições econômicas regionais e o não acesso à terra, para os libertos, fizeram com que essa passagem para o trabalho livre, no Nordeste, fosse apenas formal, engrossando, na verdade, o enorme contingente de homens sem propriedade e sem mercado de trabalho. A rígida estrutura social e política obstaculizou e impediu a transferência de parte desse enorme excedente populacional para a cafeicultura, que então se expandia no Centro-Sul e que, a partir de 1850, com o término do tráfico negreiro, passava a carecer crescentemente de mão de obra. O chamado *problema da mão de obra*, em que se constituiu a crise do escravismo, só viria a ser resolvido, como se sabe, com a imigração maciça de trabalhadores europeus, marginalizando-se, assim, a mão de obra nacional.

Foi preciso uma longa e calamitosa seca (1877-1879), que causou forte dizimação de gado e morte de 100 mil a 200 mil pessoas, para que o *mandonismo* local não conseguisse reter a migração, que cresce, para a atividade extrativa de borracha na Amazônia, então no auge: para lá teriam rumado 250 mil nordestinos nas décadas de 1870 e 1880 e outro tanto na primeira década do século XX.¹¹ Seriam “necessárias” novas secas graves para “liberar” parte do excedente populacional nordestino, que passaria, a partir da década de 1920, a engrossar seus fluxos migratórios em direção ao Rio de Janeiro e São Paulo.

A grande lição que Furtado nos dá sobre o Nordeste é deduzida da análise econômica que fez da região, no clássico *Formação econômica do Brasil*, ao demonstrar a extraordinária *estabilidade das estruturas econômica, social e política do complexo açucareiro nordestino*. Ou seja, a de uma sociedade que, mesmo sofrendo aquela longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre, manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social.

Outra grande lição decorre de sua competente *análise econômica e ecológica* da economia do semiárido, feita em época em que a degradação ambiental ainda não estava em moda. Suas conclusões – presentes em *A Operação Nordeste* e no *GTDN*

¹¹ O *problema da mão de obra* no século XIX é analisado por Furtado (1961), capítulos 21 a 24.

– foram fundamentais para a elaboração do diagnóstico socioeconômico que faria sobre a região.

Furtado mostra o anacronismo da expansão açucareira, empurrando a economia de subsistência para o agreste e para o semiárido (onde predomina o latifúndio pecuário) e, com isso, aumentando o desmatamento, tornando cada vez mais precário o regime de precipitação das chuvas e, assim, diminuindo ainda mais a capacidade produtiva do solo para a produção alimentar. Excetuam-se a isso as plantas xerófilas, as quais, contudo, são cultivadas em solos pobres, com baixo nível técnico e suscetíveis de substituição por outros produtos similares não xerófilos, produzidos em outras regiões.¹²

Em situações de secas breves e pouco intensas, o regime de precipitação e a estrutura de acumulação de água (em açudes, por exemplo) permitem a sustentação das três atividades, porém com menor rendimento: a policultura alimentar, as xerófilas e o gado. Contudo, quando a seca é mais intensa e mais longa, os grandes proprietários preservam seu gado com seus açudes ou mudando-o para espaços regionais mais amenos (vales e *manchas* úmidas, por exemplo), mas a agricultura alimentar plantada no latifúndio (em parceria) ou a pequena produção de subsistência não resistem, ocorrendo forte redução na produção local de alimentos e grandes perdas para os pequenos produtores. Passam a ocorrer, em síntese, a *fome, o êxodo e a perda da pequena propriedade*.

Vista a questão numa perspectiva histórica, ocorreu que a população e o gado foram se reproduzindo em escala ampliada, aumentando o adensamento de gente e de gado numa região de precárias condições ecológicas para a prática de uma agricultura tradicional de alimentos. As perdas desta, nas secas mais fortes, causam a fome e o êxodo, justamente porque é a população de mais baixa renda a mais afetada pela perda do plantio. Logo, nos espaços do agreste e do semiárido onde a irrigação não puder ser implantada (por razões técnicas ou econômicas), a agricultura de alimentos é contraditória com a ecologia, ainda mais quando houver grande adensamento populacional.

Dessa forma, a conclusão inexorável era a de que a pequena produção de alimentos, no agreste e no semiárido, sem irrigação, era improdutivo e altamente

¹² É o caso, por exemplo, do algodão arbóreo (xerófila), antes cultivado no semiárido nordestino, que foi perdendo mercado para novos tipos de algodão herbáceo graças ao desenvolvimento tecnológico deste. Para uma discussão detalhada das condições de operação da agricultura do semiárido, frente aos problemas da seca e da possibilidade de irrigação, ver Carvalho (1988).

vulnerável diante do quadro ecológico local. Mas Furtado não concluía, obviamente, pelo fato de que a concentração fundiária então vigente fosse adequada e, sim, pela necessidade de adequar a dimensão da propriedade e o adensamento demográfico às condições ecológicas. Este problema será retomado no tópico 5.

3. Diagnóstico e proposição de uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste

3.1. Conscientização política e teórica da questão regional¹³

O regionalismo brasileiro faz parte de nossa história política e social, tendo se manifestado, sobretudo, em vários movimentos revolucionários regionais do século XIX, em debates parlamentares desde o Império; na vasta produção literária regional e, já em fins do século XIX, face ao agravamento do problema das secas do Nordeste. Contudo, o problema ganhou maior destaque na discussão política nacional em fins da década de 1950. Até essa data, a questão regional estava parcialmente circunscrita – no âmbito do discurso político e da tomada de decisões – às chamadas medidas de combate às secas do Nordeste. Não é difícil atinar com as principais razões que estimularam o amplo debate em torno do tema.

No plano internacional, recordemos que o final da Segunda Guerra Mundial desencadeou um conjunto de políticas de reconstrução e de desenvolvimento e de reflexões teóricas que resultaram na criação de instituições internacionais (como o BIRD), em planos de ajuda (como o Plano Marshall) e no aprofundamento dos estudos sobre desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional e urbano, e planejamento econômico. Dentro desse espírito, na América Latina a Cepal nos advertia para o enorme e crescente hiato entre as nações ricas e pobres, face aos resultados de nossa inserção no sistema de divisão internacional do trabalho, com o que, se não fossem tomadas medidas urgentes e concretas, “as nações ricas tornar-se-iam cada vez mais ricas e as pobres, cada vez mais pobres”. Dela surgiram proposições concretas que objetivavam a superação de nosso subdesenvolvimento (nacional e regional).

É nesse processo que também ocorre o desenvolvimento da chamada “Ciência Regional” (escola neoclássica de economia regional), formulada principalmente pelas escolas americana e francesa, basicamente durante a década de 1950, que,

¹³ Este tópico constitui, em grande medida, adaptação de partes introdutórias de dois trabalhos anteriores: Cano (1998 A e B).

muito embora incapazes de explicar nossa problemática – porque teoricamente inadequadas –, contribuíram para que muitos se interessassem pelo seu estudo, ampliando a discussão sobre os problemas dos desequilíbrios regionais.¹⁴

Entre a influência da *Regional Science* e a da Cepal, felizmente foi a desta escola que prevaleceu. Embora parcialmente inadequada, ampliou o nível de conscientização política para o tema. Seu principal problema teórico, no que se refere às tentativas de aplicá-lo à dimensão regional de uma nação, consiste em que a concepção “centro-periferia” é válida quando aplicada ao relacionamento entre Estados-nações, mas não o é plenamente entre regiões de uma mesma nação.

Nessas, a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizada por medidas de política cambial, tarifária e outras, salvo as relacionadas às políticas de incentivos regionais. As regiões, quando muito, guardam marcas diversidades culturais e históricas, além de estruturas econômicas diferenciadas. No Brasil, a influência cepalina também foi grande entre pessoas e instituições progressistas, e praticamente todas as regiões e seus estados imaginaram, nas técnicas de planejamento, o antídoto para seus problemas, passando a elaborar enorme quantidade de planos de desenvolvimento regional.

No plano interno, alguns fatos anteriores foram importantes para aquela conscientização: as pressões decorrentes da grande seca de 1877-1879, que resultaram, desde fins do século XIX, em medidas para seu combate, principalmente em termos de construções de açudes e de estradas; a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas em 1909, transformada em 1945 no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); a reintrodução, em 1946, pela Constituição Federal, da obrigatoriedade (que constava da Constituição de 1934) de vincular 3% da receita federal para o combate às secas do Nordeste, atribuindo-lhe, nas disposições transitórias, mais 1%; a criação, em 1948, da Comissão do Vale do São Francisco, com o objetivo de desenvolver aquele vale fluvial, e da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, para produzir e distribuir energia elétrica; a criação do Banco do Nordeste do Brasil em 1952, propiciada pelas grandes secas de 1951.

Cabe destacar que as secas de 1951, 1953 e, principalmente, de 1958 tiveram marcada importância nessa tomada de consciência ao ampliarem consideravelmente o número de “retirantes” nordestinos, que se dirigiam

¹⁴ A influência dessa escola na América Latina e particularmente no Brasil constituiu forte entorpecimento, principalmente na academia, à correta compreensão de nossos problemas regionais, porque decorrentes dos nossos processos históricos de desenvolvimento capitalista.

principalmente ao Sul, em busca de sobrevivência. As migrações internas tiveram extraordinária importância para as decisões políticas que seriam tomadas sobre a “questão regional”.¹⁵

Contudo, não foram apenas as secas que desencadearam todas as pressões. Em 1951 e 1952 eram divulgadas as Contas Nacionais e Regionais do Brasil, que continham dados sobre as disparidades das rendas regionais. Pelos censos industriais de 1919 e de 1949 podia-se constatar que as taxas médias anuais de crescimento industrial foram de 7,9% em São Paulo e de 5,4% para o resto do País, e que São Paulo concentrava entre 50% e 70% do valor adicionado pelas indústrias produtoras de bens de produção. Em suma, ficava cada vez mais claro que os desequilíbrios regionais tendiam a se acentuar e que poderiam aumentar face aos maciços investimentos de infraestrutura e de indústria pesada – decorrentes do Programa de Metas – que se concentravam principalmente em São Paulo, e isso desencadeava pressões políticas das demais regiões, reclamando tratamento prioritário de desenvolvimento.

O arcabouço institucional de apoio regional não se limitaria ao Nordeste. Em 1953 fora criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), transformada em 1966 na Sudam. Em 1956 era criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP), transformada em 1967 na Sudesul; em 1961, criava-se a Comissão de Desenvolvimento do CO (Codeco), em 1967 transformada na Sudeco, e, finalmente, também em 1967, criava-se a Suframa, instituindo-se a Zona Franca de Manaus.¹⁶ O sistema de incentivos fiscais, basicamente centrado na isenção total ou parcial do imposto sobre a renda para subsidiar o investimento privado no Nordeste, a partir da criação da Sudene seria estendido, em 1963, à região amazônica, tutelada pela Sudam.

3.2 O diagnóstico e a política para o desenvolvimento do Nordeste

Embora suas obras mais relevantes para o exame deste tópico sejam *A Operação Nordeste* e o documento do GTDN, é em *A fantasia desfeita* que Furtado, fazendo uma autobiografia do período, revela fatos e detalhes impossíveis de serem percebidos nas duas outras obras.

¹⁵ Hirschman (1965) apresenta um resumo das principais secas e medidas políticas adotadas para a questão, no período de 1877-1959.

¹⁶ Para referências e bibliografia sobre as políticas de algumas dessas instituições, ver Cano (1998 B).

A formulação da política surgiria em decorrência das pressões políticas já mencionadas, que aumentam a partir da segunda metade da década de 1950. Essas pressões decorriam: das secas, da concentração industrial em São Paulo, dos elevados recursos federais alocados na construção de Brasília, do intenso debate nacional em torno da problemática do subdesenvolvimento nacional e regional, e do crescimento de vários movimentos sociais reivindicativos (em especial o das *Ligas Camponesas*). Elas foram canalizadas para o presidente da República (JK), que, também envolvido no debate desenvolvimentista que lastrou sua campanha eleitoral em 1955, havia formulado uma proposta para a América Latina (a *Operação Panamericana*), à semelhança de um Plano Marshall, que, entretanto, não sensibilizou suficientemente os EUA. Assim nasceria a *Operação Nordeste*.

Furtado havia renunciado a seu cargo na Cepal em 1958, assumindo uma das diretorias do BNDE, condicionada a que pudesse pensar a questão Nordeste e propor uma política para a região. Ao mesmo tempo, contudo, JK havia criado uma assessoria junto ao BNDE para preparar a referida política, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Porém, diz Furtado: “Não havia no Grupo nenhuma pessoa com conhecimento de conjunto da região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento. Uma equipe assim improvisada, e sem direção competente [...]”. Decidiu então elaborar o referido estudo, sem informar a ninguém do GTDN, mas sem esperança contudo de aproveitá-lo ainda no mandato de JK, que terminava em 1960.

Com o aumento das pressões e dos conflitos sociais no Nordeste, JK chamou algumas pessoas, entre as quais Furtado, para discutir a questão, e diante da exposição feita por este determina o lançamento da *Operação Nordeste* em janeiro de 1959. Por decreto criou o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) ainda em abril, e o Projeto de Lei de criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi então encaminhado ao Congresso.

O documento básico que sustentava a proposta de uma nova política para a região era o produzido por Furtado (*Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*), que, entretanto, não explicitava sua autoria, atribuindo-a ao GTDN, cuja composição técnico-política era conservadora e, portanto, tolerada pela elite regional. Furtado tinha a certeza de que, se assinasse o documento, o Congresso não aprovaria a Sudene, finalmente instituída no final de 1959, tendo Furtado sido nomeado superintendente a despeito das pressões contrárias da bancada legislativa federal nordestina.

A visão que a Sudene apresentava para o Nordeste era distinta daquelas formas oportunistas e assistencialistas até então vigentes, com Furtado imprimindo-lhe a nova visão do desenvolvimento econômico. Como tal, os demais órgãos federais da região, que antes eram incumbidos do atendimento ao “combate às secas”, passavam agora a ser coordenados pela Sudene, enfrentando a chamada “indústria das secas”. Agora, os investimentos federais na região seriam objeto de *planejamento plurianual*, ameaçando, com isso, parte do poder das oligarquias locais. A luta foi feroz e a vitória foi obtida com o apoio da burguesia industrial de fora da região, que rapidamente entendeu a proposta reformista e as novas oportunidades de investimento que ela então abriria.

Face ao temor da perda de poder pelas várias burocracias, que exprimiam a articulação entre os grandes interesses locais e o governo federal, justamente os representantes parlamentares da própria região tentaram impedir a instituição da Sudene no Congresso Nacional. A luta maior, contudo, seria para a aprovação do Primeiro Plano Diretor da Sudene, só sancionado em 1961, após longa e dura batalha política.

A política de incentivos ao investimento privado seria, em grande medida, centrada no subsídio ao capital por meio de incentivos fiscais, cambiais e outros, de início só permitidos às empresas de capital nacional, benefício estendido em 1963 também às de capital estrangeiro. A crescente tomada de consciência a que me referi faria com que política semelhante fosse, a partir de 1963, estendida à Amazônia, diversificando a “carteira regional” de investimentos e beneficiando também os inversores dos estados do Sul, que são os maiores detentores das isenções fiscais do imposto sobre a renda.

O diagnóstico contido no *GTDN* tem uma abordagem histórica, realçando o enorme desnível entre a região e o Centro-Sul, apontando o grave fato de que esse processo de diferenciação era cumulativo, tendendo, pois, a perpetuar e ampliar as diferenças. Concluía, ainda, que as razões fundamentais desse processo – além daquelas inerentes à própria estrutura nordestina – eram:

- a política cambial e de controle das importações vigente no período, que subsidiou fortemente a industrialização do Centro-Sul, punindo as exportações internacionais nordestinas, aliás de débil crescimento;
- dado que o Nordeste praticamente exportava as mesmas mercadorias (açúcar e algodão, principalmente) para o Centro-Sul, decorriam do câmbio e do comércio inter-regional perversas relações de troca para a região;
- regressividade maior da carga tributária federal na região;

- transferência de capitais privados nordestinos em direção à outra região, só em parte compensados por transferências federais;
- a frágil política de combate às secas, chamada de “solução hidráulica”, que consistia, fundamentalmente, na construção de obras públicas – notadamente açudes –, beneficiando mais os grandes proprietários e não atuando sobre as causas estruturais.

Além dessas questões, o diagnóstico analisa profundamente as baixas condições produtivas da agroindústria açucareira na zona úmida; o anacronismo ecológico do semiárido; as possibilidades de deslocar a fronteira agrícola para o Maranhão; a expansão da irrigação nos vales úmidos (São Francisco, principalmente) e na Zona da Mata; e a débil estrutura industrial, em parte sofrendo de grande obsolescência.

Em seguida apresenta as seguintes proposições:

a) semiárido: redução da atividade produtora de alimentos, com o deslocamento de cerca de 1 milhão de pessoas, que seriam assentadas em projetos de colonização do Maranhão, em projetos de irrigação em vales úmidos e na reforma agrária da Zona da Mata. O documento enfatizava questões importantes: *i)* que o problema ecológico impunha a necessidade de aglutinação de pequenas propriedades e não fragmentação; que a produção alimentar só se viabilizaria, com segurança, por meio da irrigação, de enormes custos e dificuldades no semiárido; *ii)* que a área deveria, portanto, ser dedicada mais à expansão das culturas xerófilas de exportação (como o algodão arbóreo) e à sustentação da pecuária; *iii)* o deslocamento humano propiciaria sensível diminuição aos graves efeitos sociais da seca, sobre a população mais pobre, e melhoria das condições de vida desta, nas novas áreas assentadas;

b) Zona da Mata: a baixa produtividade regional do açúcar (30 contra 50 t/ha em São Paulo) poderia ser substancialmente aumentada com melhorias técnicas e apoio financeiro do governo e, com isso, liberar apreciável quantidade de terras para um projeto de reforma agrária. Esta, além de seu objetivo social, era pensada para ampliar a oferta regional de alimentos, cuja demanda (que era precariamente atendida pela agricultura regional) cresceria ainda mais, se realizado o programa de industrialização;

c) irrigação: elaboração de Projeto de Lei de Irrigação voltado para os interesses sociais que desse base à política de colonização e de produção alimentar. O item contemplava futuro projeto no vale do São Francisco (mais tarde realizado) e a contratação de estudos técnicos com empresas internacionais, para diagnosticar o potencial hídrico e de irrigação da região;

d) *industrialização*: concebia a instalação de um Centro Autônomo Manufatureiro para implementar uma *política de substituição regional de importações*. O projeto contemplava quatro objetivos: **i)** implantação da pequena siderurgia, com decisivo apoio financeiro oficial, para estimular a atividade da metalurgia de produtos de consumo e de produção; **ii)** estimular a implantação de indústrias mecânicas simples, com reconhecida demanda local para mecânica simples, implementos agrícolas, móveis metálicos etc.; **iii)** aproveitamento de matérias primas locais (notadamente minerais), como cimento, adubos fosfatados e outros, que possibilitassem, inclusive, criar canais de exportação para o mercado nacional; **iv)** recuperação de indústrias tradicionais (notadamente a têxtil).

Estavam explícitos, nas propostas, outros objetivos gerais, como o de criar uma mentalidade empresarial na região; introduzir maior quantidade de progresso técnico na economia; criar uma estrutura industrial menos dependente de importações (regionais ou não) e, portanto, com maior encadeamento local; eliminar o atraso agrícola e ampliar suas relações capitalistas de produção; adequar o conhecimento científico da base de recursos naturais aos requisitos do programa; ampliar os níveis de educação e saúde da população etc. No tópico seguinte tentarei fazer um balanço dos resultados, lembrar os percalços sofridos por Furtado e reapresentar algumas observações críticas à proposta.

4. Alguns problemas e impasses sofridos pela proposta

Estas *considerações finais* contemplam comentários e críticas a três tipos de questões referentes ao tópico anterior, presentes nos documentos citados, sobre: principais fatos que explicariam o crescente distanciamento do Nordeste em relação ao Centro-Sul; o diagnóstico e as propostas; as alterações da política regional após o golpe de 1964.

4.1 Mecanismos que teriam agravado a diferenciação Nordeste/Centro-Sul

Antes de entrar nesta questão, cabe advertir que não nego que tais mecanismos, no todo ou em parte, podem se manifestar dentro dos parâmetros da relação de tipo centro-periferia entre nações politicamente organizadas. Diversos trabalhos da Cepal já comprovaram o fenômeno, tanto para o período que vai da crise de 1929 ao imediato pós-guerra, como para os anos mais recentes da década de 1970.¹⁷

¹⁷ Para o primeiro período, ver os citados trabalhos de Prebisch e da CEPAL. Para os anos mais recentes ver Pinto e Kñakal, 1971.

Dentro de uma nação, sem fronteiras políticas ou alfandegárias internas, esse problema se torna complexo e não se pode apontar um suposto “imperialismo interno” sem precisar seus termos. Mas há que se entender que o verdadeiro problema do chamado “imperialismo interno” é o da concentração automática de capital por intermédio da concorrência capitalista que se processa em forma livre em um espaço econômico nacional unificado, em que os interesses privados de maior porte não são efetivamente regionais. Há, em síntese, a concentração em um centro dominante, que imprime os rumos decisivos do processo de acumulação de capital à escala nacional.

Sobre os fatos apontados pelo GTDN para o agravamento da diferenciação entre o Nordeste e o Centro-Sul – principalmente com São Paulo –, resumo aqui a seguinte argumentação.¹⁸ No que se refere a possíveis *transferências inter-regionais privadas de capital no sistema financeiro* (em termos de depósitos, aplicações, empréstimos e outras), lembro que o sistema bancário nacional até o final da década de 1950 era precário e não dispunha de grande flexibilidade de aplicações inter-regionais como hoje. Por outro lado, o exame da relação empréstimos/depósitos nas diferentes unidades da federação não apresentaram sinais de desequilíbrios importantes, ao mesmo tempo em que o Banco do Brasil sempre canalizou para muitas regiões recursos financeiros superiores às disponibilidades locais.

Os argumentos referentes aos *problemas cambiais, de importações subsidiadas* para a indústria, e, portanto, prejudiciais aos preços das exportações nordestinas para o exterior e para o resto da nação procedem, mas cabem a eles algumas ressalvas importantes. Ocorre que seria impraticável utilizarem-se taxas cambiais regionalmente diferenciadas, as quais, entretanto, se aumentassem o preço do algodão e do açúcar exportados pelo Nordeste provavelmente torná-los-iam mais caros para o resto do País e, portanto, pouco competitivos com a produção daquelas regiões ou mesmo do exterior. O subsídio às importações industriais não era restrito a nenhuma região e, assim, caberia inquirir por quais razões o Nordeste dele não se beneficiou, mas isso nos leva a outras razões que não a cambial.

No que tange ao argumento de que as diferenças de câmbio provocaram uma *transferência implícita* de renda para o Centro-Sul de US\$ 167 milhões entre 1948 e 1956, o fato é correto, mas o próprio Furtado esclareceu que: “A transferência (de

¹⁸ Atenho-me aqui às razões contidas no GTDN. Em Cano (1998 B, p. 17-44, faço críticas mais detalhadas a um conjunto maior de questões, tanto a algumas das formuladas nesse documento como a outras, de diversos autores. Esse conjunto de razões (corretas ou não) se insere na discussão das relações *centro-periferia* entre o Nordeste e o Centro-Sul, mais centradas, contudo, em São Paulo.

recursos) a que se faz referência nos parágrafos anteriores é do mesmo tipo da que decorre de uma perda na relação de preços de intercâmbio. Portanto, não se expressa em fluxo monetário. A rigor, não se trata de uma transferência de renda e sim de uma baixa de produtividade de caráter econômico”.¹⁹ Contudo, outros trabalhos avaliaram saldos positivos de US\$ 143 milhões para o período 1956-1963 e de US\$ 122 milhões para o período 1948-1968.²⁰ Ou seja, a política cambial não foi má para a região durante todo o tempo.

O fato ali apontado de que o comércio com o Centro-Sul (basicamente com São Paulo) tenha sido deficitário, “compensando” o déficit externo dessa região, também precisa ser mais bem avaliado. São Paulo, entre 1900 e 1950, sempre foi superavitário com o exterior e, em 1949, já detinha 48% da indústria nacional. Tomado o período 1951-1959 – quando aquela cifra salta para 55,6% –, em cinco desses nove anos tanto São Paulo como o agregado “Restante do País” foram deficitários; em um ano foram superavitários em sua contas externas; e nos três anos restantes o déficit de São Paulo foi muito maior do que o superávit da outra região. Assim, não foram os superávites dos demais estados que explicam o avanço da concentração em São Paulo. Por outro lado, o financiamento do déficit nordestino com o resto do País certamente teve como fontes de financiamento: o superávit de seu comércio externo, *mais* o saldo do gasto e das transferências governamentais federais excedentes da arrecadação local.

4.2 Sobre o diagnóstico e as propostas

Dado que o diagnóstico elaborado teve alto nível técnico, seus principais adversários assestaram a crítica no sentido político e ideológico, basicamente contra a reforma agrária, acusando-a de *comunizante*. Dado o momento de efervescência do debate político nacional em torno das *Reformas de Base* (agrária, urbana, educacional, tributária e outras) que ocorre entre 1959 e 1964, não é difícil entender a dureza do combate sofrido por Furtado. Ora, naquela época, no Nordeste, terra significava (ainda mais do que hoje) *poder*; e as oligarquias locais, além de tentarem impedir a criação da Sudene e a aprovação de seu Primeiro Plano Diretor, “torpedearam” Furtado junto à opinião pública e ao governo, mas este, entretanto, deu-lhe sustentação.

¹⁹ Cf. GTDN (1967: p. 30). O grifo é do autor deste trabalho. Infelizmente, o aparelho estatístico impede o levantamento de um Balanço de Pagamentos regionalizado com o qual se poderia efetivamente estimar os fluxos de serviços e de capital inter-regionais e os de cada região com o exterior, com o que se poderia esclarecer melhor a questão.

²⁰ Cf. Guimarães (1965, p. 06-12) e Albuquerque e Cavalcanti. (1976, p. 48-50)

Em suma, e ao contrário do que afirmavam muitos de seus críticos, Furtado tentava criar aquilo que o Nordeste nunca tivera, de forma mais avançada: relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada. Seu projeto de reforma agrária (Zona da Mata) e de colonização (vales úmidos e Maranhão) era social e economicamente correto: expandir a oferta de alimentos para apoio à industrialização, incorporar ao mercado o homem rural e desconcentrar a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica do semiárido.

Nessa área, sua proposta fundiária era também correta: adequar o tamanho da propriedade (aglutinando as pequenas, em muitos casos) para compatibilizar a baixa produtividade da terra e tentar, de certa forma, especializar a produção agrícola local, de gado e xerófilas. Aqui, contudo, sobrestimou as condições mercadológicas para o algodão arbóreo, mas naquele momento não poderia prever a futura evolução tecnológica do algodão herbáceo (e de outras fibras químicas) que tornaria problemática a competitividade daquela xerófila.

No que tange à *questão da irrigação*, suas decisões foram igualmente corretas, ao programá-la nas áreas úmidas vazias ou de reforma agrária, diminuindo seu custo e ao mesmo tempo dando melhor condição de produtividade e de renda aos futuros assentados. Para isso, elaborou um projeto de lei de irrigação, mas as bancadas regionais no Congresso Nacional tentaram trucidar o projeto e convertê-lo em mais uma nova sinecura para as oligarquias rurais regionais, obrigando o governo a retirá-lo. Ainda assim, o programa de irrigação teve resultados muito positivos com a grande quantidade de estudos técnicos de solos e com o projeto piloto (2 mil ha) no Vale do São Francisco que seriam extremamente úteis, mais tarde, para a implantação de agricultura moderna em algumas áreas do Nordeste.²¹

A proposta de melhoria técnica na cultura da cana-de-açúcar, que em princípio interessaria aos usineiros, também sofreria sério percalço a partir de 1962, pois os EUA, diante da *crise cubana*, fecharam o mercado americano a Cuba, com o que o preço do açúcar subiu e os usineiros não só abandonaram qualquer intento de remodelação, mas, ainda, recrudesceram em seus ataques à reforma agrária na Zona da Mata.

A colonização no Maranhão também resultou em fracasso, porque quando os técnicos da Sudene chegaram na área pretendida para os assentamentos lá

²¹ Sobre a questão das xerófilas, dos problemas das secas e da irrigação ver o excelente trabalho de Carvalho (1988).

encontraram 50 a 60 mil pessoas vivendo em condições deploráveis: uma enorme quantidade delas desempregada, famélica, sifilítica, e prostituição em larga escala. Assim, a Sudene, em vez de executar a colonização, viu-se obrigada a ali instalar um grande acampamento de assistencialismo, para atender àqueles miseráveis e tentar pelo menos contornar a situação.

O projeto de *industrialização* teve maiores resultados – em que pese ter desconsiderado algumas questões que julgo relevantes –, embora explicitasse o conhecimento da dimensão e do momento histórico de sua problemática. Primeiro, por tentar transpor para os marcos de uma região uma *política de industrialização por substituição regional de importações*, “visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira”.²² Mas devo esclarecer que nem todas as indústrias programadas se enquadrariam no tipo “substituição regional das importações”, como, por exemplo, as de cimento, de adubos fosfatados ou de transformação de minerais não metálicos regionais

Essa tentativa de transplantar para o marco regional uma política cepalina de substituição de importações referida ao marco nacional era obrigada a compensar precariamente, por intermédio de incentivos fiscais, cambiais e financeiros, a inexistência de fronteiras políticas regionais protegidas por barreiras tarifárias e não tarifárias.

A rigor, essa concepção industrializante do GTDN pode ser criticada por não se ter dado conta de que a industrialização que se processava no País, a partir de meados da década de 1950, já não guardava as mesmas relações que predominaram no processo até então desenvolvido por “substituição de importações”. Em verdade, o cerne da questão da industrialização nacional não residia apenas na implantação de setores modernos (bens de consumo duráveis e de produção), mas em uma industrialização predominantemente comandada pelo capital estrangeiro ou pelo Estado, de caráter marcadamente oligopolista. Tanto é assim que a principal correção que se fez sobre a primeira formulação da política de desenvolvimento industrial do Nordeste foi, em 1963, a extensão às empresas de capital estrangeiro dos benefícios da isenção do imposto de renda para os investimentos no Nordeste, antes (1961) restritos às empresas de capital 100% nacional.

Outra questão reside no fato de que, desde a década de 1930, a industrialização passou a ser feita em escala nacional, comandada basicamente

²² Cf. GTDN (1967, pp. 14, 83-86). Mais tarde, na programação da SUDAM, também se repetiu a tentativa “substituidora de importações regionais”.

por São Paulo, que então iniciava o processo de integração do mercado nacional, condicionando-o, portanto, a uma complementaridade inter-regional ajustada às necessidades ditadas pela acumulação daquele *centro dominante*. Em síntese, não se deu conta da inexistência, já naquela época, de uma oportunidade histórica “concreta” para a criação de um Centro *Autônomo* (Regional) de Expansão Manufatureira.²³

Em suma, as políticas de industrialização regional acabaram por apoiar a implantação de moderna indústria comandada por capitais de fora, em maior medida de São Paulo, de onde se originou cerca de 50% dos investimentos incentivados no Norte e no Nordeste, sendo pequena a participação de capitais locais em ambas as regiões. Mais ainda, o tipo de indústria que ali se instalou pouco teve a ver com o mercado da massa populacional de baixa renda que lá predomina, não solucionando o problema de emprego e muito menos o da concentração da renda urbana.²⁴

Independentemente do acerto nas escolhas setoriais (metalurgia, minerais não metálicos, química, recuperação da têxtil e aproveitamento de outras matérias primas locais), o programa de industrialização teve de conciliar os interesses do grande capital oligopolizado.

4.3 O pós-1964

O golpe militar de abril de 1964 liquidou as proposições reformistas de caráter progressista. Furtado não escaparia à implacável perseguição exercida contra os que professavam aquelas reformas ou que as punham em prática, ou, simplesmente, os “suspeitos”. Destituído da Sudene, teve ainda seus direitos políticos cassados na primeira lista de atingidos, saindo do País com passaporte diplomático.

Com o golpe, a proposta do GTDN foi profundamente atingida, mais nas políticas agrária e agrícola do que nas de infraestrutura e de indústria. Daí em diante, reformas institucionais e de normas de política econômica causariam enorme pulverização do sistema de incentivos regionais fiscais, cambiais e creditícios, que até 1964 estavam concentrados, basicamente, na política de desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste. A começar em 1965,

²³ O grifo é do autor deste texto.

²⁴ Para uma discussão mais ampla sobre o GTDN e as políticas que lhe sucederam ver: Araújo (1979), Albuquerque e Cavalcanti (1976), Goodman e Albuquerque (1974); Guimarães (1989) e Moreira (1979).

com o novo Sistema Nacional de Crédito Rural, subsidiando principalmente os modernos segmentos voltados para a exportação, basicamente localizados na moderna agricultura de São Paulo e do Sul do País.²⁵

A partir de 1967, ocorreriam várias modificações na política de incentivos fiscais, ampliando-se, consideravelmente, as alternativas para investimentos, que, além daquelas opções regionais, passavam também a contar com opções setoriais, muitas delas sem maiores restrições de localização regional do investimento e algumas, rígida ou fundamentalmente localizadas nos próprios centros mais desenvolvidos do País. Assim, a política de incentivos, a partir de 1967, seria estendida à indústria da pesca; em 1968, incluiria o turismo, o reflorestamento e a compra subsidiada de ações de sociedades de “capital aberto”; em 1970, seria incluída a indústria estatal aeronáutica (Embraer) e em 1975, o Programa do Álcool.

Isso não quer dizer que tenha desaparecido a perspectiva regional, dado que, para isso, foram instituídos programas especiais – como o Programa de Integração Nacional e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – e outros, parte deles utilizando também recursos dos incentivos fiscais. Contudo, tais programas estimularam ainda mais a concentração da propriedade rural, tal como o novo Imposto Territorial Rural, ao final da década de 1970, tornando praticamente inócua sua utilização.

O elenco de estímulos seria ainda integrado com as isenções e créditos tributários concedidos pela política de expansão de exportações de manufaturados. A partir de 1969, seriam estendidas as isenções dos impostos de importação de produtos industrializados e de circulação de mercadorias aos bens de capital e a determinadas matérias primas (importados ou nacionais), desde que vinculados a projetos de investimentos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial. Por paradoxal que possa parecer, essas isenções eram concedidas com grande liberalidade na alocação regional dos investimentos implantados em São Paulo, no Nordeste ou em qualquer outra região. Isso fez com que o elenco de isenções, que já havia proporcionado maiores alternativas *regionais* de inversões, passasse, também, a oferecer maiores opções *setoriais*.

Entretanto, à medida que se pulverizava o montante de recursos provenientes de financiamentos e de incentivos voltados especificamente ao Norte e ao Nordeste, e que, portanto, a política de desenvolvimento regional esmorecia e

²⁵ Sobre o papel desse novo sistema de financiamento ver Delgado (1986).

com ela suas principais instituições (Sudam e Sudene), paradoxalmente elevou-se substancialmente o crescimento econômico periférico. A razão fundamental para isso – à parte questões específicas de decisão sobre investimentos estatais, como os da Petrobras e da Telebrás – foi o excepcional crescimento industrial decorrente da política industrial da década de 1970, que tinha como ideia central a de converter o País em um *Brasil potência* e como objetivo maior o de completar a matriz industrial brasileira.²⁶

Para isso, era necessário acelerar as exportações agroindustriais modernas, porque teríamos problemas sérios de balanço de pagamento, e aprofundar o conhecimento e a exploração da ampla base regional de recursos naturais e, para isso, a adequação da infraestrutura. Grande parte desses investimentos (inerentes ao II Plano Nacional de Desenvolvimento) teve de ser localizada na periferia nacional, produzindo o citado alto crescimento do período. Contudo, dois grandes e *velhos conhecidos* problemas do nosso capitalismo tardio, a estreiteza do financiamento de longo prazo interno e externo, explicitaram seus efeitos negativos. O *sonho* terminaria com a crise da dívida, na década seguinte, mas aqueles investimentos *amadureceriam* até 1985, esticando ainda o fôlego econômico periférico.

O elevado crescimento industrial aumentou fortemente o emprego urbano e a agricultura itinerante expandiu ainda mais a fronteira agrícola. Estes dois efeitos absorveram os enormes fluxos migratórios que saíram da periferia (principalmente do Nordeste e de Minas Gerais), amortecendo, no período, grande parte das tensões sociais e, com isso, evitando, para as elites, o dissabor que é para elas a justa distribuição da propriedade. A nação perdeu, mais uma vez, a oportunidade de fazer uma reforma agrária concomitante a um período de alto crescimento do emprego urbano.

5- A itinerância pós-1970

A primeira versão deste trabalho – feita para um seminário em homenagem a Furtado, patrocinado pela Fundação Perseu Abramo, pela PUC-MG e pelo Corecon-MG em novembro de 1999 – foi escrita em curto espaço (em julho de 1999) de tempo, com o que não me foi possível pesquisar, em minha “fila de espera para leitura futura”, outro material sobre o tema. Contudo, em fins de 2000, preparando um seminário sobre agricultura brasileira para meu curso

²⁶ Para uma análise da questão regional brasileira entre 1970 e 1995 ver Cano (1998 B), capítulo 6.

de política e desenvolvimento regional, lembrei-me do texto citado de Gonçalves e Souza, que ainda não havia lido com atenção. Aproveito este tópico, parcialmente pós-escrito em relação à primeira versão, justamente para fazer-lhes justiça e para também incluir Paiva, cujo texto, resgatado e citado por aqueles autores, já estava um tanto afastado de minha memória.²⁷

Paiva, examinando o comportamento da agricultura brasileira em termos espaciais, nota que ela era *itinerante*, como também Furtado havia observado. Contudo, sua visão econômica – distinta da de Furtado – apelava basicamente para a questão do esgotamento da fronteira agrícola interna de São Paulo e a marcha da agricultura em direção ao Paraná e ao Centro-Oeste, principalmente. Vê, como iniludível necessidade, a introjeção de progresso técnico no agro paulista, para que se desse o *retorno* de parte da agricultura *emigrada* para São Paulo, onde havia mais terras com melhor qualidade e rendimento.

Escrevendo esse texto naquele momento (1960), Paiva não pôde prever, entre outras, as seguintes alterações fundamentais que ocorreriam: a instituição do novo sistema de crédito rural, que permitiu notável incorporação de progresso técnico principalmente nas culturas industriais e de exportação, não limitada ao agro paulista; a futura incorporação do cerrado brasileiro, até então considerado como área de difícil aproveitamento agrícola; não previu, ainda, a profunda transformação de áreas de pastagem natural em pastagem plantada com novas espécies, poupando expressiva quantidade de terras; também não pôde prever a forte substituição, no agro paulista, de culturas de menor retorno econômico por outras mais capitalistas. Embora não desconhecesse o fenômeno da especulação com terras, não o considerou relevante em sua proposta de *retorno* ao espaço paulista.

Gonçalves e Souza reportam-se ao trabalho de Paiva e o atualizam, aprofundando a análise econômica e incluindo as modificações advindas com o novo crédito rural, com o sistema de incentivos à exportação e com os grandes investimentos públicos na fronteira agrícola, que valorizam as terras e aumentam a especulação e o ganho não produtivo. Assim, concluem – como concluo mais abaixo, quando atualizo a análise de Furtado para o período pós-1970 – que a

²⁷ Por justiça, lembremos que provavelmente foi Normano (1939, cap. 1; a 1ª ed. em inglês é de 1935, nos EUA) quem primeiro usou a expressão *deslocamento da fronteira*, que entendia como “(...) a incorporação do território existente à vida econômica da nação (...)”. Contudo, e a despeito de sua visão social crítica sobre o Brasil e da existência de um *dualismo* (regiões mais atrasadas e outras mais desenvolvidas), não parece perceber os fenômenos cruciais apontados por Furtado.

causa da *itinerância* dessa agricultura, no período recente, não foi a manutenção do atraso do setor e, sim, esse conjunto de novos expedientes.

Assim, a expansão da fronteira agrícola a partir da década de 1970, com a *modernização conservadora*, já não se dava apenas em busca de terra virgem e pelo baixo nível de progresso técnico da agricultura migrante, embora continuasse a reproduzir e usar o trabalho barato.²⁸ Pelo contrário, nunca a maquinização e a quimificação foram tão intensas, seja nas zonas velhas ou nas pioneiras. Por exemplo, o número de tratores entre 1970 e 1995 simplesmente quintuplicou para o conjunto do País e para o Sul (este absorvendo 42% do aumento total), aumentou 160% em São Paulo (absorveu 16%), foi nove vezes maior no Nordeste e em Minas Gerais e 12 vezes maior na *fronteira* (Centro-Oeste e Norte). A quantidade de arados de tração animal, ainda incipiente no Norte e no Nordeste, aumenta nestas duas regiões, respectivamente, de quase 200 para 9,2 mil e de 123 mil para 309 mil, diminuindo fortemente nas demais regiões, substituídos por equipamentos mais modernos. Com efeito, a quantidade de arados de tração mecânica quase quadruplica no Brasil, crescendo 15 vezes no Norte, oito vezes no Centro-Oeste, 5,5 vezes no Nordeste e em Minas Gerais, 4,6 vezes no Sul e 84% em São Paulo.

Frise-se, contudo, que a modernização ainda se limitou mais a essas máquinas e muito pouco ainda às de colheita – as colhedeiças aumentaram apenas 24% no Brasil, e dois terços do aumento se concentraram na *fronteira*. Ainda assim, essa intensificação de progresso técnico foi mais presente entre 1970 e meados da década de 1980, do que na década de 1990.

As estatísticas comprovam que, entre 1970 e 1999, a modernização conservadora conseguiu elevar os rendimentos físicos das principais culturas (de novo, notadamente das exportáveis e das passíveis de maior capitalização, como as do arroz e do feijão irrigados, algodão, café, laranja, milho híbrido, trigo e uva), dessa vez reconvertendo, inclusive, o uso de grande parte das pastagens naturais de baixa eficiência. Os deslocamentos geográficos de produtos, dessa vez, incluíram também produtos exportáveis, cana-de-açúcar e milho, em busca de maiores extensões de terra, a preços mais baixos e, portanto, com renda maior.

Para o total do Brasil, o PIB agrícola aumentou 59% na década de 1970, 37% na de 1980 e 23% nos anos 1990, com aumento acumulado de 168%, enquanto

²⁸ A partir de meados da década de 1980, a política de verdadeira *permissividade* para com a atividade de extração de madeira na Amazônia “substitui” a cultura exportadora no processo de itinerância, depredando a mata que, em seguida será ocupada pela pecuária ou pela subsistência. Esta informação foi dada por Guilherme Dias, em recente seminário de que participamos no BNDES.

a área agrícola total cresceu apenas cerca de 25% e a de lavouras, 37%. No mesmo período, a expansão da área de lavouras teve comportamento regional muito diferenciado: cresceu 236% na *fronteira* (Norte mais Centro-Oeste), significando 59,3% do aumento total do País; 27% no Sul; 18% em São Paulo; 5% em Minas Gerais e 9% no Nordeste.

Contudo, a expansão de área foi relativamente contida entre o final da década de 1980 e o fim dos anos 1990, salvo na *fronteira*, onde ainda teve alguma expansão. Isso se deve a vários fatores, como efeitos da política de abertura comercial, aumento de rendimento físico e substituição de cultivos (alguns com enorme redução física da produção, como trigo e algodão), que *pouparam* terra entre fins das décadas de 1980 e de 1990.²⁹

Em São Paulo, por exemplo, na década de 1970 houve larga substituição de culturas, liberando 3,5 milhões de hectares, como, principalmente, arroz de sequeiro e pastagens naturais, que cederam, respectivamente, 298 mil e 2,1 milhões de hectares, substituídas principalmente por pastagens artificiais (1.375 mil), cana-de-açúcar (655 mil) e soja (487 mil).³⁰ Na década de 1980, mais 2,3 milhões de hectares sofreram substituição: o principal perdedor foi, de novo, a pastagem natural (2 milhões) e os principais ganhadores, as pastagens cultivadas, cana-de-açúcar, soja/trigo e feijão irrigado.

Entretanto, a reconversão do uso de terras nas *fronteiras internas*, principalmente em São Paulo e no Sul do País não evitou que, entre 1970 e 1999, a área de lavouras triplicasse no Centro-Oeste e na Amazônia, quintuplicando, nesta última, a área de pastagem. Grande parte dessa migração da atividade agrícola pode ser considerada irracional, dado que o problema não é o da falta de terra apta para o cultivo nas regiões antes consolidadas. Essa itinerância, além dos males já citados, causa ainda enorme esforço de inversão pública pela necessária realização de nova infraestrutura física, além de considerável aumento de custos de transporte.

Ocorre, porém, que no que se refere à inversão privada, ela é *barateada*, seja porque o preço da terra na *fronteira* é baixo, seja porque, com a apropriação dessa terra, legalizada em cartório, o acesso a linhas preferenciais de crédito (na maior parte dos casos, com subsídio) é maior, assim como também possibilita

²⁹ Tomando-se as médias trienais de 1987-1989 e 1997-1999, a área de lavouras diminui 4,8% no Brasil, 9,3% no Nordeste, 8,4% no Sudeste (5,7% em São Paulo e 12,3% em Minas Gerais) e 12,5% no Sul. Só aumentou na *fronteira* (Centro-Oeste mais Norte) (12,7%).

³⁰ Esses dados compõem a análise sobre a substituição de produtos e de áreas em São Paulo, nas décadas de 1970 e 1980, feita por Igreja e Pires de Camargo (1992).

verdadeiras negociatas com incentivos fiscais regionais, como mostrou recentemente a imprensa, nos casos da Amazônia e do Nordeste.

Em termos demográficos e sociais, a atração e reprodução do *trabalho barato* não só continuou, mas se intensificou. Os fluxos migratórios acumulados saltaram de 11,2 milhões em 1970 para 21,4 milhões de pessoas em 1995, números que, respectivamente, representam 12% e 13,7% da população do País naqueles anos. Do total (em milhões de pessoas emigradas), as do Nordeste eram oito, de Minas Gerais 4,2, de São Paulo dois, do Paraná 1,8 e os gaúchos, um. A “acomodação” urbana, entre 1970 e 1995, deu guarida a mais 4.685 mil imigrantes em São Paulo, a mais 467 mil em Brasília e mais 316 mil no Rio de Janeiro. A *fronteira* (Centro-Oeste mais Norte) proporcionou uma “acomodação” (rural e urbana) a mais 2.907 mil imigrantes.³¹

Finalizando, torno a lembrar que é por meio da ação do Estado, distribuindo as benesses geradas por esses expedientes, que as elites agrárias brasileiras – no atraso ou na modernização, em São Paulo ou na periferia – perpetuam seus ganhos especulativos e seu poder político e econômico calcado na propriedade fundiária e na exploração de um exército de miseráveis trabalhadores rurais. Hoje, fazem avançar ainda mais sua “modernidade”, expandindo a *fronteira itinerante* e, com isso, ampliando sua inserção externa, não tanto para dinamizar suas exportações, mas, principalmente, para usufruir dos excelentes negócios e negociatas propiciados pela desregulamentação do câmbio e da livre entrada e saída de capitais do País.

Referências

Livros

ALBUQUERQUE, R.C.; CAVALCANTI, C.V. *Desenvolvimento regional no Brasil*. Brasília: Ipea, 1976.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4ª ed. Campinas: UNICAMP /Instituto de Economia, 1998a.

_____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial em São Paulo*. 2ª ed. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1998b.

CARVALHO, O. *A economia política do Nordeste*. Brasília: Ed. Campus, 1988.

CARVALHO FRANCO, M.S. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: IEB-USP, 1969.

³¹ Para uma análise do processo migratório no período ver Cano (1998 B, capítulo 6).

CASTRO, A.B. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, v.1.

DELGADO, G. *Capital financeiro e agricultura*. São Paulo: Hucitec, 1986.

FURTADO, C. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

_____. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2ªed. GTDN – Grupo de trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Recife: Ministério do Interior/Sudene, 1967. (Texto não assinado pelo autor, mas de autoria confessa).

_____. *Formação econômica do Brasil*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. *Análise do 'modelo' brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. *A fantasia desfeita*. 3ª ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. *O longo amanhecer*. Paz e Terra. São Paulo-Rio de Janeiro, 1999.

GONÇALVES, J.S. *Mudar para manter*. Pseudomorfose da agricultura brasileira. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo/Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1999.

_____. *Agricultura brasileira: desafios ao fortalecimento de um setor fundamental*. *Série Discussão APTA 1*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo/Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 2000.

GOODMAN, D.E.; ALBUQUERQUE, R. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: Ipea, Inpes, 1974.

GRAZIANO, J.F. *A porteira já está fechando? Ensaios de Opinião*. Vol.11. Rio de Janeiro, 1979.

GUIMARÃES, L. *Evolução do setor externo nordestino*. Recife: Sudene, 1965.

_____. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Ed. Massangana, 1989.

HIRSCHMAN, A.O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

IGREJA, A.C.M.; PIRES DE CAMARGO, A.M.M. *A agropecuária paulista*. In: CANO, W. (coord.). *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo: Fundação Seade, 1992, vol. 2.

MOREIRA, R. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*.

Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NORMANO, J.F. Evolução Econômica do Brasil. *Coleção Brasileira*. Vol. 152. São Paulo: C. Ed. Nacional, 1939.

PAIVA, R.M.; SCHATTAN, S.; FREITAS, C.F.T. *Setor agrícola do Brasil*. São Paulo: IEA, 1973.

TAVARES, M.C. (org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

Periódicos

GONÇALVES, J.S.; SOUZA, S.A.M. Modernização da produção agropecuária brasileira e o velho dilema da superação da agricultura itinerante. *In: Informações Econômicas*. Vol. 28, n°. 4, 4/1998. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1998.

KAGEYAMA, A. A questão agrária brasileira: interpretações clássicas. *In: Reforma Agrária*, n°. 3. Vol. 23, set/dez1993. Campinas: Abra, 1993.

PAIVA, R.M. Retorno da agricultura de S. Paulo para as zonas velhas: fator imprescindível para o desenvolvimento econômico do País. *In: Agricultura em São Paulo*. Vol. 7, n°. 9, 9/1960. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1960.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *In: Boletín Económico de América Latina*. Vol. 7, set. 1962. Santiago, 1962.

Documentos mimeografados

ARAÚJO, T.B. *La division interregionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est*. Paris: Université de Paris, 1979. Mimeo.

PINTO, A.; KŇAKAL, J. *El sistema centro-periferia 20 años después*. Santiago: Cepal, 1971. Mimeo.



MESA 2

O NORDESTE QUE DÁ CERTO

TANIA BACELAR

Antes de começar mesmo, eu vou fazer um agradecimento à Ordem, que me premiou com esta placa aqui. Infelizmente, não pude ir a São Paulo no dia em que eles entregaram o conjunto de premiação, e aproveitando a oportunidade deste seminário, quero agradecer a eles pela entrega, com muita profundidade mesmo.

Nossa segunda mesa vai contar com o professor Jair Amaral. Eu queria que ele viesse para cá. Nós tínhamos convidado também a professora Tânia Fisher, da Universidade Federal da Bahia. A ideia é que tivéssemos uma baiana, uma pernambucana e um cearense, para não ter confusão. Mas, infelizmente, o esposo da Tânia adoeceu e ela ontem nos informou que não poderia estar conosco; o que é uma pena, mas, enfim, a gente vai trabalhar com o Jair, e, dependendo da hora, poderíamos fazer uma rodadinha de debates sobre a primeira e sobre a segunda mesa.

A ideia desta mesa, como vocês podem ver, é uma reflexão crítica sobre o que aconteceu no Nordeste. A ideia da primeira (mesa) é da história, o que foi a Sudene, o que foi a sua criação e seu significado naquele momento etc. A ideia agora é que a gente, ao longo do seminário, continue com essa reflexão a respeito da pergunta desta mesa, que é: O que deu certo? Qual é o balanço? Só tem aspectos negativos? Há alguma coisa positiva que mereça ser destacada?

Ainda não estamos entrando no futuro. O futuro vai terminar no final do seminário. A última palestra, que é do Luciano Coutinho, é olhando de fato para o futuro. Mas, por enquanto, ainda estamos numa trajetória de construção deste balanço, que começou com a mesa inicial e vai prosseguir com a segunda mesa agora. Por isso, eu digo que, até o final da manhã, dá para a gente fazer uma discussão juntando as contribuições das duas mesas.

Não preciso apresentar Jair do Amaral. Ele é muito conhecido, tem uma ampla produção sobre desenvolvimento, é professor da Universidade Federal do Ceará, tem uma contribuição acadêmica importante. Já atuou com políticas públicas também. Então, eu primeiro vou passar a palavra para ele, que vai trabalhar este tema: O que deu certo? Por que está dando certo? E o que não deu certo também será tratado no nosso debate.

JAIR DO AMARAL FILHO*
O NORDESTE QUE DÁ CERTO¹

Resumo

Este artigo pretende oferecer uma contribuição para o debate em torno da questão do crescimento da economia nordestina em anos recentes. Com este objetivo ele argumenta que, a despeito da importância das estruturas historicamente criadas na região e dos projetos estruturantes mais recentes, a chave para se entender o bom desempenho econômico nordestino está em dois elementos, a saber: (i) efetividade do princípio federalista da “solidariedade regional”; e (ii) efetividade da política de “coesão social”. O primeiro emergiu do “pacto federativo” construído ao longo das várias reformas constitucionais; o segundo foi desmembrado do “pacto social” produzido pela Constituição de 1988. A abordagem que orienta o trabalho é institucionalista. Procura-se, por essa via, mostrar a natureza e a trajetória das mudanças institucionais responsáveis pela montagem da arquitetura institucional que permitiu à Região Nordeste se beneficiar de grandes volumes de transferências financeiras federais.

Introdução

Em anos recentes, o Nordeste brasileiro vem ocupando espaço na mídia nacional em razão do desempenho do seu crescimento econômico no lugar de notícias associadas aos efeitos devastadores das secas que, historicamente, acompanharam a região. Entre 2003 e 2006 seu crescimento foi, em média, 3,4% ao ano, enquanto o Brasil registrou taxa de 2,7%, segundo o IBGE. Nesse mesmo período, a região apresentou taxa acumulada de crescimento de 18,25% ante 14,1% em nível nacional. Como se vê, o crescimento do Nordeste, no período considerado, foi superior ao do País. O desempenho vigoroso se repetiu nos anos posteriores. No entanto, mais importante que isso é saber que, pela primeira vez, esse crescimento tem acontecido de maneira favorável às famílias de baixa renda e permitido o surgimento da chamada “nova classe média”. Esta é a grande novidade, que tem, aliás, levado muitos a se perguntarem o que está dando certo no Nordeste.

* O autor agradece aos bolsistas Felipe Cavalcante Coelho, Daianne Marques da Silva, Daniel Lima e Luis Henriques Pompeu de Vasconcelos pelo levantamento de dados e confecção de quadros, tabelas, gráficos e figuras.

¹ Este artigo foi escrito com base na conferência proferida no Seminário Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste, realizado pelo Centro Internacional Celso Furtado, em Recife, nos dias 13-16 de outubro de 2009.

Não se trata de milagre econômico ou de algum evento produzido por obra do acaso, mas de um crescimento econômico que resultou da combinação virtuosa de vários esforços e fatores, uns mais antigos e outros mais recentes. O Nordeste não conta mais com os tradicionais sistemas produtivos primários exportadores, mas, no lugar destes, em geografias diferentes, estão os polos produtores de frutas, algodão e soja. Ao longo dos anos, a região conseguiu montar uma base industrial não desprezível, embora relativamente pequena e frágil comparada com a do Sudeste. Contribuíram para isso o empreendedorismo local, os “velhos” incentivos da Sudene, os “novos” incentivos concedidos pelos governos estaduais, o apoio oficial do BNB e BNDES, e o deslocamento de empresas do Sul e do Sudeste para a Região Nordeste.

Nesse mesmo universo, não devem ser esquecidos alguns projetos estruturantes implantados a tempo, antes da deflagração da crise financeira do Estado federal nos anos 1980. Assim, nasceram o Polo Petroquímico da Bahia, o polo de transformação mineral do Maranhão, o Porto de Suape em Pernambuco e, no interregno, o Porto do Pecém, no Ceará. Além disso, contam também as metrópoles costeiras, que funcionam como poderosas e complexas máquinas de serviços, embora impiedosas na geração de desigualdades sociais e espaciais. Entre estruturas e mercados estende-se uma vasta camada de micro e pequenas empresas, a maioria na informalidade. Adicionados a tudo isso começam a ser implantados na região alguns projetos estruturantes vinculados ao governo federal.

O presente artigo tem como objetivo contribuir para o debate em torno desse fenômeno do crescimento, mas ao mesmo tempo procurar revelar elementos que ajudam a entender o Nordeste que está dando certo. O artigo argumenta que, a despeito da importância das estruturas historicamente criadas na região, e dos projetos estruturantes mais recentes, a chave para se entender o bom desempenho econômico nordestino está em dois elementos, a saber: (i) efetividade do princípio federalista da “solidariedade regional” e (ii) efetividade da política de “coesão social”. O primeiro emergiu do “pacto federativo” construído ao longo das várias reformas constitucionais; o segundo foi desmembrado do “pacto social” produzido pela Constituição de 1988. Outro elemento, não menos importante, mas que se encontra fora das reflexões deste artigo, está na combinação entre a existência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com a emergência de uma nova geração de políticos nordestinos, comprometidos com o desenvolvimento regional. Este último elemento tem apontado para a estruturação de boas políticas públicas para a região.

A abordagem que orienta o trabalho é institucionalista. Procura-se, por essa via, mostrar a natureza e a trajetória das mudanças institucionais responsáveis pela montagem da arquitetura institucional que permitiu à Região Nordeste se beneficiar de grandes volumes de transferências financeiras federais. Para cumprir seu objetivo, o artigo foi estruturado da maneira que segue: na segunda seção, depois desta introdução, há um pouco de história para ajudar a contextualizar o problema; na terceira seção, o artigo apresenta os princípios fundamentais que compõem um sistema federal de governo; na quarta é apresentada a trajetória “pendular”, mas evolutiva, do federalismo brasileiro, com ênfase no princípio que favorece a “solidariedade regional”; e na quinta e última são apresentados os efeitos deste último princípio no federalismo brasileiro e sua relação com o crescimento econômico do Nordeste. Espera-se, com isso, contribuir para a compreensão da frase “O Nordeste que dá certo” que atravessou todo o Seminário Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste, organizado pelo Centro Celso Furtado, e que se propaga em outros fóruns como se fosse um “mote de repente”, inspirando e ocupando as mentes daqueles que se preocupam com a região.

Um pouco de história

Não é demais afirmar que, na década de 1950, período em que Furtado mais se dedicou à questão das desigualdades regionais no Brasil, pudesse haver várias questões regionais devido ao problema do “vazio” do interior do País, mas, também, à falta de integração das economias regionais e do mercado nacional. Os dois problemas estavam associados à questão da unidade nacional.² A ideia de “constelação de pequenos sistemas econômicos isolados”, segundo Celso Furtado, ou de “arquipélago” de regiões isoladas, comandadas de fora para dentro, evocada por Francisco de Oliveira, é bastante apropriada para essa situação.³ Entretanto, é possível afirmar que nesse período havia, pelo menos, duas questões regionais claramente postas.

A primeira situava-se no interior do País, mais exatamente no Centro-Oeste, região vasta, mas praticamente despovoada. O País tinha sua população concentrada na costa e, por isso, sugeria um problema de insegurança nacional. A segunda questão regional se encontrava na Região Nordeste e, neste caso, o problema estava no fato de ser uma área relativamente muito populosa, mas

² Não esquecer que a questão regional na época tinha um forte componente “agrário”, nos alerta Araújo (2009).

³ Para uma análise histórica do Nordeste recomenda-se ver Guimarães Neto (1989).

pobre. Aqui, o elemento complicador era a presença e o domínio dos interesses políticos e sociais das velhas oligarquias ligadas aos latifúndios, cenário que contrastava com aquele predominante no Centro-Sul, onde se constataavam os interesses das classes médias e empresariais que conduziam um processo acelerado de industrialização e urbanização.

A região Centro-Oeste foi, imediatamente, incorporada pela agenda do governo Juscelino Kubitschek, como parte do seu projeto político. Neste sentido, o governo não mediu esforços, nem recursos, para fazer cumprir a construção da nova capital Brasília. A determinação de JK em realizar tal projeto foi tão intensa que fez com que ele rompesse relações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), sentindo que o mesmo se opunha ao empreendimento por ele trazer fortes impactos na expansão dos gastos públicos e, por consequência, sobre a inflação. Na época da sua construção, Brasília foi entendida como sendo parte da agenda pessoal e vaidosa do presidente, com o intuito de deixar uma marca do seu governo. Sem dúvida, esta marca ficará registrada para sempre, mas muito mais pelo papel que esse projeto exerceu no processo de ocupação, povoamento e aproveitamento econômico do Centro-Oeste.

A segunda questão regional foi incorporada tardiamente na agenda do governo JK, em 1958-1959, por influência das pressões sociais e populares manifestadas na região, nas quais se viam movimentos de camponeses apoiados por setores progressistas da igreja. Se essas pressões fizeram o governo federal tomar decisões importantes para a Região Nordeste, a forma e o conteúdo das intervenções tiveram influência direta das argumentações técnicas e consistentes oferecidas por Celso Furtado, na época economista do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e diretor regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Nesse aspecto, parece não haver dúvidas de que Furtado e a Sudene promoveram uma mudança radical no padrão conceitual das intervenções públicas federais na Região Nordeste, significando um divisor de águas.

Nesse ponto, foi decisivo o encontro de Celso Furtado com o presidente da República Juscelino Kubitschek no Palácio Rio Negro, em Petrópolis (1959), ocasião em que foram discutidos os problemas nordestinos, num ambiente de *brainstorm*, sob os estímulos dos impactos desastrosos da grande seca de 1958 e dos referidos movimentos populares.⁴ Nesse encontro, Celso Furtado levantou

⁴ Em 1958, a produção de alimentos no Estado do Ceará caiu 70%, impacto que caía diretamente sobre a pequena produção familiar, o “morador” (FURTADO, 1997).

críticas aos tipos de intervenções federais na Região Nordeste, colocando que tais políticas estavam contribuindo para consolidar estruturas arcaicas no lugar de removê-las, inviabilizando o desenvolvimento da região, e aumentando as desigualdades entre o Nordeste e o Centro-Sul.⁵

Dois erros básicos eram cometidos pelo governo federal, segundo Furtado. Um, a concessão de subsídio ao açúcar, que estimulava o atraso tecnológico e a concentração de renda na mão dos usineiros; e outro, a estratégia de combate à seca que se sustentava nas obras de construção de açudes realizadas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a fim de reter as águas das chuvas. O ponto crítico dessa estratégia estava na apropriação dos recursos hídricos pelos grandes latifundiários do sertão com o objetivo de proteger seu criatório bovino. Somados a esses dois erros, causadores de um processo de concentração de renda e de poder no interior do Nordeste, o economista acrescentava o forte apoio empreendido pelo governo federal, em forma de subsídio e investimento em infraestrutura, a favor da industrialização e dos industriais do Centro-Sul, problema esse que agravava as disparidades regionais no País.

Cinquenta anos depois, observam-se dois aspectos novos da questão regional no Brasil. O primeiro é que, apesar dos recortes históricos e culturais localizados, não há mais propriamente uma questão regional, no sentido clássico do termo, ausência que, aliás, parece ser reconhecida oficialmente pelo próprio Ministério da Integração Nacional na medida em que considera mais importantes as desigualdades de renda entre as pessoas, inclusive dentro de um mesmo estado e região. Esta posição resultou, sem dúvida, na aplicação de uma complexa política de integração nacional executada pelo governo federal nas últimas décadas. O segundo aspecto é que as duas frentes de intervenção federal, no Nordeste e no Centro-Oeste, produziram resultados diferentes e surpreendentes.

A Região Nordeste, apesar das mudanças estruturais e da diversificação da sua base econômica, ainda não conseguiu modificar na essência o quadro de pobreza e de desigualdade social, ao mesmo tempo em que não foi capaz de melhorar sua participação relativa na economia nacional. Reflexo disso é a estagnação na sua participação relativa no PIB nacional, isto é, 14,1% em 1985 e 13,1% em 2006 (IBGE, 2008). Furtado, quando voltou do exílio, atribuiu esse paradoxo ao processo de modernização conservadora, processo este capturado e liderado pelas elites regionais em parceria com a tecnocracia do regime

⁵ Sobre o processo e o contexto histórico da criação da Sudene recomenda-se ver texto recente de D'Aguiar Furtado (2009).

militar.⁶ Por seu lado, a Região Centro-Oeste, mesmo sem uma base industrial importante, se transformou numa área dinâmica, produtora de grandes excedentes agropecuários exportáveis, contribuindo pesadamente para a geração de saldos comerciais no balanço de pagamentos, além de possibilitar uma participação crescente da região no PIB nacional.

Nesse sentido, não seria exagero chamar a região Centro-Oeste, hoje, de “Terceiro Brasil”, a exemplo do que se passou com a “Terceira Itália”, que, mesmo sem contar com o apoio de um programa grandioso de desenvolvimento, a exemplo do *Mezzogiorno*,⁷ se desenvolveu impulsionada pelo empreendedorismo. Isso mostra que, apesar dos grandes esforços empreendidos pelo governo federal na Região Nordeste, as estruturas, particularmente agrícolas e agrárias, e as instituições a elas associadas, exerceram o papel de freio sobre as mudanças desejadas pelo planejamento da Sudene de Celso Furtado.

A despeito das forças estruturais oligárquicas da região, contrárias ao projeto modernizador de Furtado, o resultado que se observa em tempos recentes é uma integração aprofundada do Nordeste à economia nacional. Tal integração ocorre por meio de um processo gradual, discreto e silencioso verificado nas várias reformas constitucionais ocorridas no País desde 1930, responsáveis por dar vida aos princípios fundamentais que regem qualquer sistema de organização federal. Isto dito, o dinamismo que se verifica no Nordeste em anos recentes pode ser explicado, em grande parte, pela vitória dos sucessivos “pactos federativos” nacionais que emergiram ao longo daquele processo. Somado a essas mudanças, está o “pacto social” inserido na Constituinte que produziu a Constituição de 1988, esta responsável pela afirmação nacional dos direitos dos cidadãos e expansão do princípio da universalização. Sendo menos favorecida socialmente, e frágil do ponto de vista fiscal, a Região Nordeste foi a área que mais se beneficiou desses “pactos”.

Um pouco também de instituições

Apesar de o sistema federal brasileiro existir desde a proclamação da República em 1889, não há no País uma tradição intelectual de se pensar e discutir o federalismo, como também não há uma tradição política federalista incorporada nos partidos políticos. Apesar dessa ausência, curiosamente o federalismo brasileiro avançou entre as reformas constitucionais realizadas desde

⁶ Ver Araújo (1996).

⁷ Essa região contou com a *Cassa del Mezzogiorno*, que fazia o papel da Sudene.

a década de 1930, se aproximando do arcabouço institucional paradigmático, o qual contém quatro princípios fundamentais, a saber: autonomia, cooperação, coordenação e equalização. Neste último encontra-se o princípio da “solidariedade regional”.⁸

O princípio da *autonomia* sugere que os entes federados, como os municípios e estados, devem ter respeitada a liberdade de procurar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como procurar realizar os projetos elaborados pelos seus habitantes. É necessário que os indivíduos, circunscritos a um território, procurem satisfazer suas necessidades de se sentirem pertencentes a uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma identidade, esta unificada por um conjunto de valores nacionais. Observa-se que o fortalecimento desse princípio, bem como dos territórios, tem sido proporcional ao avanço da globalização, mostrando que os indivíduos têm necessidade de uma identidade cultural. No bojo desse movimento, nascem e crescem iniciativas voltadas para o desenvolvimento endógeno e local, com o intuito de valorizar e fortalecer os fatores, arranjos e sistemas produtivos locais. Tais movimentos são importantes, mas por si só não são suficientes para alavancar processos abrangentes de desenvolvimento regional, e por isso têm necessidade de serem inseridos, regional e nacionalmente, dentro de programas federais específicos de desenvolvimento econômico.

O princípio da *cooperação*, por sua vez, propõe que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, deve evoluir para um cenário de ações cooperadas, por meio de alianças, consórcios etc. Entende-se que essa situação só será adequadamente atingida caso uma boa parte, pelo menos, da satisfação individual dos entes federados tenha sido cumprida, seja no campo cultural ou no campo econômico. Parece natural que antes de procurar a cooperação cada parte do todo se conheça e se reconheça com certa profundidade, constituindo sua autonomia relativa. Advoga-se que a cooperação pode levar à perda da autonomia individual e a resultados negativos, o que nem sempre é verdade, tanto que incontáveis experiências têm demonstrado que cooperações regionais têm produzido muitas vantagens. Estas vantagens têm se manifestado de diferentes maneiras, seja em termos de ganhos políticos, seja em termos de ganhos de escala no tocante à utilização de bens e de equipamentos públicos, além das economias de aprendizagem geradas pelo compartilhamento na

⁸ Para uma leitura mais detalhada desses princípios e evolução no Brasil, ver Amaral Filho (1999; 2007).

montagem e execução de projetos comuns de desenvolvimento econômico. Além desse tipo de cooperação, horizontal, é fundamental que os entes federados exerçam também a cooperação vertical, em relação ao governo federal, a fim de garantir a estabilidade macroeconômica.

É normal que a cooperação horizontal custe a encontrar seu ponto ideal, a exemplo de muitas regiões, mas nesse caso entra em cena o princípio da *coordenação*, que pode ser assumido pelo governo federal quando os implicados são os governos estaduais. O caráter dessa participação pode ser *ad hoc* ou duradouro, dependendo das circunstâncias e necessidades. O mecanismo da coordenação é introduzido por meio de regras de comportamento ou de mecanismos de mediação que procurem induzir uma convergência das ações dos entes individuais. Em muitos casos, é necessária a constituição de fóruns de interação, debates e decisões para fazer emergir e consolidar as cooperações de maneira consensual. A montagem de agências, ou superintendências, regionais de desenvolvimento, mantidas por parcerias sólidas entre governos federal e subnacionais, é igualmente necessária para promover econômica e comercialmente os membros da região. Tais instituições podem se encarregar da identificação de oportunidades de investimentos, da promoção da imagem e dos produtos da região e oferecer informações aos investidores, além de outras tarefas estratégicas. Nesse sentido, a recriação da Sudene é oportuna, desde que seja realizada sobre bases políticas fortes e estáveis e dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

Por fim, o princípio da *equalização*, ou da “solidariedade regional”, é aquele que orienta as ações do governo federal para que o mesmo busque a inclusão de regiões desfavorecidas no processo de desenvolvimento econômico, a fim de atingir o objetivo da integração nacional. Por meio desse princípio, ou da redistribuição dos recursos entre os entes, o governo federal é o principal canal para a constituição da base material necessária para a diminuição das desigualdades e dos conflitos entre os estados subnacionais. A redistribuição dos recursos, por meio das transferências intergovernamentais é, de fato, a principal marca da “solidariedade regional”; no entanto, a redistribuição dos investimentos públicos, por parte do governo federal, é a forma mais consequente no combate às disparidades regionais. Há muito se sabe que os investimentos em capital físico, ou em infraestrutura, são de longe os principais mecanismos de *equalização* do desenvolvimento entre as regiões, além de gerarem externalidades para o capital privado. Sem dúvida, essa importância continua inabalável, já que os

estados subnacionais não reúnem capacidade nem funcionalidade para realizarem investimentos em grandes projetos estruturantes, tais como redes regionais de transporte, grandes barragens, redes regionais de transposição e distribuição de água, portos, aeroportos etc. No entanto, no caso do Nordeste, especificamente, os investimentos públicos devem visar também a formação de capital humano e a base em ciência, tecnologia e inovação.

Evolução das instituições federais

Ao criar o sistema federal no Brasil, a Constituição de 1891 promoveu, como afirma Oliveira (1995), uma substituição dos poderes oligárquicos locais e regionais pelo estatuto do Estado federado autônomo. O Império transferiu para aquelas oligarquias muitas de suas funções clássicas, tais como a coleta de impostos, a guarda nacional, os bancos oficiais com poder de emissão etc., efetuando assim uma transferência direta de poderes públicos para poderes privados, geograficamente já definidos pela história da colonização. Essa fase do federalismo ficou marcada tanto pela descentralização e autonomia dos estados como pelo forte peso político dos estados de São Paulo e de Minas Gerais, que, por meio de um conluio político, passaram a dominar a política nacional até o início dos anos 1930.

A Revolução de 1930 colocou um fim nesse desequilíbrio de poder dentro da federação brasileira ao mesmo tempo em que procurou, de um lado, esvaziar as oligarquias regionais por intermédio da federalização de órgãos e políticas estaduais e, de outro, fortalecer os sistemas administrativos e a burocracia federal. Entretanto, apesar da oligarquia cafeeira de São Paulo ficar politicamente enfraquecida dentro da “nova federação”, ela continua a receber do governo federal benefícios financeiros e fiscais especiais devido a sua importância na geração de divisas proporcionada pela exportação do café.

A Constituição de 1934 procurou inovar com relação ao reequilíbrio entre estados-membros e governo federal, mas essa tentativa logo foi interrompida pelo golpe de Estado e a criação do Estado Novo em 1937. A Nova Carta Constitucional de 1937 conservou o sistema de Estado federal, mas o Decreto Lei Federal n°. 1.202, de abril de 1939 – que regulava sobre as administrações estaduais e municipais –, transforma os estados-membros em “coletividades territoriais descentralizadas” (OLIVEIRA, 1995). Por esse instrumento, os estados federados passam a se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República. Fica assim instituído o regime de tutela administrativa, política e financeira dos estados-membros ao chefe de Estado.

A nova Constituição de 1946, liberal na sua forma e conteúdo, procurou recuperar o espírito federalista presente na Constituição de 1934, qual seja, aquele em que propõe uma divisão mais cooperativa entre governo federal e governos subnacionais. Entretanto, dada à calcificação da estrutura centralizada da organização administrativo-tecnocrática, a redivisão do poder aconteceu pela via do federalismo fiscal-financeiro, isto é, maior repartição das receitas e despesas federais. A relação financeira do governo federal foi estabelecida por força do orçamento federal, do Banco do Brasil, assim como pela via de ações diretas do governo federal.

Interessante notar que já a partir dessa fase o apoio às regiões desfavorecidas economicamente (Norte e Nordeste) recebe uma modificação significativa. Agora, o apoio financeiro a essas regiões não viria apenas em caráter emergencial ou *ad hoc*, em caso de calamidade pública, mas em caráter mais sistemático e estrutural, com o objetivo de “valorizar” e “aproveitar” “economicamente” as regiões da Amazônia e do vale do São Francisco. Foi também nessa época, no governo de Gaspar Dutra, que se elaborou o primeiro plano nacional (Plano Salte) de obras destinadas a melhorar o estoque de capital em infraestrutura, mas ele não entrou em prática por causa dos limites financeiros do governo federal.

Encontram-se aí as primeiras preocupações e os mecanismos pioneiros objetivando certo reequilíbrio estrutural e compensatório entre os estados membros da federação brasileira. Essa tônica, voltada para o desenvolvimento regional, passará a ocupar maior espaço nos governos posteriores à presidência do general Gaspar Dutra. Por exemplo, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), este cria o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Juscelino Kubitschek (1956-1961) cria, por sua vez, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

O movimento de descentralização fiscal-financeira da União em direção aos subsistemas nacionais foi novamente detido a partir do golpe militar de 1964, que promoveu uma nova modificação no interior da organização federal brasileira, pela via da Constituição de 1967. No bojo das reformas institucionais implementadas pelos militares, nesse período, figuravam, por exemplo, aquelas do campo fiscal e financeiro, alterando voluntária e diretamente a relação entre estados, municípios e governo federal. Essa alteração fez com que o pêndulo do federalismo retornasse mais uma vez para o lado da centralização, reduzindo a autonomia relativa dos entes federados.

O regime militar promoveu uma reforma fiscal dentro da qual se procurou o equilíbrio orçamentário e criou um novo modo de financiamento para o setor

público, no qual uma das bases foi a reforma tributária, acompanhada do uso de títulos para financiar os déficits. Na divisão dos poderes sobre a cobrança dos impostos, o governo federal passou a se responsabilizar pela maioria deles – entre os principais estavam o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produção Industrial (IPI). O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) ficou a cargo dos estados, e o Imposto Territorial (IT) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) sob a responsabilidade dos municípios.

A reforma do federalismo fiscal-financeiro desse período trouxe algumas particularidades relevantes, cuja associação pode ser feita tanto com o comportamento centralista-autoritário do regime militar como com os objetivos de estabilização macroeconômica e de disciplina e coordenação fiscais entre as várias instâncias dos governos. Dentre elas, podem ser citadas três: (i) primeira, que parte do IPI e do IR fosse destinada para a formação do Fundo de Participação de Estados e Municípios, mecanismo criado para realizar a redistribuição dos recursos federais entre as esferas subnacionais, em favor daqueles mais pobres;⁹ (ii) segunda, que os estados e municípios não tivessem autonomia para fixar as alíquotas dos impostos que cobravam, embora se apropriassem deles; (iii) terceira, que o governo federal passasse a vincular as despesas dos estados federados às receitas, seja de fonte própria ou transferida.

Outra particularidade deve ser destacada, agora no campo do reequilíbrio estrutural entre as regiões. Na década de 1960, já se fazia sentir claramente o declínio das economias periféricas, em função dos impactos do Plano de Metas e da integração do mercado nacional, que se intensifica no regime militar. Diante dessa evidência, o governo militar institucionaliza, explicita e amplia a política de desenvolvimento regional, transformando a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, o Banco do Nordeste do Brasil, a Superintendência de Desenvolvimento para a Amazônia (Sudam) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) nos símbolos principais dessa política. Com isso, o regime militar promove uma substituição da “federação dos estados” pela “federação das regiões”, como observa Oliveira (1995).

Tal política tinha como fonte de financiamento os “incentivos fiscais” federais, isto é, a troca de deduções do Imposto de Renda por ações relacionadas

⁹ O que entra em cena não é apenas o mecanismo de compartilhamento dos recursos federais com estados e municípios, mas o princípio de se fazer justiça fiscal, ou seja, passar a destinar mais recursos para aquelas unidades federadas com baixa capacidade fiscal, levando em conta novas variáveis como população e renda. Para uma leitura mais aprofundada sobre essa questão sugere-se ver Cialdini (1997).

aos empreendimentos naquelas regiões, e esse fundo sendo transferido como empréstimo aos interessados em realizar efetivamente os investimentos no Nordeste, especificamente. De fato, embora se utilizando do centralismo e do autoritarismo, o regime militar introduziu inovações importantes no sistema federal brasileiro fazendo com que este se aproximasse de um sistema moderno de federação. Neste caso chama a atenção a criação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, significando a institucionalização de mecanismos de repartição e a multiplicação dos instrumentos de desenvolvimento regional, ou da solidariedade regional.

A nova Constituição de 1988 redefiniu o quadro das competências tributárias preexistentes desde 1967, atribuindo ao governo federal a tributação sobre produção industrial, operações financeiras, importação e exportação, propriedade rural, grandes fortunas, lucro (contribuição social) e faturamento (contribuição social); ao governo estadual a tributação sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), transmissão de propriedade imobiliária *causa mortis*, Propriedade de Veículos (IPVA) e adicional de IR federal; e ao governo municipal, a tributação sobre prestação de serviços, propriedade imobiliária urbana e transmissão de propriedade imobiliária *inter-vivos*. No bojo dessa redefinição, na qual o governo federal perde força, a grande inovação introduzida pela nova Carta foi a transformação dos municípios em membros da federação, no mesmo nível dos estados.

Além disso, ela também promoveu no interior do sistema federal a maior descentralização fiscal em sua história.¹⁰ É certo que as correntes políticas dentro da Assembleia Nacional Constituinte eram predominantemente descentralizadoras, ou “municipalistas”, como ficaram conhecidas, mas a descentralização fiscal não foi um fato isolado e exclusivo ao Brasil. Nesse momento, a descentralização era um movimento de âmbito internacional que atingiu tanto países com sistemas federais como aqueles não federais. Já o aumento da carga tributária obedeceu ao aumento da necessidade financeira do setor público, em função do peso elevado do endividamento e dos encargos financeiros.

Se, de um lado, promoveu-se um aumento do grau de descentralização e de autonomia fiscal dos estados subnacionais, de outro houve também um crescimento da preocupação com a solidariedade regional e, por consequência, uma multiplicação dos mecanismos, visando à diminuição dos desequilíbrios estruturais

¹⁰ Rezende (2001) chama a atenção para o fato de que a descentralização já vinha acontecendo paulatinamente desde 1982, quando ocorreu a “recuperação da autonomia política de estados e municípios”.

entre as regiões. Os constituintes fizeram constar na nova Carta Constitucional sete artigos concernentes à questão regional e criaram três novos fundos constitucionais, objetivando o desenvolvimento regional: (i) o Fundo Constitucional do Norte (FNO), (ii) o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e (iii) o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO).¹¹ O financiamento desses fundos tem sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre os produtos industrializados, gerados principalmente nas regiões mais ricas.

Esses fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais já existentes antes de 1988 e receberam também o reforço do Fundo de Participação (FPE) dos Estados e Municípios (FPM),¹² que já era um mecanismo de redistribuição e transferência dos recursos federais e estaduais para os sistemas subnacionais e passou também a servir como mecanismo de compensação fiscal e regional. Cabe lembrar que dois terços das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

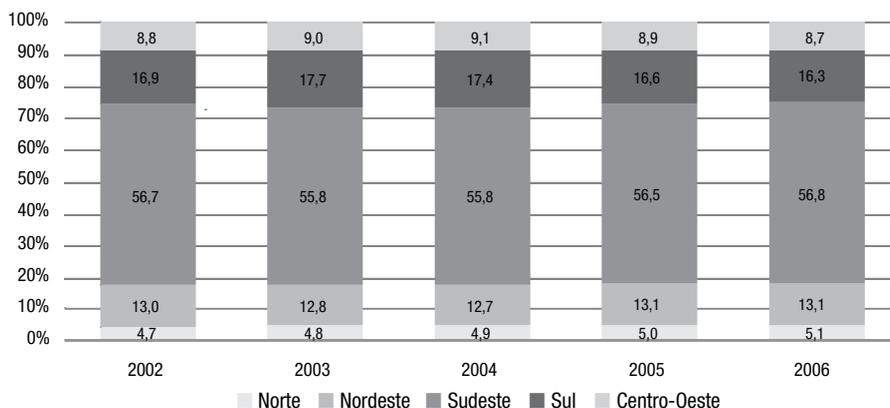
Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela elasticidade da autonomia dos estados em termos de receitas e gastos, e a despeito do esforço desempenhado pelo governo federal no sentido de promover o desenvolvimento regional, a federação brasileira continuou sofrendo de dois problemas estruturais, quais sejam: (i) o conflito de interesses e de funções entre os entes federados, principalmente pela falta de mecanismos de controle e de comprometimento no momento adequado; e (ii) a desigualdade regional. Isso sugere que um processo de descentralização dos poderes dentro de um sistema federal não implica automaticamente em desconcentração do poder econômico, indicando que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios não é suficiente para atacar esse tipo de problema.

A título de ilustração, constata-se que, do total do Produto Interno Bruto do País (a preço corrente) em 2006, a Região Sudeste participava com 56,8%, enquanto o Sul tinha uma participação de 16,3%, o Nordeste de 13,1%, o Centro-Oeste 8,7% e o Norte, 5,1% (IBGE, 2008).

¹¹Esses fundos são formados por 3% da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

¹²O Fundo de Participação dos Estados é constituído por 21,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. O Fundo de Participação dos Municípios é formado por 22,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Como transferências, há também a transferência, dos governos estaduais, de 25% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) e 50% das receitas obtidas pelo Imposto sobre a Propriedade de Veículos para os Municípios.

Gráfico I
Participação das Grandes Regiões no PIB Nacional



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil 2002-2006

Comparada, por exemplo, ao ano de 1985, pode-se dizer que a desconcentração das atividades econômicas foi pequena, pois a Região Sudeste detinha nesse ano 60,2% do PIB nacional, enquanto o Sul 17,1%, o Nordeste 14,1%, o Centro-Oeste 4,8% e o Norte, 3,8% (IBGE, 2008). De 1985 para 2006, as regiões que mais se beneficiaram dessa pequena desconcentração foram as regiões Centro-Oeste e Norte. Para fechar a apresentação desse longo ciclo de reformas e inovações institucionais federais, em benefício do princípio da “solidariedade regional”, devem ser elencados também a criação do Ministério da Integração Nacional (MIN), em 1999, e a instituição dos Programas de Mesorregiões Diferenciadas no âmbito do Plano Plurianual de 2000-2003. Entretanto, não pode passar despercebido o papel fundamental que teve a (proposta de) Política Nacional de Desenvolvimento Regional divulgada em 2003 pelo Ministério da Integração Nacional (MIN, 2003). Embora pouco mencionada nas discussões sobre a questão regional, essa política é uma chave importante para entender o movimento que se passa no Nordeste e no Brasil sobre essa questão. Sua importância está no fato de ela ter realizado a ponte entre o “pacto federativo” e o “pacto social”, muito bem expressados na Constituição de 1988. Além disso, ela incorpora claramente os novos paradigmas favoráveis ao desenvolvimento endógeno que se passa nos territórios. Ao mapear o Brasil entre regiões com “alta renda”, “dinâmicas”, “estagnadas” e com “baixa renda”, a nova política estava fornecendo as diretrizes para os processos futuros.

O Nordeste que dá certo

Uma boa maneira para avaliar o que está dando certo em uma determinada região é verificar se ela está caminhando na direção do desenvolvimento. Acertar em economia é caminhar para o desenvolvimento econômico. Em função da sua complexidade, por muito tempo alimentou-se a controvérsia em torno do conceito de desenvolvimento econômico, no que diz respeito aos modelos de combinação dos fatores, às trajetórias, aos resultados e à repartição do produto. Mesmo que a controvérsia persista, há hoje certo consenso amparando algumas características que podem definir uma situação de desenvolvimento. Essas características estão baseadas em quatro dimensões, a saber: (i) crescimento econômico, ou simples variação física positiva do produto; (ii) transformações estruturais e institucionais; (iii) liberdades individuais, capacidades substantivas, distribuição de renda e bem-estar social; e (iv) respeito ao meio ambiente.

A partir da articulação dessas quatro características, pode-se dizer que desenvolvimento econômico é um processo não linear de transformação estrutural, de longo prazo, acompanhado de variações contínuas (e descontínuas) do Produto (Interno Bruto), capazes de respaldar a expansão da população economicamente ativa da sociedade e repor a depreciação do capital. Ao mesmo tempo, o crescimento do produto deve estar conjugado com um ambiente de liberdades democráticas e fortalecimento das capacidades substantivas dos indivíduos. Isso deve favorecer um perfil de distribuição de renda suficiente para gerar bem-estar e satisfação social, enquanto mantém um padrão aceitável de sustentabilidade em termos ambientais.

De acordo com essa definição, crescimento econômico não pode ser confundido com desenvolvimento econômico, ou seja, um não pode ser considerado sinônimo do outro. Havendo dúvida, o melhor caminho para evitar tal confusão é adotar a diferença feita por Furtado (1984) e Sen (2000), que colocam que, enquanto crescimento está associado à acumulação de capital e às combinações técnicas de produção, desenvolvimento vincula-se ao universo de valores éticos e morais. Crescimento econômico significa, portanto, variação física do produto realizada a partir de diferentes arranjos e combinações técnicas de fatores de produção, com vistas para a eficiência, enquanto desenvolvimento é o resultado daquilo que os indivíduos e a sociedade cultivam como valores éticos e morais, que influenciam sobre a equidade.

Por fim, cabe ainda dizer que desenvolvimento não é um processo neutro. Logo, ele deve ser entendido dentro de um contexto dado, seja nacional, regional ou local. Tal contexto é formado historicamente por estruturas institucionais,

econômicas, políticas e sociais. Havendo crescimento econômico, componente chave do desenvolvimento, esse provoca transformações estruturais em função do seu deslocamento no tempo, mas recebe também influências das estruturais, especialmente institucionais, quando estas permanecem estáticas ou se alteram. Entende-se por transformações estruturais as alterações quantitativas e qualitativas das estruturas, tais como mudança nas regras do jogo, alteração da participação da indústria na formação do Produto Interno Bruto, movimentos migratórios no sentido rural-urbano, processos de urbanização, confrontos sociais, impactos sobre os recursos naturais, transformações ambientais etc.

Não se pretende fazer aqui uma aplicação rigorosa do conceito de desenvolvimento econômico sobre a evolução da economia nordestina. No entanto, é necessário ser minimamente rigoroso para se aproximar da resposta reclamada pela questão “o que está dando certo no Nordeste brasileiro?”. Seguindo essa regra, e de acordo com o referido conceito, percebe-se que o Nordeste que vem dando certo, em anos recentes, é o do crescimento econômico. No entanto, isso não significa que a expansão do produto tenha ocorrido sem alterações estruturais e redução da pobreza – pelo contrário. As forças produtivas contemporâneas não são as mesmas do passado, nem a pobreza, haja vista suas mutações nos últimos 50 anos. Hoje, o Nordeste forma um grande mosaico de estruturas variadas, no qual habitam artefatos e situações, muitas vezes fragmentado e sem conexões. Tal mosaico resultou de um longo processo de transformações espontâneas, mas também provocadas por intervenções públicas federais e estaduais.

Coexistem lado a lado o velho modelo de armazenamento de recursos hídricos, em reservatórios públicos e privados, e novos e modernos modelos agrícolas produtores de frutas, soja e algodão, em regime de irrigação ou não. Carcaças de fábricas abandonadas, antigas empresas, beneficiadas pelos velhos incentivos da Sudene, convivem com novas plantas e empresas modernas impulsionadas pelos incentivos concedidos pelos estados e por créditos de bancos oficiais federais. Entre essas estruturas e mercados estende-se uma vasta camada de micro e pequenas empresas, organizadas em arranjos produtivos, ou não, acolhidas, em sua maioria, pelas capitais litorâneas que se transformaram em poderosas máquinas de ofertas de serviços, mas geradoras de desigualdades sociais.

Esse quadro, pintado pela evolução dos eventos, está longe de se parecer com o desenho projetado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, em 1959. Neste, projetavam-se (i) a intensificação dos investimentos industriais, a fim de construir um “centro autônomo manufatureiro”, ao mesmo

tempo matriz fornecedora da burguesia industrial nordestina destinada a destronar a oligarquia agrária; (ii) a transformação da economia agrícola na faixa úmida com vistas à oferta de alimentos que abasteceriam os grandes centros urbanos; (iii) a transformação da economia das zonas semiáridas, por meio da modernização agropecuária e aumento da produtividade; e (iv) o deslocamento da fronteira agrícola no sentido do *hinterland* úmido do Maranhão oriental. Esse era o plano traçado por Furtado para a economia nordestina que seria executado à luz da racionalidade do planejamento (ver AMARAL FILHO, 2007).

Aos olhos de um observador desavisado, é difícil enxergar nesse mosaico algum tipo de estrutura ou de organização que seja capaz de coordenar um regime coerente de crescimento econômico, mesmo porque o “modelo primário exportador” e o setor público deixaram de ser os eixos estruturadores visíveis e previsíveis da economia nordestina, abrindo espaço para outros catalisadores que ainda atuam de maneira difusa. Identificam-se no interior desse universo uma variedade de “modelos” incompletos jogando o papel de catalisadores. Nele se encontram: (i) o agronegócio exportador em emergência, na Bahia, Pernambuco, Piauí, Ceará e Maranhão; (ii) o modelo industrial de “base econômica”, de origem marcadamente exógena, atendendo aos mercados externo e interno, formado de maneira incremental pelos incentivos fiscais e créditos subsidiados, ou de forma radical pelo *big push* do II PND; (iii) o modelo endógeno estruturado por sistemas e arranjos produtivos compostos, principalmente, por micro e pequenas empresas; (iv) complexos sistemas produtivos encravados nas capitais nordestinas, a exemplo do setor da saúde; (v) o complexo turístico costeiro, ainda imediatista e excludente; (vi) “ilhas” de ensino e pesquisa de excelência formando capital humano e gerando pesquisas para a região e outros estados; (vii) infraestrutura sofisticada, comportando estradas, portos e aeroportos internacionais; (viii) inúmeros governos estaduais e municipais conduzidos por uma nova geração de políticos, com boa governança, formulando projetos próprios de desenvolvimento. Acima de tudo, há uma força de trabalho tenaz e criativa.

É sensato considerar que todo esse conjunto de estruturas e forças produtivas tem sido responsável pelo “Nordeste que dá certo”, pois ele é a base econômica e produtiva, social, política e institucional do propalado crescimento econômico dos anos recentes. Em resumo, essa é a máquina econômica existente – portanto, impossível haver crescimento fora dela. Negar isso não parece razoável. No entanto, resta (ainda) responder à seguinte pergunta: se essa é a máquina econômica, qual a fonte dinamizadora do seu crescimento? Por ser uma região geograficamente periférica, em relação ao eixo desenvolvido, acolhendo um sistema econômico com

baixa competitividade e reduzidas forças centrípetas, o Nordeste foi pouco beneficiado pela globalização, tanto no que diz respeito ao deslocamento dos capitais e investimentos produtivos como no tocante à valorização dos preços das *commodities*.

Nesses dois aspectos desvantajosos, exceções podem ser feitas ao investimento da Ford na Bahia, às exportações de soja, couro e calçados e mais alguns poucos segmentos. Sendo assim, o sistema econômico regional estabelecido não foi capaz de gerar a força endógena suficiente para puxar um processo acelerado de crescimento, como vem ocorrendo. A renda derivada das exportações não teve essa capacidade, como também não tiveram os investimentos públicos e privados, tendo em vista a baixa taxa de formação bruta do capital fixo. Resta, portanto, a variável consumo das famílias. Esta, sim, jogou o papel central na dinamização do crescimento, alavancado pelo consumo de massa das famílias, especialmente de baixa renda. No entanto, tal alavanca não se encontra no núcleo central do sistema produtivo da região, senão em outros lugares – mesmo porque, o sistema econômico dominante no Nordeste é, por natureza, concentrador de renda. Prova disso está nos dados apresentados pela PNAD de 2008, os quais mostram que a participação dos 10% com maior rendimento na região cresceu de 45,9% para 46,1%, enquanto essa participação caiu no País.

Há indícios de que a macrodinâmica do crescimento nordestino vem se beneficiando de uma situação na qual o valor do produto interno bruto da região é menor do que a renda agregada da mesma. Infelizmente, não há dados disponíveis, no IBGE, que permitam constatar diretamente essa desigualdade, o que poderia ser feito por intermédio da formação do produto abordado pelo lado da renda. Logo, a comprovação rigorosa dessa afirmação hipotética demanda um tratamento minucioso, que obviamente não será realizado neste artigo. Tal hipótese implica em dizer que a soma da renda regional não deriva direta e totalmente da produção regional de bens e serviços. Sendo assim, estão existindo outros componentes da renda sendo introduzidos de fora para dentro da região, sem que haja contrapartida da produção e da produtividade regional, resultando em demanda efetiva adicional.

Embora de difícil mensuração, sabe-se que, ao longo de muitos anos, remessas financeiras efetuadas pela diáspora nordestina têm sido importantes para muitas famílias do interior da região. No entanto, em anos recentes, são verificadas volumosas transferências financeiras recebidas pela região sob duas formas: (i) transferências de fundos governamentais vindos do governo federal, em benefício de estados e municípios; e (ii) transferências de renda provenientes de programas sociais federais, como Bolsa-Família, e de benefícios previdenciários. Dessa maneira,

a renda regional passa a ser representada, de maneira expandida, da seguinte forma: Salários + Lucros + J + Aluguéis + Transferências. Assim, se o Nordeste apresenta uma renda regional maior que o seu produto interno bruto, é lógico afirmar que regiões como a do Sudeste estejam apresentando um PIB maior do que sua renda, já que elas são regiões transferidoras de renda.¹³

O volume dessas transferências permite afirmar que ele forma outra parte importante do “Nordeste que dá certo”, graças à “solidariedade regional” e à “coesão social”, ambas resultantes, respectivamente, dos sucessivos pactos federativos, mostrados anteriormente, e do pacto social nascido da Constituição de 1988, mas preservados e potencializados pelo fim da inflação, melhoria das contas públicas e pela volta do crescimento econômico em nível nacional. A política de correção do salário mínimo, acima da inflação, e, possivelmente, da produtividade do trabalho, ajudou a reforçar o poder de compra das famílias de baixa renda e a estimular consumo e crescimento. O aspecto importante a ser considerado nos pactos federativo e social está no fato de regiões mais ricas terem aceitado transferir parte da sua riqueza para regiões menos favorecidas do País, e famílias com rendas elevadas terem concordado em transferir parte da sua renda para famílias pobres.

De acordo com a Tabela I e o Gráfico II, verifica-se que, do total (R\$ 76.475.116.879,63) dos fundos (FPE, IOF, IPI-EXP, FUNTAB, LC 87/96, LC 87/96-1579, FEX, CIDE) transferidos pelo governo federal para estados e grandes regiões, em 2008, 35% foram para o Nordeste – ou seja, R\$ 26.415.391.117,09.

Tabela I
Valor das transferências para cada Estado e Total (NE) - 2008

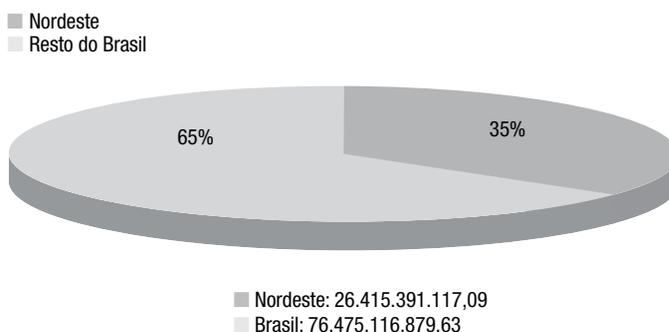
| ESTADO | VALOR* |
|---------------------|--------------------------|
| Alagoas | 1.954.964.706,52 |
| Ceará | 3.513.183.615,52 |
| Bahia | 5.336.146.839,23 |
| Maranhão | 3.492.462.937,01 |
| Paraíba | 2.342.913.374,73 |
| Pernambuco | 3.738.165.046,63 |
| Piauí | 2.010.762.402,97 |
| Rio Grande do Norte | 2.088.772.509,87 |
| Sergipe | 1.938.019.684,61 |
| TOTAL | 26.415.391.117,09 |

* Fundos FPE, IOF, IPI-EXP, FUNDEF, FUNDEB, LC 87/96, LC 87/96-1579, FEX, CIDE

FONTE: Tesouro Nacional

¹³ Estudo nesse sentido foi realizado por Davezies (2008), para a França.

Gráfico II Participação do Nordeste no Total das Transferências



* Fundos FPE, IOF, IPI-EXP, FUNDEF, FUNDEB, LC 87/96, LC 87/96-1579, FEX, CIDE
 FONTE: Tesouro Nacional

Nas tabelas II e III observa-se que do total de R\$ 10.943.583.571,00 gasto pelo governo federal com o Programa Bolsa-Família, em 2008, 52,52% foram destinados ao Nordeste, ou seja, R\$ 5.747.525.304,00, beneficiando 5.684.179 famílias, isto é, 50,07% do total dos beneficiários no Brasil.

Tabela II
Bolsa Família (2008)
Nº de famílias e valor acumulado distribuído para cada região

| Região | Nº de famílias (Dezembro de 2008) | Valor Acumulado (R\$) |
|--------------|--------------------------------------|-----------------------|
| NORTE | 1.135,048 | 1.199.078.232,00 |
| NORDESTE | 5.684.179 | 5.747.525.304,00 |
| CENTRO-OESTE | 606.932 | 524.147.874,00 |
| SUDESTE | 2.944.814 | 2.614.275.684,00 |
| SUL | 982.472 | 858.556.477,00 |
| TOTAL | 11.353.445 | 10.943.583.571,00 |

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Tabela III
Bolsa Família (2008)
Nº de famílias e valor acumulado distribuído para cada região (em %)

| Região | Porcentagem do Nº de Famílias (Dezembro de 2008) | Valor Acumulado (R\$) |
|--------------|---|-----------------------|
| NORTE | 10,00% | 10,96% |
| NORDESTE | 50,07% | 52,52% |
| CENTRO-OESTE | 5,35% | 4,79% |
| SUDESTE | 25,94% | 23,89% |
| SUL | 8,65% | 7,85% |
| TOTAL | 100,00% | 100,00% |

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Como mostra a Tabela IV, de um total de R\$ 24.837.657.169,00 pagos pelo sistema previdenciário aos seus beneficiários, 21,41% foram destinados ao Nordeste, significando R\$ 5.318.554,222,00.

Tabela IV
Previdência: Benefícios emitidos para as Grandes Regiões

| Grandes Regiões | QUANTIDADE | | | |
|--------------------|------------------|--------------|------------------|------------------|
| | Total | % do Total | Clientela | |
| | | | Urbana | Rural |
| BRASIL | 26.664.439 | 100,00 | 18.622.176 | 8.042.263 |
| NORTE | 1.294.131 | 4,85 | 652.850 | 641.281 |
| NORDESTE | 7.268.080 | 27,26 | 3.423.970 | 3.844.110 |
| SUDESTE | 11.991.386 | 44,97 | 10.343.581 | 1.647.805 |
| SUL | 4.714.254 | 17,68 | 3.239.621 | 1.474.633 |
| CENTRO-OESTE | 1.396.588 | 5,24 | 962.154 | 434.434 |

| Grandes Regiões | VALOR (R\$) | | | |
|--------------------|----------------------|--------------|----------------------|----------------------|
| | Total | % do Total | Clientela | |
| | | | Urbana | Rural |
| BRASIL | 28.837.657.169 | 100,00 | 19.580.434.529 | 5.257.222.640 |
| NORTE | 919.418.708 | 3,70 | 510.949.658 | 408.469.050 |
| NORDESTE | 5.318.554.222 | 21,41 | 2.845.119.455 | 2.473.434.767 |
| SUDESTE | 12.976.350.505 | 52,24 | 11.872.777.369 | 1.103.573.136 |
| SUL | 4.464.665.576 | 17,98 | 3.479.537.302 | 985.128.274 |
| CENTRO-OESTE | 1.158.668.158 | 4,66 | 872.050.745 | 286.617.414 |

FONTE: Ministério da Previdência - Boletim Estatístico

Somando os valores dos três campos de transferências apresentados, chega-se *grossa modo* a um total de R\$ 37.481.470.643,09 transferidos pelo governo federal em 2008 para o Nordeste, um montante razoável para a região em se tratando de moeda líquida.¹⁴ Considerando o montante do valor monetário, assim como o número de beneficiários (famílias, pessoas físicas e governos) e a capilaridade dos impactos, é difícil imaginar qualquer setor econômico com tal capacidade. Com esses dados pode-se chegar à última parte da resposta em torno da questão “o Nordeste que dá certo”. Ou seja, o crescimento vigoroso do Nordeste nos últimos anos tem sido alavancado por esse conjunto de transferências federais, conjugado com a política de valorização do salário mínimo. Dado que a região concentra uma das menores capacidades fiscais do País, o maior contingente de pobres e o maior número de pessoas ocupadas recebendo salário mínimo é natural que o Nordeste tenha sido o maior beneficiário dos pactos “federativo” e “social”. Quanto à aceleração do crescimento econômico nordestino, alguns trabalhos empíricos não deixam dúvida sobre a importância desses fluxos de renda para essa aceleração (BARROS e ATHIAS, 2009; MACIEL; ANDRADE e TELES, 2006).

No entanto, três observações, em forma de alertas, podem ser colocadas aqui: (i) primeira, em acordo com esses autores, há dúvidas de que esse fluxo externo de renda continue a aumentar no futuro, o que poderá impor limite aos impactos sobre o crescimento; (ii) segunda, que a qualidade desse crescimento, baseado em consumo das famílias de baixa renda, não tem fôlego suficiente para provocar impactos importantes sobre as trajetórias de convergência entre as regiões; (iii) terceira, a despeito da importância do seu efeito-renda sobre o consumo, esses fluxos de renda advindos das transferências têm pouco impacto sobre a estrutura produtiva da região, além de serem vulneráveis aos drenos de renda para outras regiões, sob a forma de importações de bens de consumo. Os parágrafos seguintes procurarão jogar um pouco de luz sobre a terceira observação.

Quando são procuradas pistas para indicar os impactos setoriais desse fluxo de renda exógena, os dados da RAIS/Ministério do Trabalho apontam para aspectos interessantes, porém um tanto frustrantes. De acordo com as tabelas V e VI e os gráficos II e III, observa-se que o comércio varejista é o subsetor que mais cresceu em número de estabelecimento entre os anos 2000 e 2008, enquanto administração pública e comércio varejista estão entre os três subsetores que mais expandiram seus volumes de emprego no mesmo período. Diante desses indicadores, pode-se deduzir

¹⁴ Para se chegar a um valor exato há necessidade de considerar os valores extraídos da região sob a forma de tributos, benefícios etc.

que o comportamento desses dois subsetores está estreitamente associado às transferências governamentais federais para o Nordeste.

Tabela V
Dados RAIS: Estabelecimentos (2000 e 2008)

| MTE:RAIS - ESTABELECIMENTOS (2000 E 2008) | | | |
|--|----------------|-------------------|--------------|
| REGIÃO NORDESTE | | | |
| SUBSIBGE | 2000 | Total 2008 | △% |
| EXTR. MINERAL | 786 | 1.194 | 51,9% |
| MIN NÃO METAL | 2.324 | 3.411 | 46,8% |
| IND METALURGICA | 1.721 | 2.969 | 72,5% |
| IND MECÂNICA | 475 | 1.103 | 132,2% |
| ELET. E COMUN | 192 | 376 | 95,8% |
| MAT. TRANSPORTE | 307 | 488 | 59,0% |
| MAD. E MOBIL | 2.427 | 2.979 | 22,7% |
| PAPEL E GRÁF | 1915 | 3052 | 59,4% |
| BOR FUM COUR | 971 | 1.679 | 72,9% |
| IND. QUÍMICA | 1.827 | 2.574 | 40,9% |
| IND. TÊXTIL | 5.153 | 8.154 | 58,2% |
| IND. CALÇADOS | 433 | 706 | 63,0% |
| ALIM E BEB | 8.954 | 11.685 | 30,5% |
| SER UTIL PUB | 1.233 | 1.261 | 2,3% |
| CONSTR CIVIL | 14.434 | 19.295 | 33,7% |
| COM VAREJ | 111.608 | 187.581 | 68,1% |
| COM ATAC | 11.467 | 16.153 | 40,9% |
| INST FINANC | 4.502 | 6.022 | 33,8% |
| ADM TEC PROF | 30.944 | 43.430 | 40,4% |
| TRAN E COMUN | 8.949 | 14.848 | 65,9% |
| ALOJ COMUN | 30.974 | 47.671 | 53,9% |
| MED ODON VET | 16.324 | 19.606 | 20,1% |
| ENSINO | 7.645 | 10.553 | 38,0% |
| ADM PÚBLICA | 3.619 | 4.282 | 18,3% |
| AGRICULTURA | 19.800 | 28.623 | 44,6% |
| OUTR/IGN | 14 | 7 | -50,0% |
| TOTAL | 288.998 | 439.702 | 52,1% |

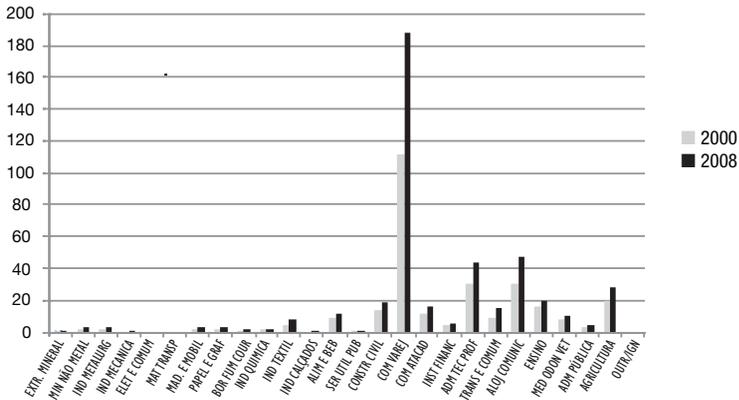
FONTE: Relação de Informações Sociais (RAIS)

Tabela VI
Dados RAIS: Trabalhadores (2000 e 2008)

| MTE:RAIS - TRABALHADORES (2000 E 2008) | | | |
|---|------------------|-----------------------|--------------|
| REGIÃO NORDESTE | | | |
| SUBSIBGE | 2000 | Total 2008 | △% |
| EXTR. MINERAL | 20.070 | 38.205 | 90,4% |
| MIN NÃO METAL | 43.160 | 64.571 | 49,6% |
| IND METALURGICA | 25.859 | 47.426 | 83,4% |
| IND MECÂNICA | 7.761 | 24.267 | 212,7% |
| ELET. E COMUN | 8.066 | 11.856 | 47,0% |
| MAT. TRANSPORTE | 5.148 | 17.205 | 234,2% |
| MAD. E MOBIL | 22.982 | 28.757 | 25,1% |
| PAPEL E GRÁF | 24.511 | 37.914 | 54,7% |
| BOR FUM COUR | 15.643 | 25.977 | 66,1% |
| IND. QUÍMICA | 46.646 | 67.415 | 44,5% |
| IND. TÊXTIL | 120.159 | 162.092 | 34,9% |
| IND. CALÇADOS | 48.292 | 99.889 | 106,8% |
| ALIM E BEB | 216.920 | 352.049 | 62,3% |
| SER UTIL PUB | 58.725 | 71.070 | 21,0% |
| CONSTR CIVIL | 208.622 | 364.452 | 74,7% |
| COM VAREJ | 534.625 | 958.740 | 79,3% |
| COM ATAC | 94.053 | 183.259 | 94,8% |
| INST FINANC | 60.062 | 82.414 | 37,2% |
| ADM TEC PROF | 310.571 | 557.863 | 79,6% |
| TRAN E COMUN | 189.622 | 252.453 | 33,1% |
| ALOJ COMUN | 333.889 | 503.943 | 50,9% |
| MED ODON VET | 140.899 | 198.599 | 41,0% |
| ENSINO | 142.359 | 260.564 | 83,0% |
| ADM PÚBLICA | 1.526.055 | 2.306.415 | 51,1% |
| AGRICULTURA | 169.994 | 231.312 | 36,1% |
| OUTR/IGN | 157 | 2 | -98,7% |
| TOTAL | 4.374.850 | 6.948.709 | 58,8% |

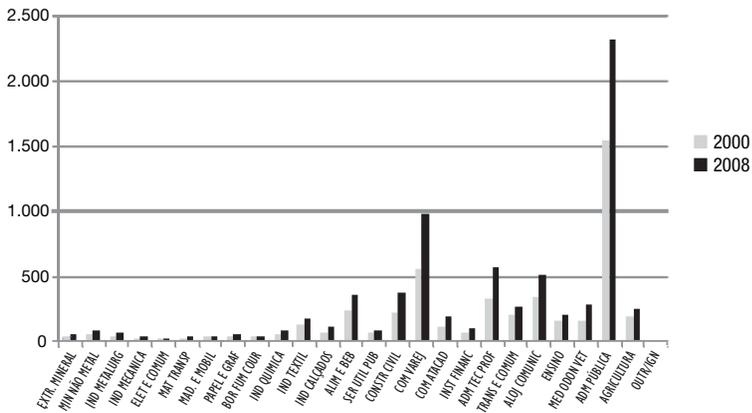
FONTE: Relação de Informações Sociais (RAIS)

Gráfico III
Dados RAIS: Estabelecimentos (2000 e 2008)



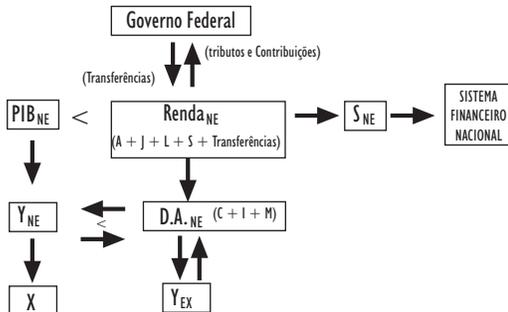
FORNTE: Relação de Informações Sociais (RAIS)

Gráfico IV
Dados RAIS: Trabalhadores (2000 e 2008)



FORNTE: Relação de Informações Sociais (RAIS)

Figura I
Esquema de Reprodução do Sistema



FORNTE: Elaboração Própria do autor

A partir desses indicadores é possível ampliar a dedução em curso neste artigo. Para isso pode-se recorrer a um esquema caricatural representativo da reprodução do sistema econômico nordestino. Neste esquema, apresentado pela Figura 1, pode-se ver que o governo federal retira menos recursos, em forma de tributos e contribuições, comparado ao que ele coloca no Nordeste por meio das transferências.

O excedente de recursos em favor da região amplia a soma da renda regional formada por salários, lucros, aluguéis e juros. Essa ampliação faz com que a renda seja superior ao produto interno bruto da região (Y), que se realiza em parte na economia regional, por meio da demanda efetiva doméstica ($C + I$), e parte é realizada fora da região por intermédio das importações (M) do resto do País e do resto do mundo. Vê-se, também, que parte do PIB regional, ou dos bens e serviços produzidos, atende à demanda doméstica regional e parte sai do sistema por intermédio das exportações (x). Em parte, a renda advinda das exportações também é drenada para fora do sistema sob a forma de repatriamento dos lucros para os proprietários das empresas instaladas na região, que se soma à fuga de parte da poupança das famílias (s) em direção ao sistema financeiro nacional.

Apesar do aspecto “distorcido” desse esquema, deve ser observado que ele é o resultado paradoxal da combinação dos dois fenômenos sociopolíticos virtuosos, isto é, o “pacto federativo” e o “pacto social”. Embora tenham criado uma “economia sem produção” no Nordeste, esses pactos devem ser reconhecidos como conquistas da sociedade brasileira e como tais devem ser preservados e ajustados.¹⁵ A despeito da força dinamizadora exercida por essa economia sobre o consumo das famílias de baixa renda, deve-se chamar atenção para seus riscos, pois ela pode facilitar a propagação da economia do favor, cujo parceiro histórico é o mercado político, como pode também estimular o retardamento de ajustes estruturais, além de desincentivar o esforço fiscal no âmbito municipal.¹⁶

De acordo com os indicadores apresentados anteriormente, pode-se argumentar que seria mais do que oportuno e estratégico planejar uma segunda geração de políticas de caráter estruturante que apontem para eixos e ações capazes de organizar e transformar os territórios da região, beneficiando o capital humano, o conhecimento e a inovação, a infraestrutura e o capital físico em grande escala.

¹⁵ Expressão utilizada por Gomes (2001).

¹⁶ É mais do que evidente que os recursos canalizados pelo governo federal por meio do BNB (FNE, PRONAF, Crediamigo) e BNDES (linhas de financiamento de longo prazo) atuam na direção contrária da “economia sem produção” e devem ser potencializados no sentido de estimular modelos econômicos concorrentes a essa economia.

A segunda geração de políticas deverá promover o que na França e na Comunidade Econômica Europeia (CEE) é chamada de “*territorial cohesion*”, ou “coesão territorial” (FALUDI, 2004; GUALINI, 2008). Não há dúvida de que os projetos estruturantes federais e estaduais, ligados ou não ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sinalizam para essa direção. Cabe, portanto, aos governos nordestinos procurarem modelos de desenvolvimento produtivo que sejam capazes de concorrer com o que se pode considerar a “banda viciosa” gerada sem intenção pelos referidos pactos. Nesse sentido, são providenciais parcerias e cooperações entre os estados do Nordeste, sob a coordenação da Sudene, para que sejam elaborados projetos estratégicos compartilhados com o objetivo de colocar as economias e os sistemas produtivos da região na agenda das políticas de desenvolvimento produtivo do governo federal, especialmente na política industrial conduzida pelo BNDES.¹⁷

Considerações finais

O Nordeste saiu do marasmo. Entretanto, o atual regime de crescimento merece atenção, pois é muito dependente da estabilização monetária, bem como dos ciclos políticos e da boa saúde financeira do governo federal. Por outro lado, a região ainda se encontra distante dos bons indicadores de desenvolvimento. Sua participação no produto nacional permanece estacionada na modesta casa dos 13,0%, sua base produtiva conserva baixos índices de produtividade, a poupança das famílias é fortemente drenada para fora da região e o número de pobres é, de longe, o maior do País. No lugar de ser um fim, o atual desempenho econômico deve ser encarado como um meio para se alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento. Para isso, o Nordeste precisa de um número maior de políticos comprometidos com seu desenvolvimento, mais efetividade, e maior escala, dos investimentos públicos federais em infraestrutura e projetos estruturantes, melhoria radical na qualidade da educação básica e fortalecimento da base científica e tecnológica. Em resumo, o Nordeste necessita de mudanças verdadeiramente estruturais.

¹⁷ Valeria a pena ler as sugestões e propostas alternativas de desenvolvimento formuladas por Unger (2009).

Referências

Livros

AMARAL FILHO, J. Celso Furtado e a economia regional. *In: SABOIA, JR.; CARVALHO, F.J.C. Celso Furtado e o século XXI*. São Paulo, 2007, p.373-392.

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional no Brasil. *In: O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

_____. A 'questão regional' e a 'questão nordestina'. *In: TAVARES, M. C. Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

DAVEZIES, L. *La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses*. Paris: Seuil, 2008.

D'AGUIAR FURTADO, R. F. A batalha da Sudene. *In: O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GOMES, G.M. *Velhas secas em novos sertões*. Brasília: IPEA, 2001.

GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Contas regionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MIN). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: MIN, 2003.

REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

SEM, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Periódicos

AMARAL FILHO, J. Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil. *Anais de las jornadas internacionales de finanzas públicas, 17-19 de setembro, 2008*. Córdoba, Argentina.

_____. O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste-REN*, julho, 1998. Fortaleza.

BARROS, A.R.; ATHIAS, D. Salário mínimo, Bolsa-Família e desempenho relativo recente da economia do Nordeste. *In: Anais do Encontro Regional da ANPEC*. Fortaleza: BNB, 2009.

FALUDI, A. Territorial cohesion; old (French) wine in new bottles?. *In: Urban Studies*, vol. 41, nº. 07, p.1349-1365.

FURTADO, C. A constatação do GTDN e as exigências da atualidade. *Revista Econômica do Nordeste – REN*. Fortaleza, vol. 28, nº. 4, out-dez/1997, p. 375-84.

GUALINI, E. Territorial cohesion as a category of agency: the missing dimension in the EU spatial policy debate. *In: European Journal of Spatial Development*, nº. 28, march, 2008.

MACIEL, P.J.; ANDRADE, J.; e TELES, V.K. Transferências e convergências regionais no Brasil. *In: Anais do Encontro Regional da ANPEC*. Fortaleza: BNB, 2006.

REVISTA ECONÔMICA DO NORDESTE – REN. *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN*. Fortaleza, 1997, p.387-431.

Dissertação, tese e monografia

CIALDINI, A.S. *Os fundos de participação no contexto do federalismo fiscal brasileiro*. Dissertação de mestrado. CAEN – Universidade Federal do Ceará/UFC. Fortaleza, Ceará. 1997.

Evento

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. *Seminário internacional sobre impasses e perspectivas da Federação do Brasil*. São Paulo, entre 8 e 10 de maio, 1995.

Documento mimeografado

UNGER, R.M. (2009). *O desenvolvimento do Nordeste como projeto nacional (um esboço)*. Mimeo. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil.

TANIA BACELAR

Encerro esta sessão dizendo que, diferentemente do que pareceu, não considero a mesa desta manhã pessimista. Acho que fizemos um balanço e este era o nosso objetivo: começar o Seminário com um balanço.

A conclusão evidente é que o projeto inicial da Sudene afundou, e quem o afundou foi a ditadura. O golpe militar matou a proposta reformista que estava embutida no projeto da Sudene. E impôs, não só à Sudene, mas ao Brasil inteiro, um modelo de desenvolvimento extremamente perverso, concentrador de renda e gerador de miséria. Não foi uma derrota do Nordeste. Foi uma derrota do Brasil. Aqui, novamente, ficou muito claro que houve vitórias importantes. Avanços importantes foram identificados, mas houve, também, essa grande derrota.

Talvez, por ironia da história, quando veio a redemocratização, veio a crise econômica. E se não bastasse a crise veio também a onda liberal. Na retomada da democratização, de novo ficou paralisado o debate sobre os projetos que a sociedade quer para o País. Ao invés de se rediscutir o papel do Estado, acabou por se desmontar o Estado brasileiro. Não foi só a Sudene que foi desmontada.

A Sudene começou a ser desmontada logo depois do golpe. O primeiro golpe na Sudene foi retirar os recursos cativos que lhe eram destinados por lei. Porque a Sudene de Celso Furtado não era a “Sudene dos incentivos” – esta veio depois dele. O primeiro golpe dos militares foi retirar os recursos cativos da Sudene, com os quais a instituição, com seu Plano Diretor, investia na região. E nessa época, ela não financiava indústrias via incentivos, mas financiava a formação de gente, a pesquisa sobre as potencialidades nordestinas, financiava infraestrutura etc. Foi essa Sudene que foi morta ali, com uma “canetada” dos militares.

Como ficou claro aqui, ao sairmos da onda liberal, não era só o Nordeste o foco da nossa discussão. Nós discutimos, com a visão que Jair do Amaral Filho ressaltou, qual era a estratégia nacional. E esta estratégia não foi a de mexer nas velhas questões estruturais do País e, sim, “pegar um desvio” de novo, mexendo na distribuição de renda. E nesse contexto, o que era desvantagem do Nordeste tornou-se vantagem.

Não dá para negar que o Nordeste se beneficiou da estratégia recente. Os dados que Jair traz mostram isso. Qualquer pesquisa hoje mostra isso. O que

se conseguiu avançar foi em grande parte impulsionado pelas políticas públicas sociais. O avanço que se deu foi conseguir impor políticas sociais, tais como a extensão da previdência para o mundo rural, o Bolsa-Família etc. – e o Nordeste se beneficiou, uma vez que tais políticas ampliaram a renda da população da Região. Não é à toa que o Nordeste lidera, nos anos recentes, o crescimento das vendas no varejo: é que o consumo se dinamizou. O Nordeste engatou bem na estratégia nacional, e ela trouxe benefícios muito interessantes para a Região.

Temos de discutir isso, no restante do Seminário. Porque, na verdade, se está sendo fiel a Celso Furtado. Quando ele discutia o Nordeste, discutia o Brasil. Não é à toa que estamos comemorando neste Seminário os 50 anos da Sudene, do *GTDN*, mas principalmente da *Formação econômica do Brasil*. E isso ficou claro na primeira mesa – o Nordeste naquela época era entrave para o desenvolvimento do Brasil. Não é à toa que Juscelino apoiou firmemente as propostas de Furtado.

No final dos anos 1950, o Nordeste era mais do que isso. Era uma ameaça à manutenção da unidade nacional. O Stefan Robock esteve aqui naquela época, a convite do Banco do Nordeste, e o livro que ele escreveu quando foi embora trazia o seguinte alerta: “O Nordeste é um caldeirão próximo a explodir!” Isso aqui estava “pegando fogo”. Então, não era do Nordeste que se tratava. A questão era que, se estourasse aqui uma rebelião social, a nação brasileira estaria comprometendo o que, a duras penas, havia conseguido manter: a unidade de um País tão desigual como o nosso.

Conduzimos a mesa numa boa relação com o objetivo do nosso Seminário. E vale ressaltar uma grande vitória. Um dos sonhos de Furtado na proposta inicial da Sudene era exatamente integrar o Nordeste à dinâmica do País para evitar a tal “explosão”! Isso foi conseguido. O que nos obriga, hoje, para discutir Nordeste, discutir Brasil. Não dá para fazer mais uma discussão separando o Nordeste do Brasil. Isso ficou muito claro nas duas mesas. Jair, por exemplo, teve de buscar a política nacional de transferência de renda para explicar o que estava acontecendo com o consumo, com a pobreza, com a renda do Nordeste. Ele teve de buscar a política nacional de recuperação do salário mínimo, que foi muito importante para o Nordeste nos últimos anos – o salário mínimo teve, de fato, um aumento real significativo e metade das pessoas ocupadas que ganham salário mínimo no Brasil estão aqui.

Nós somos 28% da população total do Brasil, mas somos metade do Bolsa-Família e metade dos que ganham salário mínimo. Portanto, a política nacional de recuperação do salário mínimo é boa para o Brasil? É! Mas é muito melhor para o Nordeste. O que nos remete à discussão de quais são os horizontes de políticas como essas para o nosso País.

Agora, o grande fracasso foi o do projeto reformista. Desenvolvimento, para Celso Furtado, não se media com taxa de crescimento. No *GTDN* ele usa a taxa de crescimento para medir o hiato entre o Nordeste e o Centro-Sul, e só. A partir daí, chama desenvolvimento de “processo de mudanças e transformações sociais profundas”. Isto era desenvolvimento. Desenvolver o Nordeste era tirar o poder das oligarquias. Desenvolver o Nordeste era fazer mudanças nas estruturas que estavam aqui, secularmente gerando miséria. E isso não era medido por taxa de crescimento do PIB, ou por quantidade de incentivos. Essa foi a nossa grande derrota.

Nós abandonamos o projeto de transformação das nossas estruturas, que não são nordestinas, mas brasileiras. Esta é a discussão. E aqui é mais grave, Chico de Oliveira, porque o Coque não acabou. O Coque se expandiu no Recife, que tem 600 favelas! Eu fui secretária de Planejamento do Recife em 2001. Vi situações que não dá para falar sem chorar! Metade da população do Recife mora, hoje, em favelas. São 600 Coques no Recife! Então, a miséria não está só em Heliópolis, em São Paulo: está lá, mas também continua aqui.

Há outra coisa no Nordeste que não se pode deixar de discutir: é a questão fundiária. Se isso é importante para o Brasil continua sendo muito mais importante para o Nordeste. Vou dar dois dados: o Nordeste perdeu importância na produção agropecuária do Brasil! Mantém sua participação no PIB nacional, mas perde importância na produção agropecuária do País. O Nordeste representa hoje só 14% da produção agropecuária do Brasil, mas mantém 43% da PEA agrícola. Isto significa que, aqui, pobreza rural também é muito importante.

Continua sendo um desafio estratégico para a sociedade do século XXI mexer na estrutura fundiária do Nordeste. E isso animou Furtado a vida inteira. Quando se levou para ele a discussão da recuperação da Sudene, a questão fundiária logo ficou em destaque. Uma das coisas que ele disse em Seminário no BNDES foi: “você têm de propor a redistribuição de ativos estratégicos”! Não se trata mais de apenas disputar investimento. Trata-se

de redistribuição de ativos. E há dois ativos estratégicos: um é terra e o outro é educação!

E eu fecho com esse dado. Se a taxa de analfabetismo no Brasil hoje é 10%, o que já é uma vergonha, a taxa de analfabetismo do Nordeste rural é 33%! Um terço desse Nordeste rural pobre é analfabeto, no século XXI! Essa é a nossa derrota. E não podemos encarar isso como leitura pessimista. Isso é leitura realista e tem de nos estimular a enfrentar essas questões daqui para frente, como se pensava enfrentar no momento da criação da Sudene. Então, eu espero que este Seminário nos leve a continuar refletindo no rumo sugerido por esta mesa, que ora se encerra. Obrigada.



MESA 3

A ATUALIDADE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MARCOS COSTA LIMA

É uma honra estar nesta mesa e agradeço o convite a Rosa Furtado e ao Pedro de Souza. Para a Universidade Federal de Pernambuco é uma alegria receber este seminário Internacional, e também é ocasião para dizer a todos aqui, muito brevemente, do excelente trabalho que está sendo conduzido pela Rosa e pelo Pedro no Centro Internacional Celso Furtado. Quem for ao Rio de Janeiro pode visitar o Centro no subsolo do prédio do BNDES, com direito a conhecer a biblioteca Celso Furtado, inaugurada recentemente. É a biblioteca pessoal de Celso Furtado. Esta é uma homenagem particular a Rosa, que vem se empenhando para que o Centro não fique confinado à discussão que se processa sobre o desenvolvimento, apenas, digamos, no “Triângulo das Bermudas”, mas que também venha ao Nordeste.

Ano passado, a Rosa e o Pedro organizaram três seminários: um aconteceu aqui no Recife, o outro na Paraíba e o terceiro em Fortaleza. Deste último pude participar e apresentei um trabalho publicado pela editora Contraponto,¹ no qual discuto as concepções de Celso Furtado sobre tecnologia e subdesenvolvimento.

No *site* do Centro Celso Furtado vocês vão encontrar uma série de trabalhos, e também os *Cadernos do desenvolvimento*, e todos estão ali na íntegra e podem ser “baixados” com facilidade. Meus estudantes vêm fazendo um excelente uso desse material tão rico. Não são apenas os documentos escritos por Celso, mas

¹ Revisitando a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. In: *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, p.113-128.

também análises de projetos apoiados pelo Centro – inclusive (para finalizar essa pequena propaganda do Centro, do qual tenho a honra de ser membro), o Centro também está fazendo uma seleção para o oferecimento de bolsas de mestrado e de doutorado que têm sido muito aproveitadas pelo Brasil afora.

Esta mesa que presido tem um caráter muito particular. Nós tivemos, pela manhã, uma mesa mais nostálgica, como aquela em que o Chico de Oliveira, depois uma mesa com um certo tom de “dá certo”, um título da lavra da querida Tania Bacelar e que, como disse o Jair do Amaral, dá certo em termos. Esta mesa que abre a tarde se inicia pela discussão do desenvolvimento regional num contexto mais macro, que lida com a dimensão mais internacional das regiões mundiais. Sei que o papel de um coordenador de mesa é muito mais de mediação dos temas e reflexões apresentadas por cada um dos expositores e, sobretudo, ele não deve falar muito, mas antes de passar a palavra para os nossos convidados, dois dos quais não brasileiros, gostaria de dizer umas poucas palavras que, talvez, possam trazer alguns elementos que venham a ser aproveitados na intervenção dos professores e no debate que seguirá.

Em primeiro lugar gostaria de fazer uma referência a um economista que sempre foi muito pouco citado no Brasil e na América Latina: o economista do desenvolvimento inglês Dudley Seers. De um artigo seu de 1963, intitulado “Os limites do caso especial”,² extraí dois trechos muito lúcidos e que dizem o seguinte: “A economia parece muito lenta na sua adaptação às exigências de sua principal tarefa no presente, que é a eliminação da pobreza aguda na África, na Ásia e na América Latina”. E depois dessa constatação, ele faz uma pergunta importante, que acho que pode inspirar a mesa, pois é disto que ela trata: “Será que o corpo teórico existente consegue explicar o que precisa ser explicado e pode oferecer ajuda politicamente essencial?”. Esta é a grande pergunta que Dudley Seers estabeleceu.

Ele, ainda, em tom jocoso mas sério, cita um teórico das relações exteriores que muito aprecio, Edward Carr.³ E diz o seguinte, citando-o: “Antes de estudar economia, estude o economista. E antes de estudar o economista, estude o meio histórico e social”.

² SEERS, D. Os limites do caso especial {1} {Publicado pela primeira vez no *Boletim* do Oxford Institut of Economics and Statistics, da Universidade de Oxford, edição de Basil Blackwell Publisher (nº. 25, 2, maio de 1963). Tradução de Paula Lima e Artur J. Castro Neves para a *Revista de História & Ideias*. Porto: ed. Afrontamento, 1978, nº. II.}

³ CARR, E. H. (1892-1982). Historiador inglês, de esquerda, tornou-se um teórico das relações internacionais como um dos fundadores da escola realista. Escreveu nesse campo um livro clássico, intitulado *Vinte anos de crise*, 1919-1939, traduzido para o português pela Editora da Universidade de Brasília em 2001.

Com essas frases de Dudley Seers e de Edward Carr, a minha humilde contribuição para esta mesa é a seguinte: vivemos num País que no pós-guerra fazia o que a China está fazendo hoje, e em parte também, com menos intensidade, a Índia. O Brasil, nos anos 1950, 1960 e 1970, chegou a ter taxas de crescimento industrial de 12%, e na média de todos os setores, taxas de 8% durante anos a fio. Não obstante todo esse crescimento chamado de “Anos gloriosos”, em plena economia keynesiana de pleno emprego, gerou-se internamente uma série de deficiências, deformações provocadas pelo capitalismo. Essas deficiências, essas deformações, que o professor Amit Bhaduri aqui ao meu lado chama de “desenvolvimento predatório”, fizeram com que o Brasil se modernizasse, criando o seu parque industrial, e alcançando o passo da segunda revolução tecnológica, mas com profunda desigualdade social e concentração de renda, que terminou se fundindo ao nosso passado escravista, de governos autoritários, oligarquias etc. Isso tudo vem se somar, enquanto problemas, ao longo do tempo e vem bater às portas do presente.

Pois bem, tivemos esse crescimento, que foi interrompido em certa medida (pelo menos na sua forma) em 1964, num episódio que abriu um processo em toda a América Latina de regimes autoritários. Estes regimes autoritários são aqueles que vão facilitar a punção que o capitalismo central faz nessas regiões, estendendo-se até o governo Geisel no Brasil. Mas a diferença é que, nessa segunda fase, o Brasil, os países da América Latina e outros em desenvolvimento, como o México, fizeram seu desenvolvimento a partir de poupança externa internacional. E esse quadro sofre uma alteração radical nos anos 1980, após os choques do petróleo e o aumento do valor do dólar, fazendo com que o fluxo maior da moeda hegemônica fluísse para os Estados Unidos. Para o Brasil, para a nossa economia – que crescia com poupança externa, com o aumento da taxa de juros –, mas também para todos os países periféricos que se enlacram numa dívida externa, será um desastre de grandes proporções, pois passamos a ter de gerar grandes excedentes de exportação para enfrentar a rolagem da dívida sem sequer tocar no principal. Essa alta do dólar vai alterar a configuração desses países, que terão como resultado, ao longo dos anos 1980, 1990 e até hoje, um processo de perda de soberania e atrelamento aos controles do FMI e do Banco Mundial, que aplicavam, impiedosamente, suas receitas monetaristas.

O Brasil constrói uma indústria, faz uma transição campo-cidade radical, com um processo de acumulação primitiva de uma violência inaudita. Em 1950 o Brasil tinha não mais que 70 milhões de habitantes; hoje temos uma

população quase três vezes superior. Expulsamos a população para os meios urbanos sem nenhuma infraestrutura, sem cuidado, e é a isso que chamo de processo radical de acumulação primitiva, que espero seja aprofundado pelo nosso convidado indiano. Sobretudo porque, no contexto da mundialização atual, tanto a China como a Índia são países que ainda não fizeram essa transição. E isso faz diferença. A Índia tem mais ou menos 66% da sua população vivendo no campo, nem todos trabalhando na agricultura, mas vivendo em pequenas aldeias. E a China, uns 50%. Praticam uma política de abertura e uma política neoliberal, mas diferenciadas das que o Brasil praticou. Mas, de qualquer forma, elas têm tido efeitos perversos sobre a sociedade nos dois países.

Assim, além da dívida externa, que ficamos pagando durante anos, protelamos os investimentos necessários à educação, à saúde e até mesmo às infraestruturas tão fundamentais que foram feitas no período Vargas, mas foram abandonadas no governo Juscelino. E mais do que isso, o Estado também sofreu um processo de dilapidação e sucateamento, já que o neoliberalismo ditava que o mercado por si só era capaz de equacionar os problemas econômicos. A máquina pública foi apresentada como ineficiente e gastadora. Felizmente, a partir do governo Lula tem havido um esforço de recomposição do perfil do Estado. Inclui-se nisso também o processo de dilapidação das universidades federais, que nós bem conhecemos, ampliado radicalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse é um outro esforço que o atual governo está fazendo, criando universidades públicas longe do litoral. Já dizia Jacques Lambert – que na década de 1950 escreveu *Dois Brasis*, um livro que ficou célebre e faz parte da coleção Brasileira – que o Brasil era uma “sociedade de caranguejos” que não saía do litoral. Então, toda essa política de formação de quadros de profissionais no interior do País é fundamental. Nesse sentido, eu gostaria até de discordar um pouco do Luiz Felipe de Alencastro, em sua conferência de abertura ontem à noite, sobre a questão da centralidade do Rio de Janeiro, porque não foi pouca coisa construir Brasília, visto que ela empurra o Brasil para o interior.

O que eu quero destacar neste momento é que, justamente nos anos 1980, quando a Europa, os EUA, o Japão e um pouco a Coreia estavam fazendo a sua reconversão produtiva (ou técnico-produtiva), nós estávamos endividados. Por isso, no mundo que vai surgir ao final dos anos 1980 – o mundo da *flex specialization* (como eles a intitulam) ou do *pós-fordismo* –, nós aqui estávamos numa região, a América Latina, completamente depredada pela punção do grande capital. Saindo desse processo, tivemos a recuperação, é verdade, do

processo democrático, que foi extremamente importante. A América Latina está fazendo bonito nesse aspecto (salvo o caso de Honduras, recentemente). Mas são mais de 20 anos de processo democrático em todo o subcontinente, o que é fundamental para o mundo contemporâneo.

Pois bem, saímos dos regimes autoritários e entramos no Consenso de Washington. Entramos também numa, digamos, política neoclássica, numa “política do equilíbrio” completamente falsa! Porque, na verdade, o que dizem os economistas positivistas é a economia se resolve no mercado, e que este resolve todos os nossos problemas, o que não é verdade. As crises se aprofundam. Nós passamos a praticar essa política neoliberal à risca, o que aprofundou, evidentemente, o processo de desigualdade, de concentração de renda em toda a região.

Hoje estamos vivendo um dilema. O capitalismo já mostrou a que veio, sobretudo esse capitalismo financeiro que exerce uma violência muito grande. Esse capitalismo que vem de crise em crise, desde aquela da Malásia em 1997, hoje tem um elemento que lhe é inerente e vem conjugado a esse processo, que é a aceleração de uma utilização irracional dos recursos naturais, o que vem gerando grandes impactos na estrutura física do planeta. O conceito de *desenvolvimento sustentável* foi apontado e pintado como capaz de criar um capitalismo com face humana. Mas na verdade a pintura foi com “cores muito fortes”, foi uma forma de o capitalismo novamente se apropriar de um conceito que chamava a atenção para uma situação muito grave da estrutura física do planeta. Toda essa articulação do capital financeiro com a NASDAQ, com a nova economia, exige que o sistema produza em nível de capital intensivo e com obsolescência programada, ao tempo em que enxuga a mão de obra. Muita tecnologia, capital intensivo, e criando um padrão em escala mundial, jogando com todo o mundo. Mesmo na periferia, quando as multinacionais começam a transferir suas empresas para lá, essas empresas chegam incorporando muito pouca mão de obra. Mas se pensarmos no capitalismo dos anos 1970, nos tempos da economia de um John Kenneth Galbraith, o sistema produtivo era um sistema comparativamente muito mais generoso do que o sistema predatório das finanças e da acumulação da hegemonia financeira atual.

Vou concluir dizendo o seguinte: nós temos no País uma tradição forte – na economia, na sociologia, nas ciências sociais, na política – de discussão sobre o *desenvolvimento*. Essa discussão tem, inclusive, já os seus primeiros aportes antes do fim da Segunda Guerra Mundial, quando Michal Kalecki, Rosenstein-Rodan e outros já estavam pensando sobre o futuro, o que seria a Europa oriental antes

de ela ter sido demarcada pela União Soviética. E depois, nós temos a contribuição de uma série de autores que numa vertente ou noutra constróem para nós uma reflexão, talvez do ponto de vista teórico a mais importante que já tivemos para a região. Não só para o Brasil, mas para toda a região. A Cepal de Prebisch foi um norte para a região; hoje ainda é uma instituição importante, mas que fez concessões ao jogo da globalização.

E o que é mais chocante disso tudo é que, após a tremenda crise da *subprime*, da especulação imobiliária que tomou conta do mundo afluente e estourou em agosto de 2008, os grandes líderes das potências centrais se reuniram em Londres e saíram com uma resolução pífia: rearticulação do sistema por meio da recomposição do Fundo Monetário Internacional, que foi exatamente um dos organismos centrais no processo de predação.

Nunca foi tão importante para a intelectualidade que se sente responsável – e está envolvida nas lutas sociais com os movimentos que buscam soluções mais generosas em termos de diminuição da pobreza e de políticas sociais inclusivas, e tem essa preocupação com os destinos do País, sobretudo quanto ao bem-estar da maioria da população – buscar novas alternativas para um sistema que já se mostrou completamente inadequado para um projeto de humanidade melhor e mais equânime.

Desculpem, me alonguei demais, mas agora vou passar a palavra para o professor Amit Bhaduri. É necessário dizer umas poucas palavras sobre ele. Ele se doutorou em Cambridge nos anos 1960 e foi aluno da professora Joan Robinson, que é um nome importantíssimo para a economia política e a teoria econômica. E saiu de Calcutá. Hoje é professor na Universidade Jawaharlal Nehru, em Delhi, que congrega um conjunto muito amplo de intelectuais, economistas, cientistas sociais, antropólogos extremamente críticos. Publicou uma obra imensa. Eu queria lembrar a vocês um “pequeno grande livro” que o professor Bhaduri publicou recentemente, *Desenvolvimento com dignidade*. Quando o li, imediatamente me pareceu uma resposta direta ao professor Amartya Sen, que escreveu um livro intitulado *Desenvolvimento como liberdade*. A partir daí, procurei outros artigos do professor Bhaduri sobre *desenvolvimento predatório*, nos quais ele faz uma crítica muito aguda dos malefícios do capitalismo na forma como vem se processando. Ele frequentou, como visitante, universidades de alto nível na Áustria, Itália, México, Alemanha. Também esteve no Kerala CDS (*Centre for Development Studies*). Por tudo isso, professor Bhaduri, é uma grande satisfação tê-lo entre nós! Tenha a palavra, por gentileza.

AMIT BHADURI

PARADOXOS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE

Desenvolvimentos históricos são sempre multifacetados. Processos econômicos, políticos e sociais se entrelaçam de maneira inextrincável no curso do desenvolvimento. A “economia de desenvolvimento” se torna estéril sem a compreensão das políticas desenvolvimentistas que a acompanham e que envolvem a interação do Estado com os principais agentes. No centro desse processo político-econômico está o papel exercido pela industrialização, tema cujo debate se preocupa essencialmente com os fatores econômicos e políticos que devem ser moldados de modo a contribuir para a transformação da economia, política e sociedade. Não deve ser trivializada simplesmente em estatísticas de taxas de crescimento do PIB.

Até o recente colapso financeiro havia um clichê amplamente aceito de que a economia de mercado capitalista era boa para criar riqueza, mas não tão boa para distribuí-la. Essa peça de sabedoria convencional despreza o fato inconveniente de que o modo como a riqueza é criada determina em grande parte a forma como ela será distribuída. Ideias tais como criar riqueza promovendo corporações e em seguida distribuir essa riqueza por meio de ações do Estado, como impostos altos – ou por intermédio da responsabilidade social corporativa –, evitam a questão real por uma razão simples. Se o Estado quer que as corporações criem riqueza, também precisa fornecer uma estrutura de apoio institucional e de incentivo não apenas para se beneficiar, mas também para exercer controle sobre o processo de produção e de distribuição gerados por essa riqueza. A ideia de que os benefícios do crescimento de algum modo “respingariam até as camadas mais baixas”, mesmo sem uma ação pública firme, foi lançada para confundir essas questões.

Nas últimas duas décadas, dois dos maiores e mais populosos países do mundo – China e Índia – cresceram em níveis consideravelmente mais altos do que a média mundial. Nos últimos anos, a taxa de crescimento do produto nacional da China tem sido cerca de três vezes a média mundial, enquanto a da Índia é de aproximadamente duas vezes. Isso levou a uma perspicaz defesa da globalização por parte de um antigo economista chefe do FMI (Stanley Fisher). Ainda que a China e a Índia sejam os dois únicos países entre 150 nações cujas informações estão disponíveis, esse economista nos lembrou que, juntos, eles representam a maioria dos pobres do mundo. Isso significa que, mesmo que os países ricos e pobres não estejam convergindo em termos de renda *per capita*, a taxa de crescimento deles –

muito superior à mundial – indica que a fase atual da globalização está reduzindo a desigualdade e pobreza mundial a níveis sem precedentes.

Meias verdades estatísticas podem às vezes causar mais danos do que inverdades. E essa pode ser uma delas, pelo menos no caso indiano. Uma vez que os cidadãos da Índia podem expressar suas opiniões com razoável liberdade, pelo menos na época das eleições, seus vereditos eleitorais do regime de alto crescimento deveriam ser positivos, mas quase sempre são negativos. É por isso que se repete um padrão previsível. No período imediatamente anterior às eleições, o governo anuncia medidas populistas a favor dos pobres, mas essas medidas são geralmente esquecidas logo depois do pleito.

Qual é exatamente a natureza desse alto crescimento, paradoxalmente flutuando no ar estatístico sem base popular? A Índia há muito se acostumou com grande pobreza coexistindo com crescimento moderado, e continua a ter entre um terço e um quarto de sua população vivendo em condições sub-humanas. Nas duas últimas décadas, o número de indianos condenados à pobreza absoluta caiu lentamente, mas ainda assim continuam a existir cerca de 303 milhões de pessoas na miséria. Por outro lado, a China se saiu melhor: o número dos pobres absolutos caiu de 53% para 8%, uma redução de 45 pontos percentuais, um grande feito se comparado, na melhor das hipóteses, aos 17 pontos percentuais da Índia. Contudo, ainda que a China tenha crescido mais rapidamente, a desigualdade e a pobreza relativa também cresceram mais velozmente do que na Índia. Alguns dizem que a crescente distância entre os segmentos mais ricos e mais pobres da sociedade chinesa nos últimos anos foi uma das piores registradas na história econômica recente, exceto, talvez, do ocorrido nos antigos países socialistas logo após o colapso da União Soviética. A participação na renda nacional dos 20% mais pobres da população chinesa contemporânea é 5,9%, comparados com 8,2% na Índia. Isto significa que os 20% mais pobres da China e da Índia recebem cerca de 30% a 40% da renda *per capita* média de seus países. Contudo, os 20% mais pobres da Índia estão em situação melhor em termos relativos, mas pior em termos absolutos, porque a China tem o dobro da média da renda *per capita* da Índia em termos de poder de compra e dólar. O coeficiente Gini da China cresceu para um valor próximo a 0,50 (em 2006), um dos mais altos do mundo. A desigualdade também cresceu na Índia, mas de modo menos dramático. Entre 1993-1994 e 2004-2005, o coeficiente subiu de 0,25 para 0,27 nas áreas urbanas, e de 0,31 para 0,35 nas áreas rurais. As dimensões de desigualdade, entre as regiões, entre profissões e setores, e particularmente entre áreas urbanas e rurais,

também cresceram rapidamente em ambos os países, até mais rápido na China do que na Índia. Resumindo, a China se saiu melhor do que a Índia na redução de pobreza absoluta e taxa de crescimento, mas permitiu que a distância entre ricos e pobres aumentasse mais rapidamente durante seu período recente de alto crescimento.

Um fato central se destaca. Apesar de vastas diferenças nos sistemas políticos dos dois países, a desigualdade crescente é um fator comum que acompanha o crescimento acima da média. Pelo menos no caso da Índia, podemos identificar três importantes aspectos nos quais o crescimento e a desigualdade crescente estão conectados. Em primeiro lugar, em contraste com o passado – quando menos de 4% de crescimento, em média, estava associado a 2% do aumento de empregos –, a Índia experimenta uma taxa de crescimento de cerca de 7-8%, mas o aumento de empregos regulares mal superou 1%. Isto significa que a maior parte do crescimento, cerca de 5-6% do PIB, não vem da expansão de empregos, mas, sim, de melhor desempenho do trabalhador ou da produtividade laboral. De acordo com estatísticas oficiais, entre 1991 e 2004 os empregos diminuíram no setor público organizado, e o setor privado organizado não conseguiu compensar a queda. No setor corporativo, e em algumas indústrias organizadas, o crescimento da produtividade vem basicamente da mecanização e de jornadas mais longas de trabalho. Edward Luce, do *Financial Times* (Londres), relatou que na metalúrgica Jamshedpur, o gigante corporativo Tata empregava 85 mil trabalhadores em 1991 para produzir 1 milhão de toneladas de aço, que valiam US\$ 0,8 milhão. Em 2005, a produção cresceu para 5 milhões de toneladas, valendo cerca de US\$ 5 milhões, com apenas 44 mil trabalhadores, o que significava um aumento de dez vezes da produtividade por trabalhador. De modo similar, entre 1999 e 2004, a Tata Motors, em Pune, reduziu o número de trabalhadores de 35 mil para 21 mil, mas cresceu a produção de veículos de 129 mil para 311 mil – o que indica um aumento de quatro vezes na produtividade por trabalhador. Stephen Roach, economista chefe da Morgan Stanley, relatou casos similares na fábrica de motocicletas Bajaj, que empregava 24 mil trabalhadores para produzir 1 milhão de unidades em meados da década de 1990. Ajudada pela robótica japonesa e pela tecnologia de informação indiana, conseguiu, em 2004, que 10.500 trabalhadores fizessem 2,4 milhões de unidades, um aumento de seis vezes na produtividade por trabalhador. Pode-se continuar com muitos outros exemplos dessa “eficiência” alcançada graças à mecanização e à redução de trabalho realizadas no mundo

corporativo, mas as implicações macroeconômicas dessa microeficiência nas fábricas raramente são apontadas.

O aumento da produtividade no trabalho, sem o aumento correspondente de recompensas e de salários, gera enorme lucro e melhora a competitividade internacional de preços em um mundo globalizado. Contudo, essa não é toda a história, talvez não seja sequer a parte mais importante da história. Na Índia, todo o setor organizado representa menos de um décimo da força de trabalho e o setor corporativo cerca de um terço disso, ou quase 4%. Por simples aritmética, um crescimento anual de 5-6% de produtividade na economia inteira só é possível se o setor não organizado – representando os 90% restantes da força de trabalho – também contribuir com o crescimento na produtividade. Não estão disponíveis informações diretas, mas vários microestudos e pesquisas indicam que o crescimento da produtividade laboral no setor não organizado – incluindo a maior parte da agricultura – vem do aumento de horas de trabalho, uma vez que esse setor não tem leis trabalhistas eficazes ou seguro social para proteger trabalhadores, enquanto a categoria de autônomos, totalizando 260 milhões de pessoas, explora a si mesma e às suas famílias para sobreviver. Esta é a categoria que mais se expande no regime de alto crescimento. A subcontratação no setor não organizado, aliada à casualidade do trabalho em grande escala, tornou-se outro esquema conveniente para garantir jornadas mais longas sem custo maior.

O crescimento lento de empregos regulares é particularmente perigoso em uma democracia pobre como a Índia, porque reduz a mobilidade social e aumenta o descontentamento. Contudo, a desigualdade tem um aspecto pior do que o desemprego crescente. Os governos federais e estaduais da Índia convergem em uma ideia oposta ao do Estado de bem-estar social. Ao invés de usar o Estado para moderar o impacto negativo do mercado sobre os pobres, fornecendo o básico para viverem, o governo promove o alto crescimento, destruindo muito mais modos de vida do que criando emprego. Os recursos naturais da Índia – solo, água, litoral e florestas – são exigidos pelo governo em nome do “interesse público” e entregues, geralmente, a corporações privadas para mineração, industrialização e criação de zonas econômicas especiais. Assim, a competitividade internacional é promovida não apenas no chão da fábrica, mas muito além da fábrica, criando centenas de milhares de refugiados internos, expulsos de seus lares, terras e modos de vida. Eles geralmente são os aborígenes e estão entre os mais pobres que viveram nessas terras por séculos. Como na China, na Índia também há milhares de movimentos de resistência locais,

grandes e pequenos, e essa dimensão política e ambiental do alto crescimento é cada vez mais visível em ambos os países.

Contudo, a desigualdade na Índia é exacerbada por outra razão. A abertura cada vez maior da economia indiana às finanças internacionais resultou na paralisação de muitas das políticas públicas de apoio aos pobres. Apesar de a Índia importar mais do que exporta (ao contrário da China), sua confortável posição em reservas estrangeiras, ultrapassando os US\$ 230 bilhões em 2008, é principalmente resultado de investimentos de portfólio acumulados e ingresso de capital de curto prazo de várias instituições financeiras internacionais. É um equilíbrio delicado, uma vez que as políticas fiscais e monetárias do governo devem agir de acordo com os interesses dos mercados financeiros para evitar evasão de capital. Assim, temos um Ato de Responsabilidade Financeira e Gerenciamento de Orçamento (2003) restringindo o gasto do déficit, e ganhou força a ideia de que o governo deve aumentar os recursos por meio de privatizações e das chamadas parcerias público-privadas. Medidas que agitam o “sentimento” dos mercados financeiros – como aumentar o déficit fiscal, impondo um imposto de transação de títulos – são postas de lado. A ideologia raramente debatida publicamente, mas vigorosamente buscada por governos de todas as cores, é manter a felicidade dos grandes empresários do setor público nos mercados financeiros. Contudo, uma vez que os bancos privados e instituições financeiras costumam seguir o FMI e o Banco Mundial, isso implica que essas agências multilaterais têm poder considerável na direção de políticas do governo, enquanto o fardo de tais políticas é colocado sobre os pobres do país. A desigualdade e o sofrimento crescem enquanto “disciplina” imposta pelos mercados financeiros, e as instituições de Bretton Woods exigem que o Estado encolha e privatize áreas de serviço social como saúde e educação básicas, assim como a distribuição pública de alimentos.

O impressionante na dinâmica de crescimento em andamento é que é alimentada continuamente pela desigualdade crescente. Mais de três, em quatro indianos, não têm uma renda diária de US\$ 2. Eles mal conseguem fazer parte de um mercado crescente que atende aos 25% mais ricos da população. Contudo, a lógica – ditada pelo poder de compra – é produzir bens para os quais há demanda bastante; então, os preços altos podem ser praticados, com belos lucros. Com a desigualdade mais alta, a renda dos 15-20% mais ricos cresce rapidamente e esse grupo afortunado de indianos procura produtos que estão além das condições da maioria da sociedade. Conforme a renda das seções privilegiadas cresce rapidamente, o mercado para produtos de luxo que elas

exigem cresce ainda mais rápido por meio da operação de “elasticidade de renda de demanda”, que mede o crescimento de demanda de um determinado produto graças ao aumento de 1% da renda em preços constantes. Como vários estudos mostraram, esses produtos, tipicamente enquadrados como “luxo” ao invés de “necessidades”, têm elasticidade de receita maior do que a unidade. Assim, a demanda cresce consideravelmente mais rápida do que até mesmo a renda das parcelas mais ricas. E a maioria desses produtos não pode ser feito por produtores menores no setor não organizado ou por artesãos de vilas. Eles geralmente exigem muito mais energia, água e recursos minerais processados por valor de unidade. Assim, a maioria é expulsa do mercado, tanto como produtores como consumidores, enquanto a crise ambiental piora. E no centro do processo de crescimento existe um mecanismo de reforço mútuo de *feedback* positivo entre a desigualdade e a taxa de crescimento, ambas progressivas, cada uma alimentando a outra para traçar uma trajetória de alto crescimento que, por sua própria natureza, deve afetar cada vez mais o sistema democrático da Índia.

Entretanto, em um cenário global isso é levado ao paradoxo supremo. Décadas de alto crescimento melhoraram o status internacional político e econômico da Índia, e um fortalecimento do nacionalismo e da autoconfiança é visível na classe média. A Índia hoje tem maior poder de barganha internacional se decidir usá-lo, e isso pode contribuir para a maior igualdade internacional de muitos modos. Contudo, isso é alcançado a custo da crescente desigualdade interna e de uma marginalização maior de seus cidadãos mais pobres. Talvez este seja o paradoxo supremo de um processo de crescimento em um país em desenvolvimento que depende criticamente da globalização guiada pelo mercado.

CARLOS BRANDÃO

**DESENVOLVIMENTO NACIONAL, POLÍTICAS REGIONAIS E O PODER DE
DECISÃO SEGUNDO CELSO FURTADO**

“A rígida hierarquia social e o monopólio da informação em mãos de poucos explicam a arrogância e o autoritarismo da classe dirigente. Assim, o ecológico, o econômico, o social e o político se entrelaçaram para produzir o duro cimento em que alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste”. (FURTADO, 1989, p. 23)

As problemáticas nacional e regional são mais do que decisivas e atuais no Brasil. São recorrentes, se entrecruzam e se confundem, se tornando constitutivas e cruciais para qualquer reflexão acerca de possíveis alternativas estratégicas futuras de desenvolvimento para o País.

Qualquer caracterização mínima do nacional brasileiro deve conter, como ingredientes mínimos, seu grande porte, sua dimensão continental em variados aspectos, suas diversidade, heteronomia e heterogeneidade estruturais. Também dever-se-ia acrescentar o fato peculiar de o Brasil ser, apesar de congenitamente erigido sobre estruturas deformadas, destinado, como apontaremos, a experimentar ciclicamente taxas elevadas de crescimento econômico.

O processo de crescimento econômico é contraditório: “em uma economia que não cresce, todas as prioridades perdem nitidez, reduz-se o espaço para a ação” (FURTADO, 2002). Assim, o crescimento econômico possibilita a exploração de recursos ociosos, latentes e ocultos, que só são ativados em ambiente macroeconômico dotado de dinamismo. Por outro lado, por “fundar-se na preservação de privilégios” (FURTADO) o crescimento enubla a plena identificação dos interesses, dificultando os tensionamentos exigidos pelo processo de desenvolvimento durável e consistente.

Ao contrário, qualquer boa noção de desenvolvimento deve ressaltar sua natureza de processo de *exercitar opções alternativas* frente a uma temporalidade construída e não imediata, apta a sustentar escolhas, apresentando trajetórias abertas, sujeitas a decisões estratégicas e embates em contexto de incontornável diferenciação de poder (de comando sobre o destino de determinada sociedade). Ou seja, esse processo estrutural é atinente às formas de organização social que são erigidas historicamente, por meio das quais socialmente se extrapolam as necessidades momentâneas (engendrando um horizonte temporal mais largo e duradouro), *dando uso não conjuntural aos seus feitos coletivos, gerando propósitos não instantâneos e diretos, podendo eleger trajetórias alternativas*. Nesse sentido, ao

contrário da preservação de privilégios que representa o processo de crescimento econômico, o desenvolvimento é tensão. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as arenas políticas e esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças sociais que perenizam o subdesenvolvimento. O processo de desenvolvimento exige assunção da conflitualidade, a dinâmica de ação das facções das classes sociais, identificar sujeitos sociopolíticos portadores de decisão transformadora. Impõe a análise das hegemonias, dos poderes e das hierarquias, construindo mediações diversas (espaciais, sociais, políticas, monetárias, financeiras, macroeconômicas, microeconômicas, interestatais, geoeconômicas, inter-regionais, interurbanas e geopolíticas).

Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o Brasil nunca conheceu verdadeiro processo de desenvolvimento, posto que, malgrado dispor de mecanismos dinâmicos de crescimento econômico cíclico, convive com poderosas e permanentes estruturas de reprodução de desigualdades que ampliam suas heterogeneidades estruturais e perenizam sua situação de subdesenvolvimento. Por um lado, a economia brasileira é dotada de gigantescas massas redundantes de capital, que encontram escasso destino nas órbitas e circuitos internos a nosso “sistema econômico nacional”, mas realiza recorrentemente uma itinerância expansiva de “fuga para a frente” que lhe permite conhecer taxas razoáveis de crescimento. É essa característica que foi percebida pelos nossos intérpretes, com destaque para Ignácio Rangel, Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda. Os dois últimos falam, respectivamente, dos ciclos de negócios facilitados e da verdadeira procissão de milagres em que se constituiu a história brasileira. Por outro lado, ao mesmo tempo, o País se configura como uma das maiores máquinas de produção e reprodução de desigualdades, de toda ordem e natureza, do planeta.

Nesse sentido, armar estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento requer que se busque construir maior homogeneização social, isto é, que se promovam mudanças nas relações de propriedade, buscando habilitar os atores mais destituídos e marginalizados para que os mesmos possam acessar novos horizontes de possibilidades. Requer ainda que se procure ativar recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Como afirma Furtado,

“[...] a superação do impasse com que nos confrontamos requer que a política de desenvolvimento conduza a uma crescente homogeneização de nossa sociedade e abra espaço à realização das potencialidades de nossa cultura [...]. A questão central se limita a saber se temos ou não possibilidade de preservar nossa identidade cultural”. (FURTADO, 2000, p. 6)

Dentre as habilitações necessárias, o acesso a terra e à educação são fundantes. Como afirma Tânia Bacelar (2009, p. 41), Celso Furtado “estava convencido, à luz do que ocorreria, que enquanto não se mexer na estrutura fundiária e não se promover o acesso da população ao conhecimento, a tragédia regional não será equacionada”.

Este ensaio procura discutir como os temas do desenvolvimento nacional e regional estão intimamente ligados à análise dos centros de decisão e seus mecanismos de legitimação. Lembra nossos mecanismos de reprodução de estruturas de dominação arcaicas e demonstra como o Brasil construiu uma trajetória truncada de desenvolvimento, que recorrentemente trava o processo de homogeneização e o acesso mais amplo a direitos fundamentais, ao lado de constituir uma deformada aplicação de recursos produtivos que reduzem a eficiência do sistema econômico e coloca o País em uma posição subordinada no contexto internacional, dificultando a construção plena da Nação. Nesse contexto, a implementação de políticas regionais que pudessem fazer aflorar nossa diversidade, ao mesmo tempo que enfrentasse o desigual desenvolvimento de suas regiões, fica seriamente comprometida.

O enfrentamento de nossas enormes desigualdades inter-regionais apenas poderia se dar no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento que refortalecesse o constitutivo papel do espaço nacional. Ao contrário do que assevera parte da literatura especializada, a escala nacional continua sendo decisiva e foi ampliada no período recente. A escala nacional é constitutiva do processo de desenvolvimento capitalista. O nacional é um complexo constructo histórico, sociopolítico e econômico que apresenta variadas dimensões: o domínio sobre os instrumentos de coordenação e regulação; sobre determinada circunscrição espacial historicamente construída; sobre o sistema de normas e instituições; sobre a manipulação dos preços fundamentais da economia (câmbio, juros, salários) e dos esquemas específicos de endividamento público; dos registros dos direitos sobre a propriedade privada etc. O espaço nacional é a moldura de enquadramento e disciplinarização da potência mercantil que, via macrounidades políticas, possa lograr algum controle e coação das macrodecisões

sobre as microdecisões autônomas privadas. Ou seja, a construção da escala nacional envolve a criação de domínio, de se exercer controle, moderar, disciplinar a mercantilização. Essa circunscrição deve moldar os cálculos e microdecisões empresariais favoráveis a composições de portfólios que valorizem menos a retenção de massas de riqueza monetária do que as inversões em empreendimentos produtivos, geradores de trajetórias sustentáveis de crescimento econômico. O poder nacional deve defender a criação de oportunidades internalizadas de acesso a bens e serviços e coordenar a abertura de horizontes de enriquecimento nas fronteiras internas.

O ordenamento jurídico-legal do espaço nacional e os arranjos administrativos e de gestão são fundamentais e dependem da correlação de forças políticas estabelecidas em cada conjuntura histórica. Caracteres distintivos em dado recorte espacial são definidos pelas peculiares estruturas de propriedade, distribuição da renda e da riqueza e pelas estruturas de consumo de suas classes sociais montadas. Por outro lado, configurações sociais criativas, estruturas e processos inovativos e de interação entre produção e inovação, sistema de aprendizado (científico, tecnológico, educacional-cultural etc.), aptos a interpretar informações e conhecimentos e os reelaborar, criando competências e dinâmicas adaptadas às suas especificidades histórico-culturais, são elementos importantes do sistema social de forças produtivas nacionais. A depender das especificidades da base produtiva montada e das estruturas empresariais com que se pode contar, avança-se mais ou menos na construção de graus de autonomia e soberania do arcabouço legal-institucional nacional que é legitimado na escala nacional. Assim, erguer a escala nacional envolve proteção e controle sobre os mecanismos “autorreguladores” das forças mercantis, ciente que o mundo real-concreto capitalista é composto de rivalidades e relações hierárquicas entre os Estados Nacionais, suas moedas, sistemas financeiros e sistemas empresariais etc., e não um campo homogêneo de relações mercantis em ambiente de concorrência perfeita, em um mundo plano e numa plataforma inerte espacial.

Mas o espaço nacional é também uma configuração cultural, social e política. É o lócus privilegiado do poder e arena de constituição, enfrentamento e concertação de interesses, de alinhamento político mínimo, para além das clivagens de frações de classe e interesses. Abriga o conjunto das forças sociais (re)produtivas e dos sistemas empresariais, o ambiente, o arcabouço e o ordenamento jurídico-legal, os arranjos administrativos e de gestão que a correlação de forças políticas estabelece em dado território nacional.

Assim, o federalismo (enquanto pacto territorial de poder) é o objeto analítico fundamental para se realizar as mediações teóricas necessárias entre o desenvolvimento nacional e o desenvolvimento regional. Em várias obras, Celso Furtado chama a atenção para essa questão, pois em países federados como o Brasil,

“[...] somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade econômica venha transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos. E essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo. O problema institucional maior que se coloca à sociedade brasileira é exatamente esse de estimular a capacidade criativa em todos os segmentos, capacidade que entre nós tem raízes regionais”. (FURTADO, 1999, p. 53)

Sem um mínimo de cooperação, solidariedade e conciliação dos interesses intra e inter-regionais dificilmente se avançará na construção de um projeto nacional de desenvolvimento que construa cidadania, acesso a direitos e logre enfrentar as forças fragmentárias dos indivíduos-consumidores (representados por instâncias políticas ultraconservadoras), elaborando outras formas de convivência civilizatória que refundem nosso trunfo de diversidade e inventividade regionais. Como insistiu Furtado (1999, p. 46), “no Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma”. Ele propõe um esforço intelectual e político de transformação social que, enraizado em nossas especificidades históricas, seja capaz de lograr a constituição de formas sociais mais acionadoras de nossa criatividade e diversidade cultural, “fazendo aflorar nossas energias contidas”, para desmontar vigorosamente nossas desigualdades sociais e regionais. “Na diversidade das regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação desta riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional” (FURTADO, 1999, p. 46).

A natureza e o sentido de uma intervenção política sistêmica, com o objetivo de constituir estratégias de desenvolvimento em países continentais, heterogêneos e desiguais como o Brasil, só poderiam se dar em contexto em que as forças federativas dos pactos territoriais de poder estivessem colocados em questão.

Por suas características de tamanho e heterogeneidade, o estudo da experiência europeia de construção federativa de estratégias de desenvolvimento continental, nacional e regional pode ajudar a elucidar pontos importantes para o caso brasileiro.

Possíveis lições ao Brasil do desenvolvimento continental, nacional e regional na Europa contemporânea

Não resta nenhuma dúvida que nas três últimas décadas as disparidades inter-regionais em todo o mundo se acentuaram muito em suas diversas dimensões e formas de manifestação: exclusão social, travamento político e marginalização socioeconômica de pessoas e porções territoriais.

A fim de enfrentar tal fenômeno do aumento do fosso entre as regiões mais e as menos desenvolvidas, a experiência europeia é a mais ousada da história. Não apenas pela magnanimidade desse empreendimento, mas, sobretudo, pela diversidade, heterogeneidade estrutural e variedade cultural, geográfica e histórica da Europa. Assim, o estudo aprofundado, teórico e empírico dessa experiência ganha importância e pode aportar, sem dúvida, importantes lições para o estudo da dimensão territorial do processo de desenvolvimento no Brasil e a discussão de possíveis estratégias de ação pública que lograssem combater as desigualdades regionais e sociais e, simultaneamente, valorizasse nossas múltiplas diversidades.

A Comunidade Europeia, contando hoje com 27 países membros e três candidatos a ingresso, tem o experimento mais avançado teórico e politicamente nesse sentido, procurando constituir critérios e mecanismos para operar adequadamente ações estratégicas continentais, nacionais e regionais. Um ponto decisivo, de partida, é que a Europa é hoje o principal palco de observação de ações que buscam reconstruir e respeitar os diversos planos (analíticos e políticos) das escalas espaciais (local, regional, nacional etc.) e, simultaneamente, construir, de forma extremamente original, a difícil escala supranacional. Em outras palavras, a experiência da política regional europeia se destaca pela envergadura e complexidade do empreendimento de se construir efetivamente, pela primeira vez na história da humanidade, a escala supranacional, não obstante a valorização e o respeito às lógicas, às estruturas e às dinâmicas de todas as outras escalas espaciais, do local ao global.

Nesse sentido, a experiência criativa e ousada da Europa contemporânea reveste-se da maior importância por procurar, assumindo toda a conflitualidade, a construção durável do processo de desenvolvimento, da promoção sociopolítica de renovados patamares de coesão econômica, social e territorial, concentrando recursos e ações em prioridades específicas para transformar a Europa em uma economia mais dinâmica e competitiva e com menores disparidades intra e inter-regionais.

Esse ousado experimento histórico, bastante original e avançado, apresenta uma abordagem inovadora das escalas espaciais e instrumentos de intervenção, com o propósito de promover estratégias territorializadas de desenvolvimento.

Foi reforçado o objetivo maior de reconstruir permanentemente o federalismo enquanto pacto territorial do poder, para não deixar aumentar o hiato entre as regiões e buscar-se a convergência de renda e riqueza entre elas. A lista dos objetivos da política regional europeia é elucidativa dos desafios postos: promover o desenvolvimento de regiões em atraso; reverter regiões em declínio; facilitar o ajuste estrutural de áreas rurais; promover áreas com baixa densidade populacional; combater o desemprego etc. Assim, as políticas de coesão procuram contrabalançar os aumentos de desníveis entre as áreas mais pobres e as mais ricas da Europa.

Tendo por base os valores maiores da solidariedade (com regiões desfavorecidas) e coesão (buscando reduzir disparidades), busca-se não somente o apoio às regiões atrasadas como, também, a construção simultânea das coesões econômica, física, social, política e territorial, sempre com a definição da escala mais adequada para se ativar os potenciais inovativos e de desenvolvimento, aumentando sua capacidade de reação e resposta e o empenho em extrair o melhor de suas potencialidades. Nesse contexto, a coerência entre a coesão e a concorrência é um desafio importante.

Ao lado do apoio às áreas em retardo, declínio ou estagnação (ou com necessidade de reconversão produtiva), negociações e mecanismos de preparação para a adesão (no contexto do alargamento), típico das estratégias do prisma mais redistributivo-compensatório, que pensam o conjunto territorial como um todo, há o apoio à reorientação estrutural da economia para as atividades baseadas no conhecimento, encorajando a inovação. Ou seja, simultaneamente se apoiam as regiões desfavorecidas (elegíveis para se beneficiarem do apoio transitório em busca da convergência) – em um esforço de melhor distribuição inter-regional dos frutos do processo de crescimento econômico – e se apoiam os sistemas empresariais e produtivos rumo à uma inserção mais competitiva no contexto internacional.

Uma das principais orientações estratégicas para este período é “ter em conta a dimensão territorial da política de coesão”. Ou seja, “a política de coesão deve adaptar-se às necessidades e características específicas dos territórios, em função dos problemas ou das oportunidades resultantes da situação geográfica”.

Também a análise dos princípios da intervenção dessa política é decisiva para a orientação das estratégias de desenvolvimento e possível lição para o caso brasileiro: *subsidiariedade* para que se procure esgotar em um nível menor as possibilidades de intervenção da política pública (ou seja, a instância superior

age apenas se a inferior foi incapaz de alcançar aquele objetivo); *concentração* em objetivos prioritários, para evitar sobreposição de mecanismos e descoordenação de estratégias; *adicionalidade* para que os esforços financeiros e os recursos à disposição de uma região possam receber uma adição (um equivalente) ou contrapartida local; *programação* para organizar ações plurianuais; *cooperação* para que haja articulação (parcerias em concertação) entre instituições e governos.

Estão sendo construídas renovadas institucionalidades, arranjos institucionais, contratos e pactos territoriais. Importantes na atual fase da política regional são a integração e a cooperação regionais e o reforço de capacidades institucionais. Além disso, é fundamental estudar os novos arranjos institucionais, como os pactos territoriais, isto é, acordos (estruturados em nível supramunicipal e infrarregional) contractualizados em documento estratégico que contém compromissos operativos e financeiros. Parte importante dessa visão europeia de implementar estratégias continentais está ancorada nas possibilidades de armar contratos sociais territorializados de desenvolvimento, procurando entender o território como ligadura, junção, confluência, ao mesmo tempo em que este encerra conflitualidade, contenda de interesses múltiplos e lócus de possibilidades de concertação de projetos em disputa. Esses contratos buscam articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Buscam comprometer, compartilhar e construir uma lógica mais cooperativa entre escalas, níveis e esferas – lançando mão de variados instrumentos institucionais, jurídicos, urbanísticos etc., e politizando as relações –, e tentam vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições e evitar a dispersão da autoridade e de recursos.

Transcendendo a escala nacional, a União Europeia implementa, de forma original, a construção da escala supranacional. O empreendimento da comunidade europeia assume a construção conflituosa e complexa da escala continental, enquanto revaloriza escalas locais e regionais.

Assim, a União Europeia vem experimentando um conjunto de políticas que procuram realizar de forma democrática a transferência de atribuições, ora para os âmbitos supranacionais, ora para os âmbitos subnacionais, dentro de uma perspectiva de que a construção de espaços públicos para a construção cotidiana de pactações federativas é o principal desafio da política comunitária em seu corte regional. Construir a supranacionalidade, avançando no processo de alargamento com o ingresso de novos estados-membros, desafia a composição da necessária intergovernabilidade.

Nessa construção original de escala acima da nacional há a assunção explícita de que essa é uma elaboração política e institucional inerentemente conflituosa. Lição importante, contrariando a literatura atual, que advoga um consenso preestabelecido nas discussões da promoção de estratégias de desenvolvimento.

Travamentos e impasses do desenvolvimento nacional e regional no Brasil

No caso brasileiro, os desafios são enormes, pois caberia, simultaneamente, romper com as forças reacionárias e desarticuladoras da construção nacional e estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação/variedade, constituindo politização e participação cidadã que lograsse promover arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos, reelaboradas continuamente.

Na dimensão territorial do desenvolvimento,

“[...] a descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão ‘espaço’ no cálculo econômico.”
(FURTADO, 1999, p. 56)

Entretanto, ampliar a margem nacional de arbítrio (desenvolvimento), em um contexto em que “entregaram uma nação em construção travada ao mercado” (FURTADO) e em que há enorme opressão sobre os subalternos, é tarefa hercúlea. O desafio político é ganhar poder de comando sobre os centros de decisão, em uma situação em que alguns poucos “nichos decisórios” estão internalizados e a maioria se encontra sob controle externo, e em que há o progressivo estreitamento dos horizontes temporais (e da legitimidade) para as ações públicas estruturantes e coordenadoras.

O contraponto teórico e político das forças reacionárias e conservadoras (de um caminho pré-definido, um modelo importado de desenvolvimento, considerado colonizadamente como “melhor”) deve estar orientado por uma visão de que construir o verdadeiro caminho para o processo de desenvolvimento nacional, no sentido de estender suas opções e alternativas, ampliando seu leque de oportunidades, requer o enfrentamento em várias frentes, forjando novo

patamar de homogeneidade social que se traduza em enriquecimento cultural, no sentido de Celso Furtado, e em apropriação dos avanços tecnológicos e dos novos padrões civilizatórios.

É nesse sentido que se impõe a investigação das decisões intertemporais dos agentes, da estratificação social, do poder diferencial dos sujeitos, e seus mecanismos de reprodução. É preciso, nesse esforço teórico e político, assumir o caráter contingente da história em aberto, pois “mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção. As condições requeridas para que este elemento se manifeste com vigor dão-se historicamente” (FURTADO, 1994, p. 37). Furtado associa o esforço pelo desenvolvimento recorrente aos processos de iniciativa, criatividade, melhorias nos “sistema de incitações”, inventividade e enriquecimento do universo de valores capaz de incrementar a capacidade de ação, superando a passividade e o imobilismo das decisões. Uma vez consolidadas, essas ações estratégicas pelo desenvolvimento podem constituir estruturas sociais capazes de gerar “forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder”.

O esforço de enfrentar o subdesenvolvimento e de construir o desenvolvimento deve estar orientado pela pergunta sobre a natureza e a potência dos centros de decisão e do poder de comando, abrindo espaço ao cálculo intertemporal. No sentido da elaboração analítica furtadiana, as estratégias de desenvolvimento exigem “atos planejadores” de preocupação com um horizonte temporal para além do imediatismo e do imobilismo, procurando engendrar possíveis e alternativas vias, trajetórias, estilos e modos de desenvolvimento, estruturando opções (possibilitando respostas diversas e concretas a problemas concretos). Portanto, deriva daí uma perspectiva de desenvolvimento que necessariamente envolve tempo e espaço nas decisões de como alocar (intertemporalmente, interespaçialmente, intersetorialmente etc.) recursos produtivos e econômicos, e excedente social. A análise dos centros de decisão envolve se questionar recorrentemente como se estruturam os poderes e as hierarquias que determinam as ações cruciais e a cadeia de reações a esse poder de comando. Impõe-se dimensionar com quais sujeitos sociopolíticos históricos podemos contar.

Celso Furtado desenvolveu a ideia de que “a reflexão sobre o desenvolvimento, ao conduzir a uma progressiva aproximação da teoria da acumulação com a teoria da estratificação social e com a teoria do poder, constituiu-se em ponto de convergência das distintas ciências sociais” (FURTADO, 1980, p. 26). Há decisões de diferentes naturezas:

“[...] decisões há que visam exatamente a limitar o poder de iniciativa de certos agentes; ou a canalizar esse poder em função de objetivos de ordem mais geral [...] É a partir da identificação dos centros de onde emanam essas decisões destinadas a compatibilizar as iniciativas da multiplicidade de agentes, que exercem poder em graus distintos, que se define o perfil de um sistema econômico. A necessidade de lograr um certo grau de coerência entre as atuações desses centros coordenadores explica a presença de um centro hegemônico. [Não obstante] A ação de um centro emissor de decisões coordenadoras pode esgotar-se em certo espaço ou pode confinar-se setorialmente.” (FURTADO, 1978, p. 18)

Cabe averiguar estruturas decisórias e a natureza da atuação dos agentes econômicos, por exemplo, do mundo da finança e do mundo produtivo, procurar entender como vai se redefinindo, no processo histórico, o modo de relacionamento entre os heterogêneos espaços urbano-regionais. O andamento da acumulação de capital promove a coerência imposta a processos, lógicas e dinâmicas muito diversas e variadas. Cabe às forças sociais, ao Estado e ao processo de planejamento procurar conter essas lógicas instrumentais e promover o avanço sociopolítico e cidadão.

Essas lógicas privatistas mudam de forma, devendo tais forças sociais e políticas insurgentes com o processo de subdesenvolvimento buscar conter a exacerbação de “tendências atávicas de nossa sociedade ao elitismo e à opressão social, pois formas mais sutis e insidiosas de dependência, infiltradas nos circuitos financeiros e tecnológicos, vieram substituir a tutela antes exercida pelos mercados externos na regulação de nossas atividades produtivas” (FURTADO, 1985, p. 11). Dever-se-ia buscar frear o ímpeto dos “sistemas de símbolo importados que com frequência ressecam nossas raízes culturais” e que buscam a “uniformização dos padrões de comportamento, base da criação de grandes mercados” (FURTADO, 1985, p. 15).

Em suma, torna-se necessário apreender o processo de desenvolvimento capitalista, suas estruturas e sobre o papel de sujeitos e agentes cruciais tomando decisões e provocando reações a decisões, em um contexto histórico em aberto, contingente, à espera de forças sociais que lhe deem conteúdo e sentido e logrem construir trajetórias mais autônomas, assentadas em sua específica riqueza cultural, e vias plurais alternativas de desenvolvimento. Como “toda decisão envolve uma forma de exercício de uma forma de poder”, seria preciso

“[...] ver os processos econômicos como cadeia de decisões e estas como estruturas de poder [...] Não existe organização sem coordenação e controle, e para que se efetivem a coordenação e o controle é indispensável que existam centros diretores capazes de definir objetivos [...] todo centro de decisão tende a aprofundar o seu horizonte temporal, isto é a planejar sua ação [...] neste contexto da economia vista como uma organização, a ideia de planejamento como técnica destinada a elevar a eficiência dos centros de decisão surge naturalmente”. (FURTADO, 1980, p. 33)

Nesse contexto, “importa identificar a natureza do sistema de dominação: seu relacionamento com a estratificação social, seus meios de legitimação, sua organização no espaço, seus meios de reprodução etc.” (FURTADO, 1980, p. 33).

Certamente, Furtado foi o autor no mundo que mais deu contribuições para o entendimento da natureza da condição de subdesenvolvimento (e a precariedade de seus centros de decisão) e dos desafios de sua superação. Segundo ele, os impasses e constrangimentos estruturais na tarefa de armar vias históricas possíveis e alternativas de se reter e comandar excedente social com crescentes graus de autonomia e colocar em ação as potencialidades de um sistema de forças produtivas, constituindo um “sistema econômico nacional” que promova acumulação reprodutiva e homogeneização, de forma simultânea, no tempo e no espaço são hercúleos. Como integrar produtiva e socialmente uma nação, evitando os riscos de fragmentá-la? Como enfrentar a falta de “homogeneidade social” e os percalços da modernização dos modos de vida miméticos? Como desatar as energias da criatividade contida e valorizar a riqueza cultural de uma civilização nacional com alta diversidade? Como afirmar a necessidade da presença constitutiva do Estado e do planejamento para estruturar estratégias concretas de desenvolvimento?

Deixou, em variadas oportunidades, a brilhante mensagem aos jovens economistas para que se afastassem da atração fácil das concepções teóricas importadas, que pouco ajudam a pensar as especificidades do Brasil, ao mesmo tempo que se esforçou por transmitir notável crença no futuro do Brasil.

Caberia destacar seus instigantes ensinamentos para que o desenvolvimento continental, nacional e regional caminhassem juntos, pois, dentre muitos desafios, seria preciso promover a integração latino-americana “no sentido de ampliar as dimensões atuais e potenciais dos mercados, por meio de esquemas de integração econômica dentro da região”; buscar a homogeneização social, a habilitação e a entitulação, “modificando a organização agrária e empresarial, a fim de eliminar as formas antissociais do poder econômico” (FURTADO, 1969, p. 62); elaborar uma

Repactuação Federativa Cooperativa, assumindo que somos um Estado Federativo e não Unitário etc. Em suma, promover a (re)construção da Nação.

Em suma, os desafios civilizatórios brasileiros postos são enormes, pois

“[...] todos os povos aspiram a ter acesso ao patrimônio comum da humanidade, o qual se enriquece permanentemente. Resta saber quais são os povos que continuarão a contribuir para esse enriquecimento e quais aqueles que serão relegados ao papel passivo de simples consumidores de bens culturais adquiridos nos mercados. Ter ou não ter acesso à criatividade, eis a questão.” (FURTADO, 1999, p. 53)

Se o Brasil tem, sobretudo em potência, de forma latente, capacidade criativa e inventividade e o gigantesco trunfo das diversidades, “somente a vontade política é capaz de canalizar as forças criativas para a reconstrução de estruturas sociais avariadas e a conquista de novos avanços na direção de formas superiores de vida” (FURTADO, 1985, p. 11). Se os desafios nacionais são imensos, os regionais também o são: “temos que ter muita cautela, porque o futuro realmente é sempre muito complexo quando se trata de regiões [...] onde são tantas as variáveis que intervêm” (FURTADO, 2005, p. 27).

Segundo Furtado (1984, p. 26), “o que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente”. Neste sentido, cabe questionarmos se há no horizonte brasileiro possibilidade de legitimar transformações de envergadura requeridas por nossos imensos e complexos desafios, de natureza estrutural, no que diz respeito às questões nacional e regional. Infelizmente, a resposta parece ser negativa, pelo menos em horizonte próximo.

Referências

Livros

ALENCAR JR., J. S. (org.) (2005). *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

AMIN, A. (2007). Política regional em uma economia global. In: DINIZ, C. C. (org.) (2007). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

ARAÚJO, T. B. (2009). Desenvolvimento regional no Brasil. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO (2009). *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto.

BRANDÃO, C. (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da UNICAMP.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. (2009). *Desarrollo regional y escalas espaciales*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/ UNL.

FURTADO, C. (1966). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1975). *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (1978). *Criatividade e dependência na civilização ocidental*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (1980). *Pequena introdução ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Nacional.

_____. (1984). O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO (2009). *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto.

_____. (1985). Desenvolvimento e cultura. MASCARENHAS, S. (org.). (1985). *Raízes e perspectivas do Brasil*. Campinas: Papirus.

_____. (1989). *A fantasia desfeita*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1992a). *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1998). *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1999). *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2003). Discurso de Celso Furtado proferido na cerimônia de recriação da Sudene. In: ALENCAR JR., J. S. (org.) (2005). *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

RANGEL, I. (2005). *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Periódicos

BRANDÃO, C. (2008). O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. In: *Economia-Ensaio*, (22): 2, 29-49.

FURTADO, C. (1969). Esferas de influência e desenvolvimento: o caso da América Latina. In: *Separata da Revista Análise Social*, nº 25 e 26, Lisboa, p. 50-66.

_____. (1970). Perfil da procura e perfil do investimento. *In: Separata da Revista Análise Social*, nº 27 e 28, Lisboa, p. 163-187.

_____. (1992b). O subdesenvolvimento revisitado. *In: Economia e Sociedade*, Campinas (1): 5-19, agosto.

_____. (1994). A superação do subdesenvolvimento. *In: Economia e Sociedade*, Campinas, (3): 37-42, dezembro.

_____. (2000). Reflexões sobre a crise brasileira. *In: Revista de Economia Política*, 20 (4): 23-7, out./dez.

Documento eletrônico

EUROPEAN UNION (2009). http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm. *Regional policy*.

XAVIER GIZARD

Num lapso de 20 anos, a política regional europeia virou o primeiro orçamento da União Europeia em termos de valor, superior ao da política agrícola comum: 350 bilhões de euros estão sendo investidos entre 2007 e 2013, num orçamento total de cerca de 1 000 bilhões de euros. É verdade que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) foi criado em 1973, mas até 1988 dispôs de poucos recursos, como acontece com o esquema criado recentemente pelo Mercosul.

Por que foi criada a política regional europeia?

Em 2005 foi adotado um novo Tratado chamado “Ato Único”, fruto do empenho de Jacques Delors, então presidente da Comissão Europeia. O seu objetivo era relançar a construção europeia por meio do aprofundamento do Grande Mercado Único, o que teria efeitos assimétricos sobre as economias dos Estados membros, mais ou menos bem armadas para fazer face a uma concorrência mais aberta. Então, no Tratado esse objetivo aparecia acompanhado de outro princípio: garantir “a coesão econômica e social”. Além disso, esse processo coincidia com a entrada da Espanha e de Portugal na União, países que na época registravam um nítido atraso de desenvolvimento em relação à média europeia.

Para traduzir nos fatos essa exigência de solidariedade, foi escolhida uma via original: ao invés de uma simples divisão de um pacote financeiro entre as administrações centrais dos Estados membros, se decidiu o lançamento de planos regionais de desenvolvimento em escala infraestatal, em acordo com as autoridades públicas regionais.

Três grandes objetivos foram visados no decurso dos últimos 20 anos:

- um maior esforço em favor das regiões ditas “em atraso de desenvolvimento”, aquelas em que o Produto Interno Bruto por habitante é inferior a 75% da média da União;
- o acompanhamento das outras regiões;
- o apoio à cooperação territorial entre regiões.

Esses objetivos se concretizaram de acordo com quatro princípios básicos:

- o empenho financeiro europeu, que deve se somar ao empenho nacional e regional;
- a subsidiaridade, ou seja, a responsabilidade confiada ao nível geográfico mais apropriado;

- a plurianualidade que dá segurança aos atores regionais na sua estratégia de investimento, os cofinanciamentos sendo garantidos por um prazo de sete anos;
- uma política destinada a todas as regiões de modo a associá-las ao projeto europeu, prevendo, claro, um apoio financeiro degressivo dependendo do nível de prosperidade de cada uma das regiões.

Esses 20 anos corresponderam a um período de fortalecimento das instituições públicas regionais na sua participação na construção europeia. Foi só no Tratado de Maastricht, em 1992, que foram reconhecidas juridicamente as autoridades públicas subestatais, por intermédio da constituição de um órgão consultivo: o Comitê das Regiões, chamado a dar o seu parecer sobre todas as políticas europeias com impacto territorial. Foi preciso esperar o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1º de dezembro de 2009, para ver as regiões e as cidades reconhecidas nos seus setores de competência.

Esses progressos não aconteceram apenas devido à boa vontade dos Estados membros. As regiões se dotaram das organizações necessárias para ganhar progressivamente reconhecimento e influência. A Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM) é uma dessas organizações.

Na origem dessa organização está a situação de grande pobreza na qual se encontrava a região da Bretanha, na França, nos anos 1950. Esse quadro produziu o que se chamou de “a revolta bretã”, que não deixa de ter algumas semelhanças com a do Nordeste brasileiro: ausência de água corrente e de eletricidade nas zonas rurais, um forte êxodo de população. No decorrer dos anos 1960, a região conseguiu:

- um apoio muito forte do Estado, se traduzindo na criação da política agrícola comum europeia;
- a transferência da indústria e de centros de pesquisa na área das tecnologias da comunicação;
- um desenvolvimento considerável dos níveis de educação e de formação;
- a criação de uma política nacional de planejamento territorial;
- e os primeiros germes de um nível regional de governo.

Foi então que esses pioneiros bretões intuíram que o seu futuro se decidiria tanto em Paris como em Bruxelas, onde se desenvolviam as instituições europeias. Convidaram então, em junho de 1973, 22 outras regiões da periferia europeia para um encontro em Saint-Malo, e deste encontro nasceu a CRPM. Reencontrava-se assim uma tendência constante da história da Bretanha na sua

relação com a França: sempre que a Bretanha se encontrava “fechada” nas fronteiras alfandegárias do Estado ela definhava; cada vez que as fronteiras se abriam, ela prosperava. Daí a ideia de transformar em “locais de troca” regiões que eram “periferias”, “becos sem saída”. No entanto, para isso era necessário:

- alianças entre regiões confrontadas com a mesma realidade;
- e advogar em favor de um desenvolvimento “policêntrico” do território europeu, e não de um desenvolvimento baseado numa relação “centro-periferias”.

Tudo isso nos conduziu a três batalhas:

- a batalha institucional para que fosse reconhecido o papel das regiões na cena nacional e europeia;
- a batalha econômica para criar um tecido de atividades competitivas;
- e a batalha para a criação de uma política marítima europeia, levando em conta a realidade geográfica dessas regiões.

Em 35 anos, a CRPM reuniu desse modo 160 regiões, representando cerca de 200 milhões de habitantes. Essa história lembra a de algumas recentes organizações de regiões da América do Sul, a Olagi, Zicosur, Codesul, Crecenea e a do seu antepassado, a Sudene.

As perspectivas para o futuro próximo podem se reunir em torno de três eixos:

1. O prosseguimento da política regional europeia.

Mesmo que essa política tenha sido indubitavelmente benéfica, não se pode deixar de constatar que, apesar da convergência entre os Estados membros da União Europeia:

- há o fosso entre as regiões mais ricas e as mais pobres não foi reduzido;
- os mais ricos conservam uma distância considerável em relação aos mais pobres;
- e as ajudas concretizadas até o presente foram eficazes para a redução do fosso em matéria de infraestruturas físicas (estradas, saneamento etc.), mas muito menos convincentes na área dos investimentos imateriais.

Além disso, novos desafios se apresentam diante das regiões europeias, assim como das regiões de outros continentes:

- a crise financeira e o seu impacto sobre a economia real embaralham o quadro dos investimentos necessários para assegurar o futuro dos tecidos regionais das empresas e as perspectivas de emprego;
- a mudança climática põe as mesmas questões aos responsáveis territoriais;
- uma boa parte das respostas úteis passa pelos fatores imateriais e, em

consequência, por políticas regionais de valorização desses fatores, da base para cima (*bottom up*), e não apenas pela absorção das inovações provenientes do exterior.

Essas questões surgem num contexto em que os economistas neoliberais parecem não ter entendido nada da crise mundial dos últimos dois anos e tentam propor a sua visão deturpada como base para a discussão que se inicia sobre o orçamento 2014-2020 da União Europeia. Essa visão exclui a associação dos atores territoriais à preparação e execução das políticas necessárias.

2. *O futuro para a estranha construção europeia.*

Há cerca de cinco anos, o economista norte-americano Jeremy Rifkin publicou uma bela obra: *O sonho europeu*. Nessa obra, descrevia a União como a invenção pós-nacional mais avançada para responder aos desafios do século XXI. A socióloga Saskia Sassen foi também a primeira a teorizar o papel cada vez mais importante das autoridades públicas infraestatais num século XXI que seria o do “desajustamento do Estado” tal como ele se consolidou no século XIX.

Essas análises são lidas com prazer na Europa e no Brasil, também, sem dúvida, enquanto no dia a dia se marca passo, com o sentimento angustiante de que bem poucas coisas avançam.

3. *O peso da globalização galopante.*

Do mesmo modo que 35 anos atrás certas regiões europeias se davam conta do fato de que o seu futuro se decidiria tanto em Bruxelas como nas suas capitais nacionais, hoje várias regiões dos cinco continentes se dão conta que o seu futuro se decide também no cenário mundial. Decidiram, então, criar uma voz para as regiões, em escala mundial.

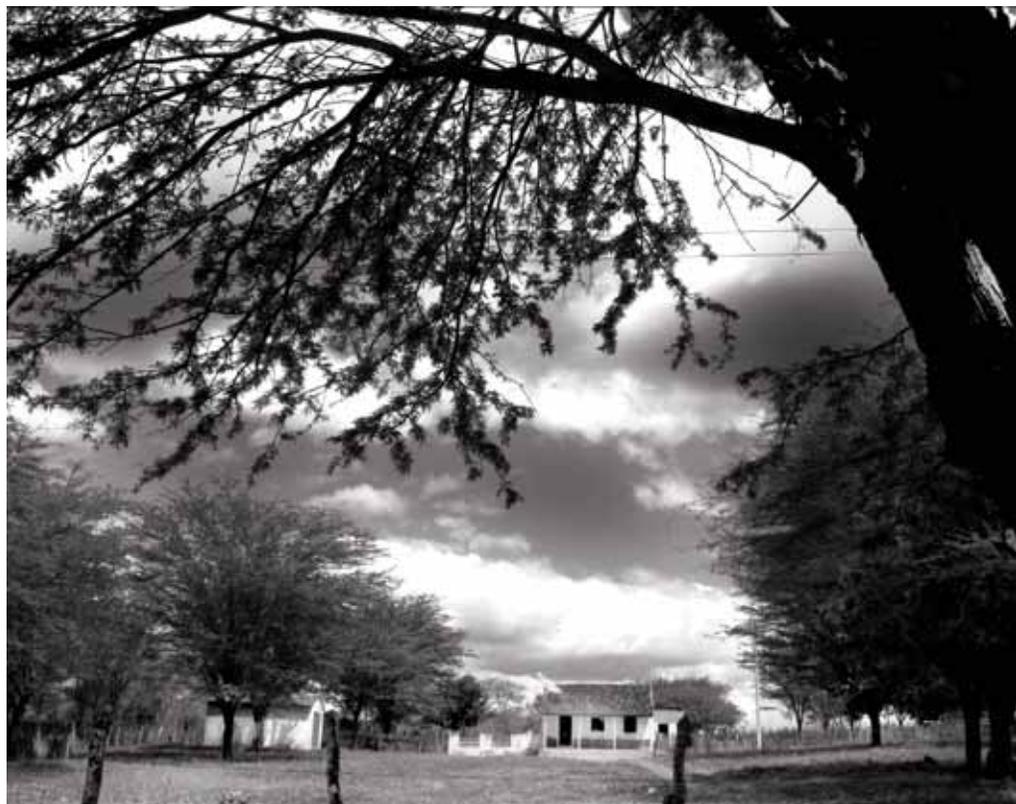
Uma primeira organização nasceu em 2003, depois da cimeira de Johannesburgo, sobre o tema do desenvolvimento sustentável: o *Network of Regional Governments for Sustainable Development* (NRG4SD), hoje co-presidido pelo estado de São Paulo e pelo País de Gales. Essa organização tem um papel muito ativo na negociação do protocolo de Copenhague, que reconheceu o papel das regiões na luta contra as mudanças climáticas.

Em outros pontos do globo nascem e crescem outras organizações em função de variadas circunstâncias políticas, como é caso na América do Sul, na África ocidental etc. Em escala global, essas redes de regiões, reunidas em Cidade do Cabo, em 2008, decidiram criar o Fórum Global das Associações de Regiões (Fogar), visando uma globalização benéfica para o desenvolvimento de todos os

territórios. Receberam o apoio do PNUD, consciente da necessidade de trabalhar com instrumentos que simultaneamente possibilitem a criação de estratégias e permaneçam próximos da realidade.

O Fogar (que representa hoje um milhar de regiões dos cinco continentes) assinou um projeto de cooperação com a FAO a fim de mobilizar as regiões na luta contra a insegurança alimentar, uma das questões primordiais para que a globalização seja benéfica para todos – e este é o objetivo dessa organização.

16 DE OUTUBRO



MESA 4

A POBREZA: REALIDADE E CONTROVÉRSIAS

DULCE PANDOLFI

É com grande emoção que estou hoje aqui, na Universidade Federal de Pernambuco, participando de um seminário promovido pelo Centro Celso Furtado. Exatamente há 42 anos iniciei meus estudos no curso de ciências sociais, nesta universidade. Dois anos depois, por contingências do regime militar, tive de sair de Pernambuco e abandonar meus estudos.

O título da mesa que estou coordenando é “Pobreza: realidade e controvérsias” e o tema desse seminário é o desenvolvimento. Por isso cabe discutir aqui a relação entre a pobreza e o desenvolvimento. Na sessão de ontem foi dito que a nossa visão do desenvolvimento não é a do desenvolvimento sob o aspecto do crescimento. Mas qual é a nossa visão de desenvolvimento? De qual desenvolvimento estamos falando? Qual o desenvolvimento que queremos? É possível diminuir a pobreza com esse modelo de desenvolvimento que temos? Como se sabe, 80% do que se produz no mundo é consumido por menos de 20% da população. Vivemos em um mundo extremamente injusto e profundamente desigual. Ao mesmo tempo em que sabemos que muitas são as dificuldades para superar essas injustiças e desigualdades, também sabemos que, como dizia Betinho, “quem tem fome tem pressa”. Por isso, ao mesmo tempo em que travamos uma disputa em torno de um modelo de desenvolvimento, temos que enfrentar uma questão emergencial: combater a fome e diminuir a pobreza. Mas quem produziu a pobreza e como diminuir ou acabar com ela? Hoje, estamos assistindo a um emaranhado de crises que se

espalham pelo mundo: uma crise energética, uma crise climática, uma crise alimentar, enfim estamos vivendo aquilo que poderíamos chamar uma “crise civilizatória”. Mas estas crises são o resultado de um processo de desenvolvimento, processo este que gerou uma sociedade profundamente desigual e excessivamente consumista, cuja preocupação central é com o “ter mais” e não com o “viver melhor”.

Gostaria, ainda, de lembrar que hoje é um dia muito especial: é o dia mundial da alimentação. Vou aproveitar a data para apresentar aqui alguns resultados de uma pesquisa realizada pelo Ibase, cujo objetivo foi analisar o impacto produzido pelo programa Bolsa-Família na segurança alimentar da população beneficiada. Coordenada por Francisco Menezes, diretor do Ibase e uma das referências no Brasil sobre a questão da segurança alimentar, a pesquisa, de abrangência nacional, foi realizada entre 2006 e 2007. Durante esse período, além da realização de inúmeros “grupos focais”, 5 mil questionários foram aplicados nas mais diversas regiões do País. A despeito dos dados da pesquisa estarem um pouco desatualizados, acho que apresentá-los aqui pode contribuir para o nosso debate.

O Bolsa-Família é, como todos vocês sabem, um programa de transferência de renda condicionada a famílias pobres e extremamente pobres. O programa Bolsa-Família unificou vários programas anteriores, e o seu público-alvo são as pessoas consideradas abaixo da linha da pobreza, os extremamente pobres, cuja renda *per capita* na época era até R\$ 60,00, e as famílias cuja renda *per capita* variava de R\$ 60,00 a R\$ 120,00. Apesar do valor do benefício ser extremamente baixo, ele tem um significado muito forte para quem o recebe.

Sabemos também que no Bolsa-Família a questão das condicionalidades é um ponto bastante controverso e discutido até hoje. Mas, sem dúvida, além de transferir renda, o programa busca promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial à saúde, educação e assistência social; combater a fome; promover a segurança alimentar e nutricional, estimulando o desenvolvimento das famílias beneficiárias; combater a pobreza; promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

Como um tema do nosso seminário é o Nordeste do Brasil, é importante ressaltar o peso que o Nordeste tem no programa Bolsa-Família: 49,9% das famílias beneficiadas estão distribuídas nessa região do País. Alguns outros dados selecionados para apresentar aqui são: 93% das titulares do programa são mulheres numa faixa etária ainda bastante jovem, mulheres de 15 a 49 anos;

16% dos beneficiários, quase 17%, nunca trabalharam; 38,5% das famílias possuem pelo menos uma pessoa com problema crônico de saúde; 16% das famílias já tiveram diagnosticadas, entre os seus membros, desnutrição infantil, 36,8% anemia, 38,4% hipertensão, 8,4% deficiências de vitaminas A e 7,4%, obesidade. A questão da infraestrutura é também impressionante: o acesso ao gás encanado é apenas de 4,9%; 70% têm no gás em botijão a principal energia para cozinhar, enquanto uma parte também significativa, 24%, usa lenha e carvão; apenas 42% tem acesso a rede de esgotos, ou seja, 60% desta parcela da população não têm acesso à rede de esgotos.

Para terminar essa minha breve exposição sobre a pesquisa realizada pelo Ibase, eu quero chamar a atenção dos componentes da mesa e dos participantes do Seminário para um dado que considero muito impactante e que diz respeito diretamente à questão da fome. A escala brasileira de segurança alimentar tem quatro níveis: insegurança alimentar grave (que significa passar fome literalmente); a insegurança alimentar moderada (que é uma pessoa que ainda passa fome); a insegurança alimentar leve (que são pessoas que vivem em um nível de insegurança muito grande por temer voltar a passar fome); e, finalmente, a segurança alimentar e nutricional – também com níveis variados, é claro –, que é considerado o nível razoável. Quando a pesquisa do Ibase foi realizada, o programa Bolsa-Família já tinha quatro anos de funcionamento e 20,7% dos beneficiados continuavam passando fome, 34% permaneciam na situação a que chamamos de insuficiência alimentar moderada. No nível de segurança alimentar estavam apenas 16% dos beneficiário.

LENA LAVINAS

POBREZA: MÉTRICAS E EVOLUÇÃO RECENTE NO BRASIL E NO NORDESTE¹

Resumo

Este artigo vai comparar a dinâmica recente de queda da pobreza no Nordeste e no Brasil, discutir as várias formas de mensurá-la e as dificuldades inerentes a cada metodologia, além de apresentar resultados relativos ao perfil dos beneficiários do Bolsa-Família e dos não beneficiários inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), no Recife, para refletir sobre os desafios de estimar a pobreza e enfrentá-la.

I. Métricas

A associação entre desenvolvimento econômico e redução da pobreza é hoje fato reconhecido na literatura mundial sobre o tema. Crescimento elevado e duradouro contribui para uma redução acentuada do número absoluto e da proporção de pobres. Não bastassem todas as evidências acumuladas, o marco alcançado pela China nas últimas décadas coloca em xeque interpretações de que crescer não é indispensável à redução da pobreza. A taxa de crescimento do PIB *per capita* chinês alcançou, entre 1981 e 2005, 8,3% ao ano,² levando a um decréscimo impressionante em tempo recorde da população que vive abaixo da linha da pobreza absoluta. Nesse mesmo período, o declínio anual do índice de pobreza foi superior a 7%. Assim, entre 1981 e 2007, segundo o Banco Mundial, a proporção de chineses que viviam com menos de US\$ 1 por dia caiu de 65% para 4%.

No entanto, autores como Angang *et alii*³ estimam que a redução da pobreza aferida pelo governo chinês, tomando a linha de pobreza oficial, é bem inferior à realidade, considerando-se seu patamar extremamente baixo. Se em 1978 ela era equivalente a 33% do PIB *per capita*, em 2002 essa razão cai para 7,9%, o que mostra que a linha de pobreza mede a pobreza absoluta ou indigência, não sendo uma medida relativa que acompanha a evolução da renda média e da qualidade de vida, em expansão. Em 2000, foi instituído um outro corte de renda, denominado

¹ Artigo apresentado no Seminário Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste, promovido pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento em Recife, entre 13 e 16 de outubro de 2009.

² World Bank, 2009. *From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda*.

³ HU ANGANG; HU LINLIN; CHANG ZHIZHAO (2008). *China economic growth and poverty reduction (1978-2002)*. Mimeo, internet, 40 páginas.

“linha de baixa renda”,⁴ que estima o tamanho da população que escapa da pobreza extrema, mas permanece ainda assim pobre.

Embora indexada anualmente à variação dos preços, a linha de pobreza oficial da China – elaborada a partir de *surveys* conduzidos nas áreas rurais – corresponde em 2007 a 1.067 iuan *per capita* ou aproximadamente US\$ 152 anuais. Vivem abaixo desse patamar cerca de 65 milhões de pessoas. Já a linha de US\$ 1/dia do Banco Mundial eleva para 130 milhões a população pobre chinesa. Ou seja, tomando-se duas medidas distintas, ambas voltadas para medir a indigência ou pobreza extrema, a porcentagem de pobres pode dobrar, com 65 milhões de indivíduos oscilando para mais ou para menos na categoria “indigentes”. Também a atualização recente da linha de pobreza extrema do Banco Mundial para US\$ 1,25/dia altera mais uma vez a métrica da pobreza, pois amplia o número de pobres na China para 207 milhões no mesmo ano de 2007. Tornaram-se reconhecidamente pobres nas estimativas do Banco Mundial cerca de 77 milhões de chineses.

Esse exercício quase banal visa destacar o grau de arbitrariedade implícito na definição do que é ser pobre. Não existe uma definição ou parâmetro de mensuração comum ou cientificamente dominante. Toda escolha reflete um ato redutor, ponderam Salama e Destremeau,⁵ o que forçosamente nos remete a medidas tradicionais de privação, quais sejam linhas de pobreza ou de indigência, que estimam requerimentos básicos não satisfeitos ou necessidades especificadas.

A problematização da pobreza enquanto questão social se constrói, progressivamente, em torno da definição do que são “necessidades”. Como interpretar “necessidades” – interroga Gough⁶ – senão tomando-as como uma categoria que se refere a objetivos universais, em oposição a vontades ou desejos, estes entendidos como objetivos enunciados com base em preferências individuais e culturais? Na tentativa de reelaborar a definição tradicional de “necessidades básicas”, tal como veiculada na década de 1970⁷ notadamente pelas grandes

⁴ National Bureau of Statistics. *Poverty statistics in China*. China, September 2004.

⁵ DESTREMEAU, B; SALAMA, P. *Mesures et démesure de la pauvreté*. Paris: PUF, 2002.

⁶ GOUGH, I. Global capital, human needs and social policies. *Selected Essays*: 1994-99. Cap. I. London: Palgrave, 2000.

⁷ Segundo Townsend P. (1993), op. cit, apud OIT (1976), “necessidades básicas incluem um requerimento mínimo por família no plano do consumo privado: alimentação adequada, vestuário, bem como alguns móveis e equipamentos para o domicílio. Em segundo lugar, inclui serviços essenciais ofertados para e pela comunidade num sentido amplo, tais como água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação e serviços culturais {...}. O conceito de necessidades básicas deve se inscrever no contexto do grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo”.

organizações internacionais engajadas no combate à pobreza, Gough aponta que a universalidade e a objetividade do conceito residem na compreensão de que, se não forem satisfeitas, as carências podem causar sérios danos ao ser humano, comprometendo sua trajetória de vida. Daí caracterizar “necessidades básicas” como todo pré-requisito de cunho universalista indispensável à participação dos indivíduos no desenrolar da sua própria existência. São necessidades básicas – cujo *quantum* deve ser sempre o ótimo – saúde⁸ e autonomia. Sem saúde, não há como assegurar uma participação social plena e consequente. Sem autonomia para agir, as escolhas sobre o que fazer e como fazer tornam-se escassas e impossibilitam atingir metas e objetivos ao longo da vida.

Parafraseando Townsend,⁹ para quem a pobreza é relativa e evolui no tempo, são pobres aqueles que não podem usufruir, plenamente ou suficientemente, de condições de vida que lhes permitam atuar, participar e comportar-se tal como seria esperado, na qualidade de membros que são de uma sociedade.

Essa é a compreensão da União Europeia que, desde 1976, ainda no tempo da CEE, considera pobres todos os indivíduos e famílias cujos recursos, de tão escassos, os excluem dos modos de vida, hábitos e atividades normais do Estado onde vivem. Temos aqui um parâmetro relativo que contempla o grau de desenvolvimento e de bem-estar alcançados e identifica aqueles cidadãos aos quais são negados os benefícios do progresso. Define-se um patamar de carência, só que, dessa vez, ele acompanha os ganhos de bem-estar agregado. É pobre, segundo recomendações da UE, todo aquele cuja renda familiar *per capita* for igual ou inferior a 60% ou 50% da renda mediana. Os indigentes são aqueles que vivem com 40% ou menos da renda mediana.

Sem dúvida, muito se avançou na análise da multidimensionalidade da pobreza nos anos recentes a partir da construção de novos indicadores compósitos e outros índices que buscam apreender certas dimensões da pobreza para além do déficit de renda. Trata-se de entender seus conteúdos e determinantes. O PNUD, por meio da aplicação de um indicador sintético, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH),¹⁰ contribuiu, na década de 1990, para estimular o interesse pelos indicadores não monetários e multidimensionais, favorecendo

⁸ Incluindo aqui o que denomina “necessidades intermediárias”, tais como acesso adequado à água e alimentação, moradia, ambiente protegido, segurança e proteção na infância, educação básica etc.

⁹ TOWNSEND, P. *Conceptualising poverty*. In: *The international analysis of poverty*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

¹⁰ PIB *per capita*, esperança de vida e nível de instrução.

comparações consistentes em escala internacional, exercício sempre delicado e complexo quando se trata de utilizar medidas que não podem ser imediatamente convertidas em renda. Além das inovações derivadas do IDH (como o IDH mede a equidade de gênero), o PNUD agregou às suas análises, a partir de 1997, um indicador focalizado na Incidência da Pobreza Humana (IPH), baseado na proporção da população carente exposta a situações de privação grave. Em lugar da renda, o IPH utiliza parâmetros não monetários como longevidade inferior a 40 anos, taxa de analfabetismo dos adultos com 15 anos ou mais (para medir o grau de exclusão do mundo da comunicação), população sem acesso à água tratada e incidência da desnutrição infantil em crianças com menos de 5 anos. Diante da impossibilidade de estabelecer um padrão de acessibilidade comum, tamanha a disparidade dos níveis de bem-estar e de privação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, foi necessário elaborar um novo indicador de pobreza humana para os países ricos (IPH-2), centrado dessa feita no desemprego de longo prazo, na proporção de pessoas que não atingem os 60 anos, na porcentagem de analfabetos funcionais na faixa 16-65 anos. A impossibilidade de dispor de um indicador comum demonstra que pobreza e exclusão não se conjugam da mesma maneira, seus determinantes variando radicalmente em função do nível de desenvolvimento e do modelo de regulação social vigente. No IDH 2, a linha de pobreza é renda *per capita* inferior a 50% da mediana do país, contra as linhas calóricas e de dólar/dia dos países de renda média ou pobres associadas ao IDH 1.

Apesar dessas inovações, é a falta de renda ou a pobreza monetária que prevalece como medida de destituição, catalogação de quem é pobre e identificação dos elegíveis a quem se reconhece o direito de se tornarem beneficiários de programas de enfrentamento da pobreza. Sim, porque contar os pobres significa buscar uma forma de regular a pobreza por meio da identificação dessa população, classificação, habilitação, assistência e monitoramento. Mas essa regulação tem mecanismos e trajetórias distintos a depender do país, mais precisamente do mercado de trabalho e da natureza do seu sistema de proteção social. E por isso mesmo há conceitos e metodologias variadas para mirar a pobreza e captar sua grandeza e variação.

Para Atkinson,¹¹ contudo, indicadores monetários continuam sendo imprescindíveis na estimação da pobreza, porque a renda é um bom *proxy* para

¹¹ ATKINSON, A. La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. In: *Pauvreté et exclusion*. Conseil d'Analyse Economique, Paris: Documentation Française.

medir carências. Ainda assim, mensurar a pobreza monetária não é tarefa trivial. Que renda escolher, antes ou depois do recebimento das transferências fiscais? Deve-se dispor da renda líquida ou da renda bruta para cálculo do número de pobres? Ao longo de que período de tempo a renda deve ser medida, já que sua variação pode ser grande em um ano? Como as rendas de famílias de diferentes tamanhos são tratadas? Como apreender a renda não monetária, já que a renda total de um indivíduo ou família é composta tanto por renda monetária quanto não monetária? Em geral, a renda monetária é usada como *proxy* de renda total devido à impossibilidade de se medir a maioria das rendas não monetárias. A renda total representa, em tese, o conjunto de oportunidades dos indivíduos e, por isso mesmo, mede o consumo potencial de cada indivíduo, incluindo lazer. Ora, como é difícil observar a renda total, é difícil estimar as oportunidades de cada indivíduo.

A forma de resolver essa equação é buscar métodos alternativos para mensurar o fenômeno empírico da pobreza. Assim, analisa-se o consumo ou o gasto das famílias/indivíduos, ou seja, mede-se a renda observada; ou se elege a renda monetária como renda total e, neste caso, utiliza-se a renda declarada, com todas as suas imperfeições. Raramente se recorre à renda líquida disponível (*disposable income*), ou seja, renda após incidência de impostos indiretos, que, como sabemos, no Brasil, por exemplo, são altamente regressivos.

É verdade que ao focalizar de forma quase exclusiva a renda monetária como medida para o cálculo da pobreza – e quase que essencialmente o rendimento oriundo do trabalho –, se negligenciam outras formas de rendas monetárias indiretas (por exemplo, subsídio ao transporte, à alimentação) ou não monetárias (educação ou saúde gratuita, externalidades positivas etc.). O risco, por um lado, é de superestimar a pobreza, sem conseguir de fato apreendê-la na sua multiplicidade, identificar seus fatores congênitos, captar sua dinâmica reprodutiva intergeracional. De outro lado, há a possibilidade de se ignorar aspectos que ameaçam a sobrevivência dos grupos mais desfavorecidos e discriminados socialmente, tais como externalidades negativas relacionadas à falta de segurança e a uma maior exposição ao crime e à violência, em razão, por exemplo, da segregação espacial da pobreza.

Os desafios são muitos e de monta. A dimensão temporal da pobreza deve ser resgatada, para diferenciar quem vive na pobreza estrutural, de longo prazo (falta permanente de recursos), daqueles que vivem privações passageiras, determinadas por uma conjuntura adversa, ou localizadas numa ou noutra carência básica, mas fora de um quadro de total destituição. Qual o tempo de

permanência na pobreza? À medida que persiste, enquanto a pobreza reduz a probabilidade de superação desse quadro de carências graves?

Nos países europeus, foram abandonados os indicadores de pobreza absoluta, julgados pouco pertinentes, dado o nível de desenvolvimento alcançado e o perfil dos sistemas de solidariedade e proteção social. Um dos poucos países desenvolvidos que ainda trabalha com indicadores de indigência ou pobreza extrema são os Estados Unidos. Já nos países em desenvolvimento, a indigência é uma realidade medida com frequência, ao contrário dos indicadores de pobreza subjetiva, pouco usados, sobretudo por apresentarem problemas de coerência e consistência. Não por acaso, o enfoque unidimensional da pobreza empregado pelo Banco Mundial, na década de 1990, no mundo em desenvolvimento – com base em linhas de pobreza de US\$ 1/dia ou US\$ 2/dia¹² –, popularizou-se tão rapidamente: ele facilitou a obtenção de um número aproximativo, uma ordem de grandeza apenas, sem verdadeiramente expressar o conteúdo dessa pobreza, seus determinantes e características marcantes.

Alguns países latino-americanos, no entanto, já adotaram há tempo a ideia das múltiplas dimensões da privação – caso da Argentina, onde o INDEC afirma que é pobre a família que preenche ao menos um dos critérios: três pessoas ou mais vivendo em um mesmo cômodo; moradia inadequada; ausência de instalações sanitárias; ao menos um criança em idade escolar que não frequenta a escola; mais de três membros inativos para cada membro ativo (razão de dependência de um terço) e chefia domiciliar com pouquíssima escolaridade (até segundo ano primário), emprego precário ou informal etc.

2. Brasil: evolução recente da pobreza

Apesar de ter-se comprometido, ainda na década de 1990, a estabelecer uma linha oficial de pobreza, o Brasil continua a adotar critérios diferenciados de corte de renda para identificar o público-alvo prioritário dos seus programas de combate à pobreza. No caso do Benefício de Prestação Continuada, a linha de indigência é exclusiva e equivalente a um quarto do salário mínimo como renda familiar *per capita*. A vinculação do benefício ao salário mínimo garante uma atualização regular da linha de indigência, por ocasião do seu reajuste anual. Isso

¹² Como sabemos, a PPP 1US\$ *poverty line* foi definida em 1985 a partir de uma amostra de 35 países. Selecionaram-se os oito países mais pobres da amostra e calcularam-se suas linhas de pobreza nacionais, convertendo o valor obtido na média desses oito países (na média US\$ 31 mensais) para os demais, segundo a taxa de câmbio PPP. Esse valor foi reatualizado usando o deflator dólar PPP de 1993.

implicaria lançar a cada ano uma nova campanha de cadastramento por parte do INSS de modo a que novos entrantes tivessem a oportunidade de se tornar beneficiados. Em se tratando do Bolsa-Família, a linha foi recém-revalorizada, embora ainda careça de definições no que tange a critérios de atualização (índice de preços) e data-base. Ou seja, a atualização dessa linha de pobreza e indigência ainda não foi regulamentada. Neste caso, há, no presente, duas linhas para concessão de valores distintos de benefícios: a de R\$ 70,00, no caso de famílias vivendo na pobreza extrema, e R\$ 140,00, no caso da pobreza.

Consta no site do MDS que o critério exclusivo de inclusão no Bolsa-Família é a renda familiar *per capita*. Ou melhor, a falta de renda. Entretanto, a busca de critérios complementares na identificação dos pobres é perceptível nas orientações que promete seguir o Ministério do Desenvolvimento Social. A imprensa¹³ noticiou há pouco tempo que é intenção do MDS adotar outros critérios de elegibilidade para além do corte de renda, tais como moradia e acesso a bens e serviços. A dificuldade, no entanto, de se dispor de informações consistentes e sistemáticas a esse respeito apenas pelo CadÚnico sugere ser praticamente impossível avançar nessa direção. O Brasil carece de um sistema de informações integrado que permita algum grau de monitoramento da população beneficiária dos programas sociais. O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados de manuseio centralizado até a presente data, e sua atualização, via de regra a cada dois anos (por ocasião do recadastramento), escapa à gestão municipal, que poderia acompanhar de forma mais criteriosa e frequente a evolução do perfil dos beneficiários, suas condições de vida, infraestrutura etc. Ademais, o CadÚnico demanda um grande conjunto de informações que na prática não tem grande utilidade, pois sua inconsistência é muitíssimo elevada. O desenho do CadÚnico deveria ser completamente revisto para apurá-lo como instrumento de gestão, o que, por ora, ele não é.

Na prática, incorporar os municípios à tarefa de seleção do público-alvo, com base em critérios de carência não monetários, e à de gestão do CadÚnico é igualmente desafiante em virtude das debilidades dos níveis de governo local, que, na sua grande maioria, dispõe de poucos servidores permanentes, com qualificação bastante deficiente, sem acesso à tecnologia de informação, e sujeitos às pressões da política local.

De toda maneira, manter tão-somente programas de combate à pobreza que atuam *ex-post* e não *ex-ante*, preventivamente, e que são focalizados, implica

¹³ Jornal *Folha de S. Paulo*, 9 de outubro de 2009, página A6.

desvantagens e riscos. Para funcionar bem, a focalização deve estar fortemente correlacionada com a pobreza; não pode ser subvertida pelo beneficiário e deve ser facilmente observada, sem onerar custos administrativos. Aprimorar critérios de focalização significa quase sempre elevar o gasto meio ou administrativo, em detrimento do gasto fim (benefícios). Seus riscos são conhecidos: geralmente provoca um déficit de cobertura não desprezível, pois nem sempre o público-alvo potencial tem as características relevantes da pobreza. Ora, a finalidade mesma da focalização é reduzir a demanda por meio da imposição de custos de inconveniência elevados (autofocalização). Isto multiplica as ineficiências horizontais (a saber, parte do público-alvo é beneficiada e parte dele, não). Outro risco é a situação inversa: introduz ineficiências verticais já que permite a evasão (muitos são beneficiados por apresentarem características dos pobres, sem o ser). No caso brasileiro, o déficit de cobertura é mais grave que a evasão vertical.

Introduzir parâmetros de seleção não monetários – como qualidade da moradia, por exemplo, sendo o déficit habitacional elevado e a favelização generalizada nas grandes metrópoles e alhures – pode confundir mais do que esclarecer, a menos que se pretenda promover mais inclusão (alcançar os que ficaram de fora, embora façam parte do público-alvo potencial) do que atuar ainda mais seletivamente. Se a meta é incluir, porém, há mecanismos mais efetivos, mais seguros e mais eficazes – no limiar, mais eficientes –, como prover determinados tipos de benefícios ao conjunto da população. São os benefícios universais que, além de suavizar o consumo e reduzir *gaps* de renda, evitam preventivamente que, em situação de risco ou incerteza, haja perda acentuada de bem-estar e queima de dotações já escassas nos grupos mais vulneráveis e expostos à pobreza. O Brasil não instituiu ainda nenhum mecanismo para atuar preventivamente.

Dadas, portanto, as características do nosso sistema de proteção social no que diz respeito ao combate à pobreza, resta saber quão efetivo tem sido na sua redução e erradicação, e qual a contribuição real desses programas de transferência de renda monetária nesse processo.

As tabelas 1A e 1B revelam que, também no Brasil e no Nordeste, se observa, na presente década, uma queda expressiva do número de pobres e da sua proporção. As tabelas apresentam uma decomposição da renda familiar *per capita* segundo as três fontes registradas pela PNAD, a saber: rendimentos do trabalho; rendimentos provenientes de aposentadorias e pensões; e rendimentos de outras fontes que compõem a totalidade da renda monetária familiar. As chamadas “outras fontes” conjugam origens distintas, segundo o próprio IBGE, tais como

pagamentos de aluguéis, recebimentos de dividendos e, também, no caso dos mais pobres, transferências de renda públicas, derivadas da condição de beneficiário de algum programa ou de política de algum nível de governo. No caso da população que se situa nos primeiros décimos da distribuição, a classificação “outras fontes” é usada como *proxy* de recebimento do Bolsa-Família, BPC ou outro benefício assistencial equivalente.

A linha de pobreza adotada neste exercício foi aquela vigente no âmbito do Bolsa-Família para cada um dos anos selecionados. No caso de 2001, que precede a criação do Programa Bolsa-Família, procedemos a uma deflação do valor de 2003 para torná-lo constante e comparável. Adotamos os mesmos critérios de comparação no caso da linha de indigência. Portanto, todos os valores para cada ano são comparáveis e consistentes.

Os dados da tabela 1A e 1B para o Brasil revelam que, em 2001, os rendimentos do trabalho mantinham na pobreza 45,4% dos brasileiros. Em 2008, esse percentual cai para 30%, isto é, em sete anos, 21 milhões de pessoas deixam de ser pobres graças essencialmente à retomada do crescimento em bases sustentáveis a partir de 2003 (forte elevação do investimento, em níveis muito superiores às taxas de crescimento do PIB) e à recuperação do salário mínimo (reajustes acima da inflação, com aumentos reais). Ambos, conjugados, promovem novas oportunidades de emprego com crescimento real dos rendimentos do trabalho. Ainda assim, em 2008, considerando-se exclusivamente a renda do trabalho, o número de brasileiros vivendo na pobreza alcança 57 milhões, número praticamente idêntico ao registrado em 2001, considerando-se todas as fontes de renda. Significa dizer que, em 2008, o trabalho ainda não basta, portanto, para assegurar uma vida digna a um contingente extraordinário de brasileiros (um terço da população).

Porém, graças às aposentadorias e pensões – tanto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto do Regime Público (RPPS) –, o número absoluto e relativo de pobres decai sensivelmente em 12% (o que representa menos 22 milhões de pessoas) e leva o índice de pobreza, considerando-se como fonte de renda trabalho e benefícios contributivos, para 18,7%. Isto indica que, ao contrário do que costuma ser veiculado de forma equivocada, o sistema de aposentadorias não é tão regressivo, beneficiando apenas aqueles cobertos pelo seguro social, contribuintes do setor formal da economia. Nesse caso, tomam importância as aposentadorias rurais para homens e mulheres, em igual valor, e o fato de o salário mínimo estar vinculado ao piso previdenciário. Por fim, temos que as demais transferências fiscais não contributivas ou assistenciais

ainda reduzem em mais 3% o contingente de pobres, diminuindo seu número para 29,4 milhões de pessoas ou 15,5% da população. Isto equivale aproximadamente a 7,5 milhões de famílias que vivem abaixo da linha de pobreza de R\$ 140,00 *per capita*.

Resumidamente, observamos que, na presente década, o número de pobres cai de 57,2 milhões de pessoas para menos de 30 milhões, tomando-se uma linha de pobreza que é extremamente baixa e corresponde a cerca de R\$ 4,5 *per capita*/dia ou US\$ 2,5 *per capita*/dia, muito próximo ao padrão do Banco Mundial. Nas grandes cidades brasileiras não se tomam dois ônibus em um dia com esse valor.

Já no caso da indigência, sem dúvida o efeito cumulativo do crescimento com elevação dos rendimentos do trabalho e mais emprego, e com maior cobertura dos programas assistenciais de transferência de renda, é bem mais efetivo. Enquanto no caso da pobreza, em 2008, todas as transferências de renda acumuladas (contributivas e não contributivas) reduzem o índice de pobreza à metade, com queda de 30% para 15%, no caso da indigência ou pobreza extrema esse efeito é mais amplo: a proporção de indigentes cai, no mesmo ano, de 19,2% para 6,5%, ou seja, declínio de dois terços (de 36 milhões de indivíduos para 12 milhões, ou 3,6 milhões de famílias indigentes). Fomos mais efetivos em reduzir significativamente a indigência monetária do que a pobreza. Ainda assim, cabe recordar que a linha de indigência é atualmente de R\$ 2,3 *per capita*/dia, uma linha quase indigente!

Cabe registrar que, dentre as pessoas que se encontram abaixo da linha da pobreza após todas as transferências fiscais, 55% delas afirmaram não receber nenhum rendimento no item “outras fontes”, o que indica não serem beneficiárias de nenhum programa governamental de transferência de renda. Em 2001, essa proporção de não beneficiários era infinitamente maior, alcançando 84%.

A boa nova, portanto, consiste em termos expandido amplamente a cobertura do público-alvo dos programas de transferência de renda como o Bolsa-Família, retirando, inclusive, somente em 2008, cerca de 5,5 milhões de pessoas da indigência. Em 2001, essa eficácia era bem menor, pois foram retirados da indigência monetária 3,1 milhões de indivíduos. Nossa eficácia praticamente dobrou, por força do grande aumento da cobertura. Contudo, o déficit de cobertura mantém-se elevado, o que indica falhas na focalização. Para reverter esse quadro, há que transformar o Bolsa-Família em um direito para todos aqueles que preencherem os quesitos de habilitação. Por ora, os benefícios dependem da disponibilidade de recursos orçamentários, o que forçosamente reduz a demanda

atendida. Se o Bolsa-Família se tornasse de fato um direito, teríamos condições de praticamente erradicar a indigência no País, ou reduzi-la a níveis residuais.

Tabela IA
Proporção de Pobres %

| Brasil | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Pobres | 2008 | 2007 | 2004 | 2001 |
| Todos os Rendimentos (inclui outras fontes) | 15,5 | 19,2 | 22,1 | 33,3 |
| Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões | 18,7 | 21,8 | 34,9 | 34,6 |
| Apenas Rendimento do Trabalho | 30,1 | 33,3 | 36,5 | 45,4 |
| Indigentes | | | | |
| Todos os Rendimentos (inclui outras fontes) | 6,5 | 8,2 | 8,5 | 15,6 |
| Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões | 9,4 | 10,9 | 11,3 | 17,0 |
| Apenas Rendimento do Trabalho | 19,2 | 20,9 | 21,3 | 27,4 |
| Nordeste | | | | |
| Pobres | 2008 | 2007 | 2004 | 2001 |
| Todos os Rendimentos (inclui outras fontes) | 29,2 | 35,5 | 39,3 | 52,5 |
| Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões | 34,7 | 40,0 | 43,7 | 53,0 |
| Apenas Rendimento do Trabalho | 48,8 | 54,2 | 58,0 | 65,3 |
| Indigentes | | | | |
| Todos os Rendimentos (inclui outras fontes) | 12,0 | 15,7 | 16,0 | 28,2 |
| Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões | 18,1 | 21,4 | 21,7 | 30,3 |
| Apenas Rendimento do Trabalho | 30,4 | 34,4 | 35,0 | 43,6 |

FONTE: IBGE - PNDAs com base na renda familiar *per capita* - Inclui missings e famílias com renda 0.

Tabela 1B
Número de Pobres

| Brasil | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Pobres | 2008 | 2007 | 2004 | 2001 |
| Todos os Rendimentos (inclui outras fontes) | 129.497.278 | 36.322.306 | 40.395.722 | 57.246.811 |
| Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões | 35.466.179 | 41.244.408 | 45.453.053 | 59.410.723 |
| Apenas Rendimento do Trabalho | 57.101.997 | 62.961.022 | 66.598.844 | 78.058.032 |
| Indigentes | | | | |
| Todos os Rendimentos (inclui outras fontes) | 12.350.063 | 15.428.976 | 15.590.548 | 26.865.279 |
| Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões | 17.773.725 | 20.592.390 | 20.698.258 | 29.143.176 |
| Apenas Rendimento do Trabalho | 36.528.070 | 39.468.703 | 38.893.286 | 47.012.898 |
| Nordeste | | | | |
| Pobres | 2008 | 2007 | 2004 | 2001 |
| Todos os Rendimentos (inclui outras fontes) | 15.612.488 | 18.793.745 | 20.113.790 | 26.743.731 |
| Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões | 18.575.919 | 21.159.561 | 22.351.767 | 27.412.777 |
| Apenas Rendimento do Trabalho | 26.110.801 | 28.682.434 | 29.658.246 | 33.276.449 |
| Indigentes | | | | |
| Todos os Rendimentos (inclui outras fontes) | 6.428.484 | 8.305.567 | 8.205.631 | 14.340.113 |
| Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões | 9.699.006 | 11.344.079 | 11.104.270 | 15.430.273 |
| Apenas Rendimento do Trabalho | 16.285.981 | 18.222.346 | 17.903.188 | 22.224.451 |

FONTE: IBGE - PNDAs com base na renda familiar *per capita* - Inclui missings e famílias com renda 0.

No caso do Nordeste, os dados das tabelas 1A e 1B indicam recuo em proporções e dinâmica importantes. Mas diferenças agudas subsistem e revelam que, embora o Nordeste receba cerca de 50% dos benefícios do Bolsa-Família, ele mantém ainda níveis de pobreza e de indigência muito superiores aos níveis da média nacional. Por exemplo, em 2008, a proporção de pobres registrada no Nordeste, considerando-se apenas os rendimentos do trabalho, alcança 48,8%, ou seja, 3% a mais que a proporção apurada para o Brasil, em 2001, de 45,4%. Em 2008, a proporção de pobres no Brasil é de 15,5%. Relativamente, o *gap* entre o Nordeste e o Brasil não foi reduzido, no que diz respeito à pobreza e à indigência, de modo a fazer com que o Nordeste apresente um padrão mais próximo da média nacional. O diferencial ainda é grande e deveria ter sido mais atenuado pelos programas compensatórios de renda. Em 2008, metade da população do Nordeste, considerando os rendimentos do trabalho, vive abaixo da linha da pobreza, contra

menos de um terço da população brasileira. O problema maior continua sendo o de oportunidades de emprego e de ocupação para o nordestino, cujos rendimentos ocupacionais permanecem muito baixos. Vinte e seis milhões de pessoas são pobres no Nordeste por causa de problemas vinculados ao mercado de trabalho (baixos rendimentos ocupacionais).

No caso da indigência ou pobreza extrema, o quadro é semelhante. Pode-se observar pela leitura das tabelas 1A e 1B que a queda da indigência no Brasil se verifica de forma mais veloz do que no Nordeste, considerando-se todas as fontes de renda. A proporção de indigentes no Brasil cai de 15,6% para 6,5% entre 2001 e 2008, ao passo que seu recuo se mostra menos acentuado no Nordeste – 28,2% para 12%, no mesmo período.

Os índices de indigência e de pobreza no Nordeste em 2008 equivalem praticamente ao dobro do registrado no Brasil. Atente-se para o fato de que em 2001, a distância entre os indicadores de pobreza e de indigência do Nordeste e do Brasil era menor no caso da pobreza e quase igual no caso da indigência. O que explica mais uma vez essa eficácia menor das transferências de renda em termos de redução da pobreza e da indigência no Nordeste é o menor patamar de rendimentos oriundos do trabalho na região *vis-à-vis* o resto do Brasil. Portanto, do ponto de vista das políticas compensatórias, uma solução para reduzir esse hiato seria elevar o valor dos benefícios médios transferidos às famílias pobres, para que seu impacto no Nordeste fosse mais efetivo.

Pelo lado do trabalho infantil, a evolução é positiva, mas ainda longe de ter erradicado o problema. A Tabela 2 mostra que no Brasil e no Nordeste houve uma redução de cinco pontos percentuais da taxa de ocupação das crianças, na faixa 10-14 anos, vivendo em famílias abaixo da linha da pobreza. Apesar disso, em 2008, mais de 10% das crianças pobres brasileiras e nordestinas trabalham.

Tabela 2
Percentual de crianças ocupadas em famílias pobres

| | Brasil | Nordeste |
|------|---------------|-----------------|
| 2008 | 16 | 21 |
| 2007 | 15 | 19 |
| 2004 | 13 | 17 |
| 2001 | 11 | 14 |

FORNTE: IBGE, PNADS.

A Tabela 3 destaca a evolução recente da taxa de atividade e a taxa de desocupação da população total e daquela vivendo abaixo da linha de pobreza do Bolsa-Família. O recorte foi novamente feito para o Brasil e para o Nordeste e contemplou ainda o corte de sexo, considerando como população aquela na faixa etária 18-64 anos (potencialmente ativos). Tomando-se inicialmente os dados relativos ao Brasil, há que assinalar notícias alvissareiras para a população total: cai significativamente a taxa de desocupação entre 2001 e 2008 (8,9% para 6,7%) – a dos homens cai para menos de 5% – e aumenta a taxa de atividade (ocupados + desocupados), notadamente a feminina.

No caso do Nordeste, observa-se movimento semelhante, embora a taxa de desocupação entre 2001 e 2008 não tenha recuado na mesma velocidade observada no Brasil. Ela declina de 8,9% (taxa igual ao do Brasil em 2001) para 7,5% em 2008. Logo, diferenciais regionais de desenvolvimento parecem explicar essa dinâmica mais lenta no Nordeste, que acaba reproduzindo um *gap* de recuperação em relação ao resto do País também no que diz respeito às políticas compensatórias de renda.

Tabela 3
Taxa de Desocupação e Taxa de Atividade, População Total e Pobres, Brasil, 2001 e 2008

| | Taxa de Desocupação | | Taxa de Atividade | |
|----------------------------|---------------------|-------|-------------------|-------|
| | 2001 | 2008 | 2001 | 2008 |
| Total da População* | | | | |
| Masculino | 7,1% | 4,8% | 88,6% | 89,0% |
| Feminino | 11,4% | 9,1% | 61,0% | 65,7% |
| Total | 8,9% | 6,7% | 74,3% | 76,9% |
| Pobres* | | | | |
| Masculino | 12,7% | 13,6% | 87,5% | 84,5% |
| Feminino | 18,8% | 22,4% | 52,3% | 52,4% |
| Total | 15,1% | 17,4% | 69,2% | 66,8% |

*Entre 18 e 64 anos
FONTE: PNAD - IBGE

Taxa de Desocupação e Taxa de Atividade, População Total e Pobres, Nordeste, 2001 e 2008

| | Taxa de Desocupação | | Taxa de Atividade | |
|----------------------------|---------------------|-------|-------------------|-------|
| | 2001 | 2008 | 2001 | 2008 |
| Total da População* | | | | |
| Masculino | 7,0% | 5,7% | 87,8% | 88,2% |
| Feminino | 11,5% | 9,9% | 58,8% | 62,8% |
| Total | 8,9% | 7,5% | 72,7% | 75,0% |
| Pobres* | | | | |
| Masculino | 9,1% | 10,1% | 88,2% | 87,2% |
| Feminino | 14,2% | 16,4% | 53,7% | 54,2% |
| Total | 11,1% | 12,7% | 70,5% | 69,4% |

*Entre 18 e 64 anos
 FONTE: PNAD - IBGE

Em se tratando da população pobre, a direção do movimento mostra-se idêntica no País e na região Nordeste, e inversa ao observado no caso da população em geral, a saber: aumenta a taxa de desocupação dos pobres e a taxa de atividade varia muito pouco para mais ou para menos.

Outra informação original é que a taxa de desocupação dos mais pobres no Brasil é superior à dos pobres do Nordeste. Ao contrário do que uma leitura apressada poderia sugerir, os pobres não estão recusando empregos ou desertando do mercado de trabalho. À medida que alguns milhões de pessoas saem da pobreza e permanece o núcleo duro da pobreza, aquele mais estrutural, é esperado que aumente a taxa de desocupação entre os indivíduos com menos dotações e, portanto, menos oportunidades. A Tabela 2 só faz revelar que, para os mais desvalidos, a situação continua muito difícil, independente da região onde morem. Observe-se que no caso das mulheres pobres a situação é particularmente grave no que se refere à busca de emprego, pois as taxas de desocupação feminina elevam-se a 22,4% no Brasil e a 16,4% no Nordeste – para os homens, essas taxas são 13,6% e 10,1%, respectivamente. Como nem todos os pobres aqui identificados são beneficiários do Bolsa-Família, não se pode intuir que se trate de fortalecimento do seu poder de barganha, ampliado em razão de disporem agora de uma renda mínima de sobrevivência que lhes permite recusar ocupações degradantes e em patamares de remuneração inaceitáveis. Isso pode ser verdade para um contingente relativamente pequeno de desempregados.

Os dados evidenciam, ao final, que os programas compensatórios de transferência de renda são mais eficazes em dirimir a indigência e a intensidade da pobreza do que verdadeiramente erradicá-la. Ainda assim, o número de pessoas

vivendo abaixo da linha da pobreza extrema alcança 12 milhões de pessoas, sendo que mais da metade vive no Nordeste ou é constituída de crianças.

Frente aos limites estabelecidos pelos programas de combate à pobreza que apenas focam a renda monetária, passou-se a privilegiar enfoques que contemplam uma abordagem multidimensional da pobreza. A pergunta é: abordagens multidimensionais da pobreza serviriam para melhor identificar os pobres ou contribuem para melhor apreender o conjunto de necessidades não satisfeitas a serem atendidas?

A título de ilustração, apresentamos a seguir resultados de uma avaliação do programa Bolsa-Família realizado na cidade do Recife, entre dezembro de 2007 e janeiro de 2008, junto a uma amostra de cadastrados no CadÚnico, beneficiários ou não do programa Bolsa-Família. Essa amostra representava um universo de 121 mil famílias cadastradas e destas, 81% eram beneficiárias do Bolsa-Família. O universo de pessoas atingiu quase 500 mil indivíduos, cujas características encontram-se discriminadas na Tabela 4.

Tabela 4

Distribuição relativa da população que compõe as Famílias Cadastrais, por sexo, cor/raça e grupos etários - Recife - 2007

| Características Básicas | Total | Distribuição Relativa % |
|--------------------------------|----------------|--------------------------------|
| Sexo | | |
| Homem | 219.391 | 44,3 |
| Mulher | 275.726 | 55,7 |
| Cor/Raça | | |
| Branca | 132.983 | 26,9 |
| Parda | 286.460 | 57,9 |
| Preta | 69.553 | 14,0 |
| Amarela | 2.573 | 0,5 |
| Indígena | 2.396 | 0,5 |
| Grupos Etários | | |
| De 0 a 4 Anos | 50.834 | 10,3 |
| De 5 a 15 anos | 149.130 | 30,1 |
| De 16 a 24 anos | 82.505 | 16,7 |
| De 25 a 59 anos | 191.801 | 38,7 |
| Acima de 60 | 20.404 | 4,1 |
| Total | 495.117 | 100,0 |

FONTE: Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira por intermédio dos resultados do Programa Bolsa-Família no Recife, IE/UFPE-ENGE/IBGE. Apoio FINEP/Proshare, 2007-2010. Coordenação: Lavinas

O *survey* foi aplicado por meio de um questionário impresso, de 44 páginas, dez módulos e aproximadamente 230 questões. As questões contemplaram todos os membros das famílias e por vezes apenas o/a responsável ou cônjuge.

Dentre alguns resultados mais gerais, que nos oferece a Tabela 5, cabe destacar:

1. No que diz respeito à eficácia do programa na redução da pobreza, observa-se que o impacto das transferências de renda é modesto, pois apenas 7% das famílias beneficiárias (7.100 aproximadamente) cruzam a linha da pobreza de R\$ 120,00 mensais de renda familiar *per capita*. No entanto, o impacto na redução da indigência é bem mais efetivo: 10,3 mil famílias deixam de viver na miséria extrema, seu número absoluto caindo de 53,5 mil para 43,2 mil. Ainda assim, temos um contingente importante de pessoas indigentes a demandar políticas compensatórias. Observe-se que essa baixa eficácia não é característica do Recife, mas marca do programa Bolsa-Família. Vários estudos já realizados e divulgados indicam que o maior impacto desse programa consiste em reduzir a intensidade da pobreza e da indigência e sua severidade. Isto também ocorre no Recife, onde a severidade da pobreza é reduzida pela metade no caso das famílias pobres e em dois terços, no caso das famílias indigentes.

A Tabela 5 mostra como o Bolsa-Família em Recife reduz a pobreza das famílias cadastradas e qual é a grandeza da pobreza das que não são atendidas pelo programa. A diferença entre a segunda e a primeira coluna reflete o efeito do programa na redução da pobreza das famílias efetivamente beneficiadas. A última coluna mostra o nível de pobreza das famílias que, embora cadastradas no CadÚnico de Recife, não foram atendidas pelo programa. A Tabela 5 mostra ainda informações semelhantes sobre as famílias que vivem na indigência (extrema pobreza).

Como se pode constatar, na primeira linha da Tabela 5 o programa retira da pobreza cerca de 6% das famílias efetivamente beneficiadas e retira da indigência, 9% delas. Em números absolutos isto significa, respectivamente, 5.943 e 8.785 famílias. Além disso, observa-se que 21% das famílias efetivamente atendidas pelo programa – ou aproximadamente 24 mil famílias – não eram pobres, já que apenas 79% delas tinham renda familiar *per capita* inferior a R\$ 120,00.

Tabela 5

Medidas de Pobreza para o total das Famílias Cadastrais, beneficiárias ou não, segundo as linhas de indigência e pobreza institucionais do Bolsa-Família - Recife - 2007

| Medidas de Pobreza | Famílias Beneficiárias | | Famílias não-Beneficiárias |
|---|------------------------|--------------|----------------------------|
| | Após o BF | Antes do BF | |
| Renda Familiar Per Capita inferior a R\$60,00 | | | |
| Porporção de Pobres % (P0.100) | 43,24 | 52,05 | 36,67 |
| Hiato Agregado (R\$) | 1.172.938,00 | 2.285.994,00 | 335.444,66 |
| Hiato Médio dos Pobres | 27,21 | 44,05 | 42,97 |
| Intensidade da pobreza % (P1.100) | 19,61 | 38,21 | 26,26 |
| Severidade da Pobreza % (P2.100) | 11,30 | 33,12 | 22,82 |
| Renda Familiar Per Capita inferior a R\$120,00 | | | |
| Proporção de Pobres % (P0.100) | 73,31 | 79,27 | 59,17 |
| Hiato Agregado (R\$) | 4.608.895,00 | 6.306.844,00 | 964.961,75 |
| Hiato Médio dos Pobres | 63,05 | 79,79 | 76,60 |
| Intensidade da pobreza % (P1.100) | 38,52 | 52,71 | 37,77 |
| Severidade da Pobreza % (P2.100) | 25,74 | 43,02 | 30,21 |

FORTE: Bolsa-Família no Recife, IE/UFRJ- Ence/IBGE. Apoio FINEP/Prosare, 2007-2010

2. Outro número marcante é a proporção de famílias pobres cuja renda familiar *per capita* as habilitaria a se tornarem beneficiárias do Bolsa-Família em Recife, mas que não foram efetivamente contempladas pelo programa ou deixaram de sê-lo. Cerca de 60% das famílias não atendidas estão de acordo com os requisitos do programa e são, de fato, pobres, sendo quase 40% destas indigentes. Em números absolutos isso significa 12.602 e 7.808 famílias, respectivamente. Isto indica problemas graves de focalização do Programa, em razão das evidentes ineficiências verticais e horizontais, e uma baixa eficácia, na medida em que é limitada a capacidade de retirar as famílias da pobreza.

3. O hiato agregado é uma medida de insuficiência de renda. O hiato de renda de uma família pobre (indigente) é a distância entre a sua renda familiar *per capita* e o valor da linha de pobreza (ou da linha de indigência). Ou seja, é o montante que falta à renda familiar para que a família ultrapasse o patamar estipulado como pobreza (ou indigência). A insuficiência de renda é dada pela soma dos hiatos. Esta soma é chamada de hiato agregado e está na segunda linha da Tabela 5.

4. A terceira linha da referida tabela mostra, por sua vez, como o programa reduz o hiato médio de renda das famílias pobres. Considerando o universo das famílias efetivamente beneficiadas, vemos que esse hiato era de R\$ 79,79 antes das transferências de renda (considerando a renda familiar) e passou para R\$ 63,05 após as transferências fiscais. Ou seja, mantém-se bastante elevado. Dessa forma, podemos afirmar que o programa Bolsa-Família reduziu a insuficiência de renda em cerca de R\$ 17,00, em média, o que parece pouco à primeira vista. Um outro fato chama a atenção: o valor do hiato médio das famílias não beneficiadas é de R\$ 76,00. Assim, os hiatos médios das famílias assistidas e não assistidas são muito próximos antes da transferência de renda garantida pelo programa. Porém, após a transferência fiscal, esse *gap* de valores acentua-se.

5. O hiato médio calculado, considerando-se a linha de indigência, indica que, para as famílias não beneficiadas, esse valor era de R\$ 43,24. Para as famílias efetivamente beneficiadas, o valor do hiato médio passou de R\$ 44,05 para R\$ 27,27 após a transferência fiscal. Ou seja, em média, a insuficiência de renda dos dois grupos era muito próxima antes do Programa. Após as transferências do Bolsa-Família, há uma forte redução da insuficiência média de renda entre os indigentes. O impacto na redução da intensidade da indigência é bem mais efetivo que na redução do hiato de pobreza.

6. A quarta linha da Tabela 5 revela ainda a intensidade da pobreza e da indigência (P1) para os dois grupos de famílias. Como podemos ver, a intensidade da pobreza para as famílias não assistidas é 37,77%. A intensidade da pobreza para as famílias efetivamente beneficiadas passa de 52,71% para 38,52%. Assim, podemos afirmar que as transferências do programa eliminaram a diferença na intensidade que existia entre os dois grupos. Temos um cenário um pouco diferente para a intensidade da indigência. Para as famílias não assistidas a intensidade é 26,26%. A intensidade para as famílias efetivamente beneficiadas passa de 38,21% para 19,61% com o programa. Isto indica que a intensidade da indigência era maior nas famílias assistidas e que, depois do programa, essa situação foi revertida.

7. A intensidade da pobreza (P1) citada acima é calculada a partir do hiato de renda de cada família. Porém, essa medida não dá peso diferenciado aos hiatos grandes ou pequenos. Dessa forma, as insuficiências de rendas elevadas entram no cálculo da mesma forma que as insuficiências de rendas pequenas. Uma medida de pobreza, que dá mais peso para as famílias muito pobres, é a severidade da pobreza (P2). Logo, a severidade é muito sensível às transferências

de rendas feitas aos mais pobres. Quanto mais pobre for a família, maior é o efeito de uma transferência sobre a severidade.

8. A severidade da pobreza pode ser observada na última linha da Tabela 5, na qual, para o grupo não assistido, é de 30,21%. Para as famílias efetivamente beneficiadas, a severidade passa de 43,02% para 25,74% com as transferências do programa. Isto indica que a pobreza era mais severa no grupo beneficiado e que a forte queda da severidade mostra que famílias muito pobres estão se beneficiando efetivamente do programa.

9. As mesmas conclusões podem ser obtidas quando olhamos para a severidade da indigência. A severidade para o grupo não assistido é 22,82%. Para as famílias efetivamente assistidas, a severidade passa de 33,12% para 11,30% com as transferências do programa. Novamente, isto indica que a indigência era mais severa no grupo beneficiado e que a forte queda da severidade se deve ao direcionamento das transferências para famílias muito pobres, ao menos as que conseguiram ser contempladas.

10. Os resultados citados acima já eram esperados. Os benefícios do programa podem aliviar os efeitos da pobreza. Porém, as transferências de renda são de pequeno valor, em média R\$ 19,25 para cada membro das famílias efetivamente beneficiadas. Dificilmente esses valores retiram as famílias assistidas da condição de pobres, a não ser aquelas cuja renda familiar *per capita*, antes das transferências fiscais, situa-se relativamente próxima à linha.

De fato, as ineficiências horizontais derivadas da adoção de programas de transferência de renda condicionada são inerentes à própria lógica do modelo de gestão e dificilmente serão sanadas, permitindo uma verdadeira inclusão de toda a população-alvo da política assistencial. Isso compromete a eficácia desses tipos de programa na redução efetiva e significativa da pobreza.

Mas se do ponto de vista da renda os resultados desse *survey* vêm comprovar o que foi dito a partir dos dados da PNAD, o que dizer quando se olha a chamada “pobreza multidimensional”? Para analisar aspectos relacionados às dimensões e extensões da pobreza raramente analisados, estabelecemos uma metodologia que permitiu construir determinadas dimensões a partir das perguntas (variáveis) presentes no questionário levado a cabo pelo *survey*. O Quadro 1 indica as 13 dimensões privilegiadas e o número de variáveis que levaram à construção de um indicador sintético para cada uma delas.

Quadro I

| | |
|--|--------|
| Indicador de moradia: | 19 var |
| Indicador de saneamento: | 6 var |
| Indicador de trabalho: | 7 var |
| Indicador de formalidade: | 9 var |
| Indicador de risco: | 10 var |
| Indicador de inclusão social: | 19 var |
| Indicador de participação comunitária: | 10 var |
| Indicador de vida sem medo: | 31 var |
| Indicador de proteção das crianças: | 14 var |
| Indicador de saúde reprodutiva: | 6 var |
| Indicador de saúde: | 4 var |
| Indicador de oportunidades geradas pelo Bolsa-Família: | 6 var |
| Indicador de bem-estar subjetivo: | 7 var |

FONTE: Bolsa-Família no Recife, IE/UFRRJ-Ence/IBGE. Apoio FINEP/Prosare, 2007-2010.

Os resultados estão plotados no Gráfico 1. Sua leitura é fácil: quanto mais próximo o resultado estiver de 1, melhor; quanto mais próximo a zero, pior. Procuramos, também, discriminar, dentre os cadastrados, aqueles cuja renda familiar *per capita* era superior à linha de pobreza (não pobres), os que estavam entre a linha de pobreza e a de indigência, e os indigentes, vivendo abaixo da linha de pobreza extrema, de modo a apreender o que lhes é comum ou implica em vivência distinta da situação de pobreza.

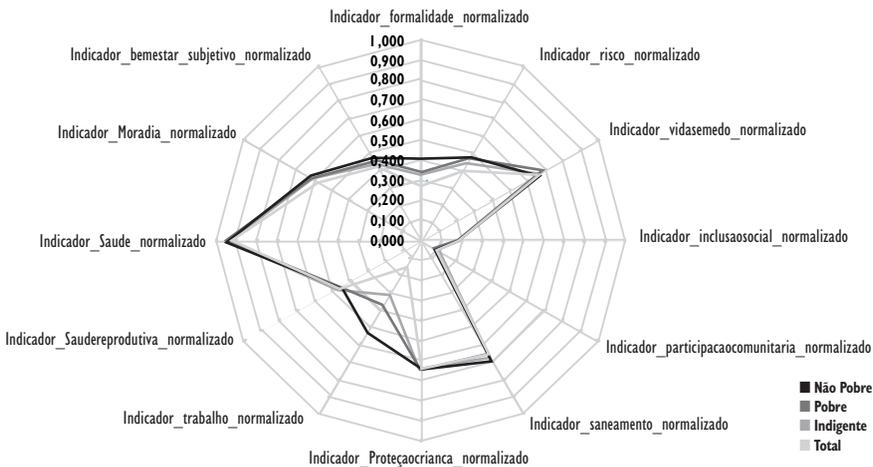
Três comentários sintéticos merecem destaque:

a) a situação de desproteção e exclusão é generalizada, havendo grande similitude entre os três grupos discriminados, exceto no que diz respeito à inserção ocupacional, captada pelos indicadores “trabalho normatizado”, “formalidade normatizada” e “risco”, no qual busca-se identificar se há detenção de ativos para fazer frente a períodos de incerteza. Nesses quesitos, vemos que os não pobres registram um índice pouco acima de 0,500 para o trabalho e em torno de 0,400 na formalidade. Embora baixo, metade do ideal, é, no entanto, quatro vezes superior ao índice registrado pelos indigentes. Logo, o que mais discrimina os grupos vulneráveis, vivendo em situação de pobreza no Nordeste, é sua inserção no mercado de trabalho. Os indigentes são aqueles completamente alijados de qualquer oportunidade de emprego minimamente satisfatória para um padrão de vida próximo à subsistência. Ocupação para os pobres continua sendo o grande desafio para que possam superar suas fragilidades e riscos. Nos demais índices, todos convergem para a média.

b) onde há provisão de serviços universais, alcança-se o melhor índice junto aos três grupos aqui analisados. É o caso da saúde, que supera 0,900. A universalidade é prerrogativa indissociável da melhoria de vida da população vulnerável, sem o que estaremos sempre reproduzindo ineficiências horizontais.

c) duas dimensões surpreendem pelos seus baixos índices e ambas dizem respeito ao grau de isolamento dessas famílias vulneráveis no âmbito das sociedades nas quais vivem. São eles os indicadores de “inclusão social” e de “participação comunitária”. Ambos são inferiores a 0,200 para todos os grupos e denotam que uma das dimensões mais dramáticas vivenciadas por essas pessoas é a pobreza das relações de sociabilidade, participação e inclusão. Estão verdadeiramente fora de todo e qualquer convívio social, apartadas, o que indica haver poucas chances de superação da miséria. Os laços de solidariedade entre esses grupos tampouco se apoiam nas redes tradicionais de vizinhança que, no passado, traziam alguma compensação e auxílio recíprocos. Pelo visto, transferências de renda são insuficientes para contrarrestar esse quadro de miséria humana.

Gráfico I



Considerações finais

Analisamos, neste artigo, dimensões relativas à pobreza de renda e outras dimensões menos frequentes. Faltou, no entanto, abordar um aspecto fundamental das políticas de combate à pobreza, qual seja aquela que se dá por

intermédio da provisão de serviços públicos, tais como saúde, educação, saneamento e oferta de moradia social, cuja finalidade maior é equiparar as condições de acesso, superando assimetrias de informação e a falta de oportunidades que um benefício monetário sozinho não garante, por maior que seja. A desmercantilização – ou a falta de – na provisão de bens essenciais ao bem-estar e à erradicação da pobreza não é compensada com transferências de renda monetárias.

Nesse quesito, novamente o Brasil andou muito pouco nos últimos anos. Houve, sim, um grande crescimento do gasto social federal com transferências de renda, sejam elas contributivas ou não, entre 2000 e 2008. Ele aumentou de forma sistemática nas rubricas onde a institucionalidade da seguridade social foi afirmada – a saber, assistência, previdência, saúde e também trabalho –, por meio da constituição de um orçamento próprio, com fontes de receitas exclusivas. No entanto, ficaram de fora outras dimensões essenciais ao bem-estar e à segurança da população, como moradia e saneamento, cuja evolução ficou ainda mais refém da política macroeconômica de restrição de gastos, baixo crescimento e formação de elevados superávits fiscais primários. Um exemplo é a política de moradia: o gasto *per capita* com habitação e urbanismo alcançava, em 2000, R\$ 17,00, e despenca para R\$ 7,00 oito anos mais tarde (valores reais).

O Brasil tem feito a escolha de favorecer as políticas de renda no âmbito do seu sistema de proteção social, obedecendo a uma métrica que estabelece patamares de bem-estar baixos, dado o padrão já alcançado pelo País. Pensar no desenvolvimento é pensar, antes de mais nada, em equiparação de condições de bem-estar e acessibilidade. Por ora, essa preocupação está ausente da agenda do País, que vê na política de mínimos sociais a solução para todos os problemas. Além de pouco eficaz, como demonstrado, ela ainda não é um direito e, portanto, não contempla a todos aqueles que deveriam ser contemplados na qualidade de público-alvo. Tampouco reduz as diferenças regionais de bem-estar no ritmo que se poderia esperar. Há que ser mais ousado para galvanizar as vantagens que a retomada do crescimento oferece e mudar a métrica da política social. É possível, ainda mais agora, que estabilidade e crescimento tornem a ocasião imperdível.

CELIA LESSA KERSTENETZKY

POBREZA NO BRASIL: NOVE TEMAS PARA O NOVO SÉCULO¹

“[...] estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento, posto ao alcance de todos [...] e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado.” (FURTADO, 1998, p. 64)

Introdução

O objetivo desta comunicação é propor alguns temas/perspectivas que, a meu juízo, não têm recebido a devida ênfase – quando não estão inteiramente ausentes – no debate público sobre a pobreza no Brasil. O reconhecimento dos avanços recentes obtidos pelo Brasil nessa área não deve bloquear a atenção a fatores que operam em prazo mais longo e que podem comprometer a velocidade e a sustentabilidade dos resultados. Em uma perspectiva de desenvolvimento, a atenção a esses fatores parece não somente necessária como crucial.

Entre os temas que selecionei estão a economia política das políticas de combate à pobreza, a efetividade comparada de políticas focalizadas e universais, a justiça distributiva das políticas e dos resultados, as dimensões em que se medem a pobreza, o problema da participação dos “beneficiários”, a permanência na pobreza, a relação entre justiça distributiva e desenvolvimento, a abordagem dinâmica dos gastos sociais e o tema das “crianças *versus* idosos” a partir da perspectiva das chances de vida. Como se notará, optei por abordar a questão da pobreza a partir da temática mais abrangente do Estado do bem-estar social, e este, por meio de sua inevitável, ainda que inadvertida, relação com um projeto de desenvolvimento. Por fim, a concepção de desenvolvimento implícita é também abrangente: processo por meio do qual são expandidas as liberdades humanas reais.² A lista emergiu desses pressupostos.

¹ Texto preparado para a mesa “Pobreza no Brasil: realidade e controvérsias”, do Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional do Nordeste, organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado e realizado em Recife, entre os dias 13 e 16 de outubro de 2009.

² Cf. Furtado (1998): “O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação tecnológica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente.” (FURTADO, 1998, p. 64 e 65). E cf. Amartya Sen (2000).

I. Economia política

A queda contínua da pobreza no Brasil, ao longo da primeira década do século XXI, é fato inegável.

Apesar de o País não contar com uma linha oficial de pobreza, várias linhas (Ipea, FGV) têm confirmado a redução da incidência da pobreza e da extrema pobreza, medidas como insuficiência de renda monetária. O mesmo se repete quando outras medidas são adotadas (como o hiato e a severidade da pobreza) (ver Tabela 1). Do mesmo modo, quando estimada como privações várias, incorporando dimensões como educação, moradia e serviços públicos, a pobreza tem se contraído. Aparentemente, não apenas teria havido expansão de oportunidades como também redução das desigualdades em sua distribuição (ver Tabela 2).

Ao examinarmos os grupos de renda da população, observamos que o crescimento no novo século foi redistributivo: a taxa de crescimento da renda dos mais pobres foi bem superior à dos mais ricos (ver Gráfico 1). A redução da pobreza foi acompanhada pela diminuição da desigualdade na distribuição pessoal da renda.³ De fato, metade da melhora na pobreza entre 2001 e 2008 pode ser creditada à redução da desigualdade. (A magnitude e a velocidade desta redução podem ser observadas no Gráfico 2.)

O debate em torno desses resultados positivos tem privilegiado duas questões: de um lado, a identificação dos determinantes; de outro, a compreensão de sua significância. Quanto aos determinantes – tema que não tratarei, a não ser brevemente –, o papel do mercado de trabalho e das transferências governamentais parece bem documentado. Mesmo no caso do mercado, a ação pública se fez sentir via gasto em educação, possível responsável pela elevação dos rendimentos médios do trabalho, e regulamentação do mercado de trabalho, uma vez que a expansão do emprego se deu justamente no segmento protegido por regulamentação.

A questão da relevância dos resultados, por sua vez, tem alimentado certa controvérsia. Avaliando-se a situação do ponto de vista dos (in)sucessos do passado, certamente as reduções observadas são significativas; tendo-se em mente, por outro lado, o valor atual desses indicadores e o que ainda resta a fazer, a perspectiva se inverte. A distribuição da renda segue sendo muito concentrada, a intensidade da pobreza é ainda muito elevada, especialmente

³ Conforme estimada pela PNAD. Outras medidas de distribuição de renda, como as medidas de polarização entre ricos e pobres, também encontraram a mesma retração que as medidas de desigualdade nas distribuições usuais (como os índices de Gini e Theil).

a pobreza infantil, e sua distribuição espacial, muito desigual, penalizando com severidade a população rural. A pobreza e a pobreza extrema, por exemplo, se fosse mantido o ritmo de redução do último ano, seriam virtualmente eliminadas em 25 anos; a desigualdade de renda atingiria o nível canadense (desigualdade moderada) em 20 anos; o nível chileno de universalização do ensino médio seria alcançado apenas em três décadas. Portanto, a conclusão de possibilidade é inescapável: sim, a redução é ao mesmo tempo significativa e insuficiente.

O quadro abaixo resume, parcialmente, o estado atual do déficit social brasileiro:

O lado B: pobreza e desigualdades no Brasil do século XXI

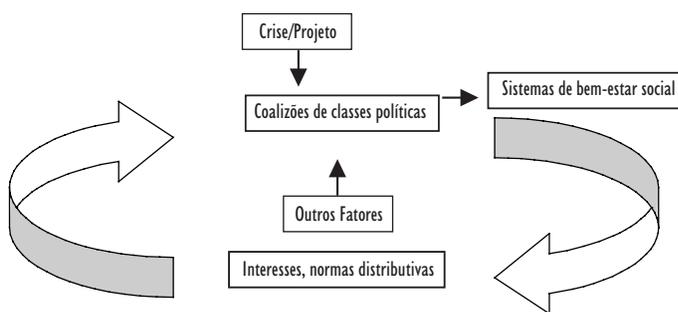
| | |
|---|--|
| Pobreza* | Um em cada quatro brasileiros é pobre, sendo que um em cada três pobres é extremamente pobre |
| Indicadores de desigualdade de renda* | Índice de Gini de 54,4, entre os dez maiores do mundo; 10% mais ricos detêm 40% da renda; 40% mais pobres detêm 10% da renda; 1% mais rico se apropria do equivalente à renda apropriada pelos 45% mais pobres. |
| Indicadores de desigualdade de acesso a oportunidades** | Para cada 100 domicílios com acesso a serviços de saneamento e eletricidade, há 64 sem serviços (21 no SE; 170 no NE e 570 no N); 22,5% dos domicílios contam com eletricidade, telefone fixo, computador, geladeira, televisão a cores e máquina de lavar (cerca de 8% nas regiões N e NE; 29,6% no SE); Metade dos maiores de 25 anos não concluiu o ensino fundamental; 36,8% dos jovens entre 18 e 24 anos finalizam o ensino médio. |

FONTE: * Ipea (2009); ** Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2009).

Sob a perspectiva dos recursos, o esforço de redistribuição requerido para acelerar a cobertura do déficit social não parece excessivo. Estima-se, por exemplo, que se “um terço da renda nacional fosse perfeitamente distribuída, seria possível garantir a todas as famílias a satisfação das necessidades básicas. Com 3% do PIB seria possível eliminar a pobreza” (IPEA, 2009, 14). Uma vez que esse relativamente pequeno esforço não tem sido feito, não há como evitar a conclusão de que a aversão à desigualdade e pobreza dos brasileiros (especialmente daqueles a quem tocava contribuir financeiramente, mas não exclusivamente deles) é muito baixa, certamente inferior à observada na esmagadora maioria dos demais países do mundo. Como lidar com essa constatação?

Preferências por redistribuição não são preferências naturais. Elas em boa medida brotam de uma preexistente cultura pública, onde valores e normas são até certo ponto compartilhados. Contudo, quando observamos a história da montagem dos sistemas de bem-estar social mundo afora, verificamos que sua construção e expansão se deram aos saltos, com momentos dramáticos de escolhas sociais mais ou menos pró-redistribuição, em geral respondendo a crises ou projetos de desenvolvimento, sendo seguidos por longos períodos de maturação e de fermentação de consensos apoiando essas construções institucionais.

Ou seja, esses processos não foram caracterizados por uma evolução gradativa. Na origem dos saltos estão coalizões de classes e de partidos políticos, e foram estas que permitiram a construção dos sistemas de bem-estar social hoje existentes e definiram o caráter mais ou menos redistributivo destes. Estes sistemas, por sua vez, contribuíram para a formação de uma cultura pública da qual emergiram preferências por mais ou menos redistribuição. A partir da constituição dos sistemas de bem-estar social, entra em operação um bem documentado processo de inércia institucional em que as instituições existentes condicionam outras instituições e políticas, tornando os esforços de reforma, às vezes radicais no discurso, apenas ajustes à margem. Os sistemas, em outras palavras, acabam exercendo a função “pedagógica” de formação de preferências, mesmo que não tenham sido desenhados para esse fim.



FONTE: elaboração própria

Que lições se podem tirar desses processos? O Brasil está montando uma rede efetiva de proteção social. É importante ter clareza da economia política dessa política social. A experiência de outros países ensina que é muito mais difícil expandir programas que foram desenhados para serem limitados e que foram

apoiados por um consenso político em torno desse desenho limitado. Uma questão importante a explorar é, pois, em que medida as políticas e instituições imaginadas para o enfrentamento de pobreza e desigualdades podem elas mesmas facilitar (ou dificultar) a construção de consensos políticos que perpetuem seus efeitos redistributivos ao longo do tempo (KERSTENETZKY, 2009a).

Sugiro que pelo menos duas agendas poderiam favorecer a formação de coalizões abrangentes e com efeitos redistributivos realmente impactantes: uma agenda de desenvolvimento, relacionando claramente redistribuição com desenvolvimento (aparentemente a agenda de desenvolvimento do século XXI, cf. EVANS 2009), e a agenda da universalização de serviços de qualidade, promovendo uma integração de diferentes grupos sociais na utilização e no financiamento dos vários serviços sociais publicamente providos.

2. Focalização ou universalização

Que políticas são mais eficientes no combate à pobreza: as políticas focalizadas ou as políticas universais?

Normalmente, essa questão é referida a políticas de transferência de renda, e enquadrada pelo tema do orçamento limitado. Dado certo orçamento social, o que deve fazer um governo para reduzir a pobreza? O lógico seria transferir renda dos que têm para os que não têm. Na prática, contudo, países que possuem políticas focalizadas de transferência de renda têm tido *menos* sucesso na redução da pobreza do que países com políticas universais, isto é, políticas de transferência de renda que não focalizam os mais pobres (ver Tabela 3).

Qual a razão para isso? Há duas, pelo menos: em primeiro lugar, países com políticas de transferência universais costumam tributar as transferências proporcionalmente aos ganhos, de modo que o ganho líquido entre os pobres é maior; em segundo lugar, os orçamentos para a redistribuição tendem a ser menores em países com políticas focalizadas (compare o gasto social americano com o sueco, que é o dobro do primeiro, 30% do PIB) e a hipótese é que o apoio político e tributário a políticas sociais depende, em parte, de quão inclusivas elas sejam (KORPI; PALME, 1998; KERSTENETZKY, 2009a).

Outra política universal, que foge do âmbito das políticas sociais em sentido estrito, são as políticas de mercado de trabalho. Entre os países com indicadores de pobreza realmente baixos, várias são as opções: mercado de trabalho protegido por forte regulamentação ou vários graus de regulamentação, complementados

por assistência variadamente generosa e políticas de ativação capacitantes. De todo modo, o mercado de trabalho tem se revelado a instituição mais efetiva na redução da pobreza no mundo, sobretudo quando regulamentado ou operando em estreita complementaridade com as instituições do Estado do bem-estar social. Estas instituições, como se sabe, afetam as possibilidades de saída (aposentadorias e pensões), saída temporária (licenças, re-treinamento) e entrada no mercado de trabalho (políticas de colocação e emprego público).

A ação pública na entrada do mercado de trabalho deve ser apreciada não apenas do ponto de vista da educação e qualificação, providas e/ou financiadas publicamente, mas também da capacidade do Estado de gerar (direta ou indiretamente) empregos, especialmente empregos públicos nos setores de provisão de bem-estar social. Observando-se o papel do setor de serviços na composição do emprego nos dias de hoje, e o enorme déficit de serviços sociais no Brasil, uma política keynesiana se proporia a promover a absorção de trabalhadores no setor de provisão de bem-estar social. Esta tem sido a perspectiva adotada pelos Estados do bem-estar social (EBES) contemporâneos mais bem sucedidos em termos de igualdade e redução da pobreza (ver Tabela 4). Essa estratégia, além de garantir a sustentabilidade financeira de Estados do bem-estar social caros, ampliando sua base fiscal, tem múltiplas consequências: interfere positivamente na dinâmica do emprego, reduz a pobreza permanente, o desemprego duradouro e a desigualdade de renda e de oportunidades.

3. Justiça distributiva

O debate atual sobre a redução da pobreza e da desigualdade precisa considerar a evolução recente do ponto de vista da justiça distributiva. Esta seria mais uma pedra de toque para testar a significância dos resultados.

Segundo John Rawls (1971), uma transformação social pode ser considerada socialmente justa se resultar em vantagens para os menos favorecidos. Segundo Amartya Sen (1992), essas vantagens devem ser expressas em um conjunto de liberdades reais de escolha, entre diferentes tipos de vida, disponíveis para os indivíduos. A extensão dessas liberdades reais depende não apenas de recursos, mas também do quanto, e de quantas maneiras diferentes, os indivíduos conseguem converter recursos em realizações (de modo que o seu nível de realização reflita o mais possível uma escolha feita por eles e não, por exemplo, a sua posição social).

Desse ponto de vista, a constatação do mais intenso progresso econômico e de padrões de vida dos grupos de renda mais baixa frente ao progresso mais lento

dos mais favorecidos no Brasil levaria à conclusão de que estamos no caminho da justiça social rawlsiana-seniana. O caso brasileiro mostraria a importância de várias intervenções governamentais na promoção desses resultados (em interação com bons momentos da economia global e nacional).

Consideremos, em primeiro lugar, o comportamento do mercado de trabalho, instituição que tem sido singularizada como a responsável principal pela melhoria observada na distribuição pessoal da renda.

Aparentemente, parte importante do sucesso derivaria da expansão dos empregos no setor formal da economia, setor regulamentado que protege o trabalhador sob o manto do salário mínimo, da legislação do trabalho e da seguridade social. A política de revalorização do salário mínimo, transformada em política de governo ao longo da atual administração, é crucial aqui. Essa política também protege o piso dos benefícios constitucionais governamentais: aposentadorias e pensões, e benefício de prestação continuada. Do mesmo modo, intervém sobre o mercado de trabalho o progresso observado na escolarização dos trabalhadores, substancialmente financiada e provida pelo Estado, além de programas de qualificação e investimentos públicos que estimulem contratações no setor privado. Finalmente, o próprio Estado como empregador é um componente respeitável da demanda por trabalho.

Importantes também são as transferências governamentais, em especial a rede de proteção social, complementando a renda do trabalho, e as aposentadorias não contributivas, tão cruciais no meio rural. E além destas, a expansão de oportunidades de saúde e moradia (incluindo acesso a serviços públicos, como água, luz, esgoto, transporte público), e de participação social e política na sociedade abrangente.

Todas essas esferas apresentaram progressos, alguns mais notáveis do que outros. Contudo, de um ponto de vista de justiça social, é fundamental observar em que medida essas instituições oferecem perspectivas de integração efetiva e duradoura, de participação e redução das distâncias sociais de modo sustentável.

De uma perspectiva estritamente rawlsiana, tratar-se-ia de checar se as instituições básicas da sociedade estão fazendo a sua parte em assegurar uma igualdade justa de oportunidades. Mais radicalmente, porém, temos de admitir que não seria suficiente que as instituições básicas estivessem gerando progresso nas condições de vida dos menos favorecidos, e dessa maneira justificando as desigualdades remanescentes, pois se estas desigualdades se revelassem ainda intensas e sobretudo duradouras tenderiam a perpetuar as instituições que as

promovem, pelo canal de transmissão da economia política (KERSTENETZKY, 2002). Isto seria não apenas eticamente injustificável como prejudicial a vários outros objetivos sociais, como a coesão social, a democracia (idem) e o próprio crescimento econômico (ARRIGHI, 2008; EVANS, 2009).

Nessa perspectiva, os desafios são bem maiores. Que sejam também empregos formais os novos empregos gerados é certamente um progresso. Mas o horizonte é intensificar a participação social dos trabalhadores que ingressem nesses empregos, oferecendo oportunidades de mobilidade ocupacional, especialmente caso estes sejam empregos de baixa produtividade e baixo nível de realização pessoal, como são os crescentemente disponíveis no setor de serviços de rotina ao consumidor. Quanto às oportunidades educacionais, o horizonte é acelerar o progresso na qualidade desses serviços para que as habilidades cognitivas e os conhecimentos adquiridos possam se converter em real incremento das opções abertas para as pessoas, libertando-as do imobilismo de suas posições sociais. Outro alvo é, de novo, o sistema educacional público, agora em sua capacidade de neutralizar a ação de um dos mais resilientes mecanismos de perpetuação das desigualdades, as famílias, compensando as desigualdades de oportunidades, geradas por distintos *backgrounds* familiares, por meio de um eficiente sistema de educação pré-escolar e de cuidados. Outros desafios: ampliar a demanda por trabalho nos segmentos do Estado do bem-estar social necessários à provisão de oportunidades, assegurando a perspectiva de carreiras atraentes e contrabalançando o crescimento do segmento de serviços de baixa produtividade que aferram os trabalhadores a uma vida de trabalho de baixa realização e escassas perspectivas. Quanto às oportunidades de moradia, garantir a regularidade e a qualidade dos serviços públicos, sobretudo para aqueles que vivem em bairros carentes ou em comunidades e assentamentos precários. E, finalmente, proceder a uma distribuição mais equitativa da riqueza ou do acesso a ela. É cada vez mais claro que, em uma economia de mercado, o acesso a rendimentos e oportunidades depende do acesso à riqueza; neste sentido, várias políticas redistributivas são de interesse: além da reforma agrária, a renda básica de cidadania ou o capital básico, e políticas de democratização do crédito, com ênfase na condição de cidadão, não exclusivamente “investidor”.

4. Multidimensionalidade, realizações e liberdades

Renda não é suficiente. É certo que ela traduz as possibilidades de consumo de bens que estão disponíveis no mercado e, imperfeitamente, também o grau em que

as pessoas desfrutam das liberdades econômicas comumente presentes em economias de mercado (por exemplo, em que medida as pessoas são realmente livres em suas escolhas de emprego e esforço, em que medida recebem rendimentos adequados por trabalhos realizados). No Brasil, esse componente é importante – a pobreza de renda é significativa. E isto ocorre em uma economia de mercado, o que em parte reflete o quanto o mercado ainda opera fora da regulamentação governamental e do controle social, incluindo de modo excludente. Porém, pobreza não se resume à privação de renda (“insuficiência de renda”) ou consumo insuficiente de bens disponíveis no mercado; há muitos outros componentes de uma vida de qualidade que não são adquiríveis no mercado.

Outros componentes de bem-estar são ainda os demais conjuntos de bens, serviços e direitos (como segurança e proteção social, direitos civis e políticos) mais diretamente garantidos pelo Estado. Do mesmo modo, aqui é necessário aferir em que medida a provisão pública “inclui excluindo” – oferecendo serviços insuficientes, ou precários, ou irregulares, com baixo grau de monitoramento e responsabilidade, à custa de desalento político, engendrando o que denominei de “síndrome do subatendimento” (KERSTENETZKY, 2009b).

Finalmente, é importante também avaliar se bens e serviços redundam de fato em realizações e liberdades efetivas de realização, em virtude da intercessão de filtros posicionais (gênero, lugar de moradia, classe, idade, etnia) ou de restrições individuais (metabolismo, deficiências físicas, condições psicológicas e patológicas). Se o objetivo na análise da pobreza é aferir a privação de realizações e de liberdades de realizar – os fins para a realização dos quais recursos e políticas distributivas são concebidos –, é relevante estimar essas condições adicionais e desenhar políticas que as compensem. Um último componente é o ambiental: em uma perspectiva de realizações e liberdades para realizar, o ponto de vista ambiental entra, minimamente, por uma questão de equidade em relação às gerações futuras (KERSTENETZKY, 2009b).

5. Participação

O tema da participação parece indispensável. Ele dispara uma reconfiguração das políticas da pobreza que subverte a relação entre cidadãos pobres e governantes, da habitual relação de clientela para uma relação entre portadores de direitos e obrigações e seus representantes.

Em uma pesquisa recente em comunidades pobres no Rio de Janeiro, observei que a melhoria de indicadores quantitativos de renda e de serviços

públicos não se fez acompanhar por uma melhoria da qualidade e da regularidade dos serviços oferecidos pelo governo (KERSTENETZKY, 2009c). Apesar de reclamarem com intensidade da precariedade dos mesmos, os entrevistados mostraram um grau preocupante de desalento político. De um modo geral, tendiam a favorecer opções informais/ilícitas de serviços e a identificar o “bom político” como o que “ajuda” a comunidade (oferecendo assistência e atendimento gratuitos fora da rede pública). Os serviços acabam sendo vistos como liberalidade, não como direito; a política, confinada na prática ao relacionamento com os políticos, é percebida como um mercado onde favores são trocados por votos.

Nessa dinâmica, a participação dos cidadãos na definição da pauta de serviços, no monitoramento e controle deles, bem como no *feedback* para os provedores públicos, é inteiramente eclipsada. As dimensões de cidadania política e cidadania-consumidora precisam ser incorporadas na agenda de discussão sobre o enfrentamento da pobreza no Brasil. As consequências antecipáveis da incorporação da dimensão participativa são não apenas um aumento da legitimidade e da efetividade da política pública, como também a ativação de uma perspectiva de cidadania política em grupos sociais tradicionalmente excluídos (enquanto agentes) da esfera pública.

6. Permanência, volatilidade, vulnerabilidade

A dinâmica da pobreza precisa ser mais bem conhecida de modo a influenciar as políticas de combate. Dados sobre países da OECD os classificam como apresentando sucesso variado em termos de redução da pobreza permanente. De novo, os países que adotam políticas universais têm a menor persistência da pobreza, os mais seletivos, a maior persistência (ver Tabela 5).

Essa perspectiva sugere que políticas muito seletivas podem subestimar a importância de fatores que operam em prazos mais longos e que acabam atraindo a pessoa de volta para a pobreza após um sucesso momentâneo. Esses fatores podem existir: (1) dentro das famílias – um dos membros contrai uma doença, o que significa gastos extras, ou necessidade de cuidados especiais, que implica, por parte do indivíduo economicamente ativo, em abandono de um emprego ou ingresso em um emprego com remuneração mais baixa ou mais precário; presença de crianças pequenas; (2) nas comunidades – quando um serviço deixa de ser oferecido, apresenta alguma irregularidade ou é oferecido de modo precário (um posto de saúde ou uma escola fechada por conta da violência, ou

a falta crônica de professores), ou quando um serviço inexistente (creche, assistência para idosos e doentes) se faz subitamente necessário, ou quando as comunidades são muito homogeneamente pobres, formando redes sociais pobres; (3) no mercado de trabalho – onde os empregos de baixa qualidade (que exigem baixa qualificação) são também os mais voláteis. Levar em consideração esses fatores requer políticas de transferência de renda menos seletivas, operando em *tandem* com políticas de oferta de serviços regulares e de qualidade. Requer também que se leve em consideração, na estimação da pobreza, não apenas linhas de pobreza (absoluta e relativa), mas também graus de pobreza, que transmitem a informação quanto a diferentes vulnerabilidades de pessoas e comunidades à situação de pobreza.

7. Justiça distributiva e desenvolvimento

O debate sobre a redução da pobreza e da desigualdade implicitamente relaciona os temas de justiça social e desenvolvimento. Parece-me necessário explicitar essa conexão. Fazê-lo não significa renunciar à proposição de que razões meramente de justiça social justificariam políticas sociais para a sua retificação. Porém, há mais razões, e com isso o consenso que se pode formar em torno delas pode ser ainda mais amplo. Giovanni Arrighi e co-autores, analisando o malgrado modelo de desenvolvimento da África do Sul, observaram que a expropriação dos trabalhadores é disfuncional ao capitalismo contemporâneo: deixá-los ignorantes, sem saúde, sem acesso a meios de recurso e apartados das oportunidades cruciais para o bem-estar na competitiva economia do conhecimento seria comissão de suicídio (ARRIGHI, 2008, *apud* EVANS, 2009).

Os mais bem sucedidos Estados do bem-estar social modernos, em seus esforços de redução das desigualdades e da pobreza, são justamente aqueles que melhor combinaram políticas sociais e econômicas, como políticas socialmente integradoras, com ampla cobertura e universalidade, e com qualidade inegável, investindo, entre outros, em serviços de cuidado, em educação, saúde, transporte, além das conhecidas e engenhosas políticas de mercado de trabalho. Essa combinação resultou em sociedades mais igualitárias e com bons indicadores econômicos (PIB *per capita*, produtividade, taxa de emprego, taxa de desemprego, emprego feminino, emprego de idosos e deficientes) (KENWORTHY, 2004). A opção foi por um padrão de consumo digno com solidariedade social. Parece importante, no caso brasileiro, explicitar a integração das políticas sociais a uma agenda de desenvolvimento, não apenas por sua função compensatória, mas também por sua função proativa e sua

centralidade em um projeto de desenvolvimento não exclusivamente econômico. Realizações e liberdades para realizar são fins do processo de desenvolvimento e instrumentos para o progresso econômico com equidade.

8. Abordagem estática versus abordagem dinâmica

O tema da pobreza precisa incorporar uma abordagem dinâmica, que explore vários efeitos de interação. Gosta Esping-Andersen (2005) sugere uma contabilidade social dinâmica em que os gastos presentes sejam comparados com retornos futuros, não necessariamente com benefícios presentes. Por exemplo, a decisão de ampliar o gasto social em creches e pré-escolas pode parecer absurda frente aos custos elevados e à urgência de tantas outras necessidades e privações, mas pode se justificar se significar a redenção ou minimização de problemas sociais (e de gastos sociais) no futuro. Basicamente, a ideia é confrontar o gasto como custo e como investimento. Nesse sentido serão bem-vindas estimativas sobre os efeitos dos gastos sociais sobre o PIB futuro, no lugar da ênfase exclusiva no gasto como percentual do PIB (custo).

9. Crianças e idosos a partir da perspectiva das chances de vida

Na discussão sobre pobreza, muitas vezes se compara a pobreza das crianças com a dos idosos, os dois grupos etários mais vulneráveis socialmente, sugerindo que as políticas de combate à pobreza (transferências de renda) favorecem os idosos em detrimento das crianças.

Penso que a perspectiva correta seria:

(1) avaliar o conjunto de políticas que atingem esses dois contingentes populacionais e não apenas as transferências do programa Bolsa-Família (BF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), notando que no caso dos idosos o BPC substitui a renda do trabalho, e que este não é o caso do BF;⁴

(2) considerar a pobreza como déficit de realizações e liberdades (segundo a perspectiva de Amartya Sen); isso equivaleria a ajustar a renda às necessidades especiais de diferentes grupos da população; no caso dos idosos, isso implicaria em avaliar o comprometimento da renda com medicamentos e outros gastos com saúde e com cuidados externos;

(3) avaliar em que medida os benefícios aos idosos servem de proteção social a outros membros da família, especialmente os jovens e os adultos

⁴ Agradeço a Fábio Veras pela sugestão, em comunicação pessoal.

desempregados, e em que medida o recebimento desses benefícios permite liberar membros ativos da família para o mercado de trabalho;

(4) avaliar essas decisões a partir da perspectiva das chances de vida (por exemplo, a segurança econômica na idade avançada afetando as decisões de jovens de assumir riscos que podem vir a ser socialmente produtivos) (cf. ESPING-ANDERSEN *op.cit.*).

Considere, por exemplo, duas possibilidades alternativas: um jovem confiante de que terá uma velhice segura poderá se sentir mais inclinado a assumir riscos – tentar profissões diferentes, até que encontre uma mais compatível com suas vocações – ou, alternativamente, poderá descuidar do futuro e desperdiçar a vida em atividades pouco produtivas. Muito provavelmente a decisão dependerá das reais opções disponíveis, do ambiente em que viva, e certamente também de suas preferências pessoais por uma vida mais ou menos confortável, que, em parte, são afetadas pelas opções e pelo ambiente. Segundo Edmund Phelps, Prêmio Nobel de Economia em 2006 (PHELPS, 2006), os EUA são um dinamismo em inovação precisamente porque adotam o princípio da privatização do risco (em contraste, por exemplo, com a Europa, onde prevalece o princípio da socialização do risco). Porém, os países escandinavos complicam a figura plana: nesses países a segurança econômica na velhice se combina com altas taxas de inovação. Para compreendermos como e por que, a questão da cultura pública e das instituições do EBES parece importar. Se o trabalho for percebido como uma possível fonte de realização e não apenas como inutilidade, ou como a única opção para garantir a segurança econômica, outros comportamentos, diferentes dos previstos por Malthus-Phelps (para quem o medo é que faz o indivíduo prosperar), tornam-se concebíveis.

A perspectiva adotada em países de EBES igualitários tem sido a individualização do bem-estar, com isso desonerando membros ativos da família das responsabilidades de cuidado e permitindo sua maior participação no mercado de trabalho. Além disso, essa individualização tem representado não apenas a preservação do bem-estar dos idosos como a oferta da opção de ativação para eles. A ideia, neste caso, é oferecer a maior quantidade de opções compatíveis com a sustentabilidade financeira do EBES igualitário.

Considerações finais

Em síntese, a perspectiva adotada nesta comunicação é que o debate sobre a pobreza deve estar referido ao debate mais abrangente sobre o Estado do bem-

estar social como um projeto de desenvolvimento para o País. Nesse sentido, o fenômeno da pobreza suscita respostas tanto compensatórias como proativas, umas e outras se justificando enquanto circunscritas por uma agenda de desenvolvimento. Isso não apenas porque essas respostas ganhariam, assim, constância e coerência, como também porque, na ausência desse balizamento, seus efeitos poderiam rivalizar seriamente com os objetivos mais amplos do desenvolvimento como expansão equitativa de liberdades reais.

Referências

Livros

ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, J. (2009). Economic inequality and the welfare state. *In: SALVERDA, W; NOLAN, B.; SMEEDING, T.M. (eds.). The Oxford handbook of economic inequality*. Oxford: Oxford University Press.

FURTADO, C. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1998.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

KENWORTHY, L. *Egalitarian capitalism – jobs, incomes, and growth in affluent societies*. New York: Russell Sage Foundation, 2004.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: The Belknap Harvard Press, 1971.

SEM, A. *Inequality reexamined*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Periódicos

IPEA. PNAD 2008: primeiras avaliações. *In: Comunicado da Presidência* nº. 30, 24 de setembro de 2009.

KERSTENETZKY, C.L. (2002). Por que se importar com a desigualdade. *In: Dados – Revista de Ciências Sociais*, 45(4), pg.649-676.

_____. Redistribuição e desenvolvimento: a economia política do programa Bolsa-Família (2009 A). *In: Dados – Revista de Ciências Sociais*, 52(1), p.53-84.

KORPI, W.; PALME, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *In: American Sociological Review*, vol. 63, nº. 5, p. 661-687.

PHELPS, E. Dynamic capitalism. *In: The Wall Street Journal*, 10 October 2006, p. A14.

Dissertação, tese, monografia

ARRIGHI, G.; ASCHOFF, N.; SCULLY, B. *Labor supplies in comparative perspective: The Southern Africa paradigm revisited*. Berkeley: University of California. Working paper presented at Department of Sociology, February 28, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. (2005). Children in the welfare state. A social investment approach. *DemoSoc Working Paper 2005-10*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Eventos

KERSTENETZKY, C.L. (2009c). Rio's favelas: informal institutions, social capital and development. *In: 2009 International Conference of the Human Development and Capability Association*. Lima, 2009.

Documento mimeografado

EVANS, P. (2009). *Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls*. Berkeley: University of Berkeley, mimeo.

KERSTENETZKY, C.L. (2009b). *The Brazilian social developmental state: progressive agenda in a (still) conservative polity*. Rio de Janeiro, mimeo.

Anexo**Tabela I. Evolução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil – 2003, 2007, 2008**

| Indicadores | 2003 | 2007 | 2008 |
|-------------------------------|------|------|------|
| % de pobres | 39,4 | 28,1 | 25,3 |
| Hiato de pobreza | 18,2 | 11,9 | 10,4 |
| Severidade da pobreza | 11,1 | 7,1 | 6,0 |
| % extremamente pobres | 17,5 | 10,3 | 8,8 |
| Hiato de extrema pobreza | 7,3 | 4,5 | 3,7 |
| Severidade de extrema pobreza | 4,4 | 3,0 | 2,4 |

FONTE: Ipea 2009. Estimativas com base nas PNADS de 2003, 2007 e 2008. Linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 187,50 e R\$ 93,75 para a extrema pobreza. Hiato e severidade da pobreza estão expressos em múltiplos das linhas de pobreza.

Tabela 2. Evolução de outras dimensões da pobreza entre crianças e jovens de 0 a 17 anos – Brasil 1992 e 2009

| Indicadores | Pobreza (probabilidade média) | | Desigualdade (Índice de dissimilaridade) | |
|--|-------------------------------------|------|--|------|
| | 1992 | 2008 | 1992 | 2008 |
| Acesso a serviços habitacionais básicos | | | | |
| Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado à água | 39 | 22 | 24 | 13 |
| Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado à saneamento | 53 | 34 | 30 | 17 |
| Acesso à informação | | | | |
| Porcentagem de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos que vivem em domicílios sem televisão e telefone | 85 | 19 | 55 | 10 |
| Acesso à educação | | | | |
| Porcentagem de crianças de 5 a 6 anos que não frequentam a escola | 45 | 12 | 14 | 4 |
| Porcentagem de crianças de 7 a 14 anos que não frequentam a escola | 12 | 2 | 5 | 0 |
| Porcentagem de crianças de 15 a 17 anos que não frequentam a escola | 37 | 15 | 13 | 4 |
| Progresso e conclusão educacional | | | | |
| Porcentagem de crianças de 11 anos que não completaram a 4ª série | 69 | 47 | 32 | 13 |
| Porcentagem de adolescentes de 15 anos que não completaram o ensino fundamental | 85 | 57 | 43 | 20 |
| Porcentagem de jovens de 18 anos que não completaram o ensino médio | 93 | 75 | 53 | 29 |
| Trabalho precoce e desemprego juvenil | | | | |
| Porcentagem de crianças de 10 a 14 anos trabalhando | 19 | 7 | 8 | 2 |
| Porcentagem de adolescentes de 15 a 17 anos que buscam trabalho e permanecem desempregados | 17 | 23 | 4 | 6 |
| Vulnerabilidade entre mulheres e jovens | | | | |
| Porcentagem de meninas de 15 a 17 anos que são cônjuges em algumas família | 4 | 4 | 3 | 3 |
| Porcentagem de meninas de 15 a 17 anos que já são mães | 5 | 5 | 2 | 2 |
| Mortalidade | | | | |
| Taxa de mortalidade dos filhos nascidos vivos entre mulheres de 15 a 44 anos (em mil) | 74 | 37 | 17 | 7 |

FONTE: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PDNAD) de 1992 a 2008

FONTE: Ipea, 2009.

**Tabela 3. Redução da pobreza em famílias com crianças (meados dos anos 1990)
(1)**

| | Pobreza de mercado | Pobreza pós-Redistribuição | Percentual de redução da pobreza |
|------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---|
| Dinamarca | 30 | 6 | 80 |
| Finlândia | 18 | 3 | 83 |
| Noruega | 29 | 5 | 83 |
| Suécia | 39 | 4 | 90 |
| Média do Regime | 29 | 5 | 84 |
| Austrália | 32 | 17 | 47 |
| Canadá | 29 | 16 | 45 |
| Irlanda | 28 | 15 | 46 |
| Reino Unido | 39 | 21 | 46 |
| Estados Unidos | 31 | 26 | 16 |
| Média do Regime | 32 | 19 | 40 |
| Bélgica | 31 | 6 | 81 |
| França | 40 | 10 | 75 |
| Alemanha | 31 | 12 | 61 |
| Itália | 37 | 21 | 43 |
| Holanda | 25 | 8 | 68 |
| Espanha | 30 | 13 | 57 |
| Média do Regime | 32 | 12 | 64 |

FONTE: *US-based estimates, from Bradbury and Jantti (2001, 83)*. Em E.-Andersen e Myles, 2009.
Pobreza < 50% da renda mediana equivalente.

Tabela 4. Perfil de gastos em três regimes de bem-estar

| | Gasto social público (% GDP) (1) | Gasto privado como % do gasto social | Serviços não saúde como % do gasto público total | Focalização: % de transferências p/ primeiro quintil (2) |
|--------------------|---|---|---|---|
| Nórdico | 25 | 5 | 18 | 34 |
| Anglo | 19 | 19 | 4 | 43 |
| Europa continental | 26 | 8 | 5 | 30 |

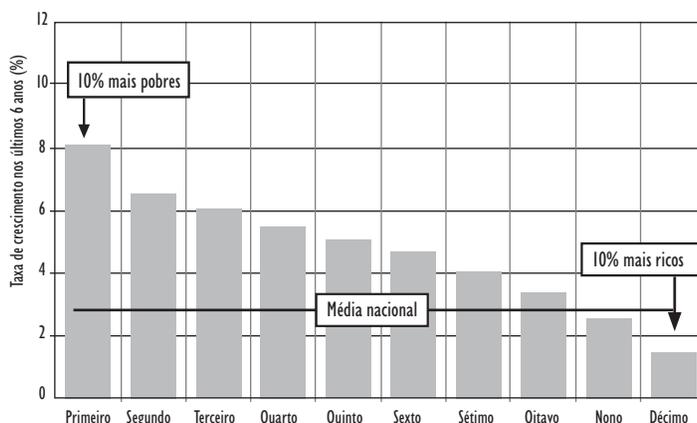
FONTE: calculations from Adema and Ladaique (2005, Table 6) and from Forster and d'Ercole (2005). (1) Data refer to net social spending. 2) excludes retired households. Em E.-Andersen & Myles, 2009.

Tabela 5. A persistência da pobreza de renda em famílias com crianças (I)

| | Um ano | Dois anos | Três ou + anos |
|----------------|--------|-----------|----------------|
| Dinamarca | .41 | .28 | .03 |
| França | .59 | .42 | .13 |
| Alemanha | .49 | .30 | .09 |
| Itália | .64 | .41 | .16 |
| Espanha | .60 | .37 | .12 |
| Reino Unido | .49 | .29 | .11 |
| Estados Unidos | .81 | .71 | .58 |

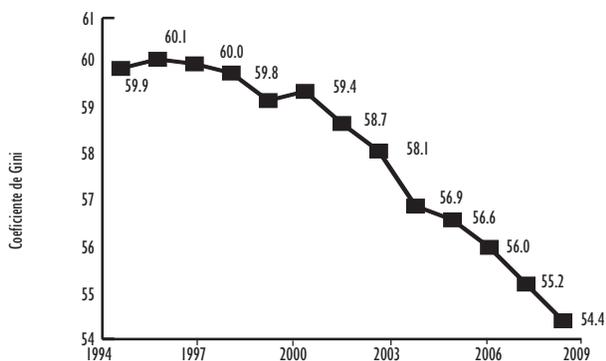
SOURCE: ECHP, 1994-2001 for Europe and the PSID, 1993-1997, for the us. Em E.-Andersen & Myles, 2009.

Note: Persistency has been estimated with Kaplan-Mayer survival functions. Income poverty is measured as < 50% of adjusted median, and moving out of poverty is > 60% of adjusted median income.

Gráfico I: Taxa de crescimento médio da renda domiciliar per capita por décimos da distribuição nos últimos 6 anos: Brasil, 2001 e 2008

FONTE: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2008

FONTE: Ipea, 2009

Gráfico 2: Coeficiente de Gini entre 1995 e 2008 (Renda Familiar per capita)

Fonte: Ipea, 2009

HELOÍSA MENDONÇA DE MORAIS

A POBREZA: REALIDADE E CONTROVÉRSIAS¹

Apresentação

Inicialmente, obrigada ao Centro Celso Furtado por esta oportunidade de trazer ao debate aspectos da política de saúde em sua acepção de política social, entendida enquanto processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e a sociedade civil. Obrigada, ainda, pela oportunidade de dialogar com colegas de outras universidades pelos quais tenho cultivado respeito e admiração.

Ao receber o convite, meu primeiro sentimento foi o de que o mesmo havia chegado ao endereço errado. E por duas razões: a primeira, pelo fato de não estar profissionalmente situada no campo das ciências sociais, políticas ou econômicas, áreas afins do encontro, e, aparentemente, na circunstância deste seminário, guardando certa distância da saúde coletiva; a segunda, por se tratar de uma reunião de *experts* em seus campos de atuação, condição em que não me enquadro.

Quanto à primeira dúvida, fui esclarecida por alguns dos organizadores que haveria espaço para debater sobre a realidade da pobreza em distintas dimensões e pude depreender não ser estranho tratar de uma questão tão cara ao povo brasileiro: suas condições de saúde e controvérsias relativas à realidade assistencial. Quanto ao fato de não ser uma *expert*, restou-me escolher: desistir ou ousar.

Vou ousar, então, apresentar algumas questões para o debate.

Introdução

Quando, em 1988, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi instituído, acreditou-se que o Brasil tinha dado um salto significativo no dilemático campo das políticas sociais. Construído em torno de um pacto cujos atores políticos gozavam de ampla representação junto aos movimentos sociais, emergiu no cenário nacional trazendo expectativas de mudança para a sociedade.

O projeto do SUS não se arrogava a condição de uma política voltada, principalmente, para a diminuição da pobreza. Todavia, considerando as irrefutáveis relações entre condições de vida e de saúde, esperava-se que a materialização das propostas de atenção universal e integral contidas em sua formulação repercutisse positiva e cumulativamente sobre os péssimos indicadores sociais do País.

¹ Texto apresentado pela professora Heloisa Mendonça de Moraes em 16.10.2009, durante Seminário Internacional de Desenvolvimento do Nordeste, realizado em Recife.

Naquelas circunstâncias, entre outros ideais-limites, colocavam-se o desejo e o compromisso cívico de fazer frente a uma dívida médico-sanitária que, derivada da situação de extrema desigualdade social, havia muito ultrapassado a fronteira do humanamente suportável. Desde então, um novo sentido tem sido conferido às práticas de expansão de coberturas e introdução de modelos de atenção substitutivos, resultando em um alargamento visível e expressivo da presença do Estado na área da saúde, sobretudo no cotidiano dos pobres e dos indigentes.

O que o cenário de euforia não permitia vislumbrar naquele momento era a magnitude dos conflitos que se colocariam na cena nacional, tendo em vista o caráter distributivo da emergente política de saúde. Não faço essa constatação, contudo, sem antes requerer isenção para uma importante corrente de pensamento das ciências sociais que, desde as críticas a Marshall, tem alertado para o dissenso contido na formulação das políticas sociais. No contexto atual, é oportuno lembrar que “não deixa de ser curioso que se fale tanto de política social num contexto que lhe é ideológico e politicamente adverso ou que se recorra tanto a essa política quando mais sua função de concretizar direitos sociais pareça insustentável” (PEREIRA, 2008).

Desse modo, concomitantemente ao processo de construção/desconstrução do SUS, em um cenário de transformações políticas e econômicas que ocorreram na contramão da universalização das políticas sociais, foram se desvendando as potencialidades para a mercantilização das práticas de saúde, via empresas de planos e seguros privados, os quais apontavam para um universo nada desprezível de milhões de prováveis consumidores.

Rotas, em princípio com declarado potencial de oposição, poderiam configurar, na prática, um paradoxo, desdobramento esse que infelizmente não se pode atestar. De fato, convivemos hoje com um sistema de saúde contraditório, que, simultaneamente ao fomento de sua face pública, assegura claramente as estratégias expansionistas do mercado. Assim, não se deveria esperar outro resultado que não a retração pelo deslocamento para baixo das propostas de alargamento do setor público.

A esse propósito, alguns autores têm caracterizado o que denominam as duas tendências do modelo pós-fordista de organização do trabalho e da sociedade: a contenção ou retração da oferta de serviços públicos; e a segmentação do consumo privado, com dispersões na distribuição de renda, em conformidade com as regras do mercado. O desmonte do universalismo protetor – que vai

cedendo espaço ao particularismo social e à mercantilização da política social, tendo em vista o exercício de efeitos disciplinadores sobre as demandas sociais – é a estratégia que vem orientando a ação estatal tanto nas economias do capitalismo central quanto nas periféricas (PEREIRA, 2008).

Portanto, ao tentar acomodar interesses opostos, o Estado brasileiro se afastaria progressivamente da imagem-objetivo formulada no contexto das lutas pela democracia, experiência histórica dos anos 1970 e 1980 e de tão cara memória. Por essa razão, Vianna (2007) insiste que seria o caso de preservar e não reformar a Constituição de 1988, enquanto Behring (1998 e 2008) sustenta que estaria em curso uma “contra-reforma do Estado”.

Entretanto, para outros analistas nada a opor, desde que a convivência de práticas mercadológicas e responsabilidades do Estado em áreas sociais expressariam tão somente vicissitudes inerentes às economias capitalistas. Porém, uma imbricação de tal ordem poderia conviver em harmonia, desprovida de tensões? Tentarei demonstrar que não, até porque estamos tratando de um campo de prática e de serviços que, por sua singularidade ao não prescindir de massiva incorporação tecnológica, promove uma desmedida competição entre agentes públicos e privados, tendo em vista as leis de mercado.

Na sequência, passarei a expor fatos e dados que atestam os movimentos de um e de outro subsistema de saúde – o público e o privado –, para indagar em que medida a progressividade do primeiro poderá ser obliterada pelo contínuo incremento do segundo, considerando que a possibilidade de convivência estará sempre balizada pelos horizontes da política.

Expansão, coberturas e algumas explicações relacionadas aos subsistemas público e privado da saúde

Iniciaria reafirmando que o Sistema Único de Saúde, formulado enquanto reforma social de cunho distributivo, é um patrimônio da sociedade, de ricos e de pobres, ao proteger a todos mediante ações de promoção e de proteção à saúde, ações estas que se realizam cotidianamente, mas são pouco percebidas pela sociedade.

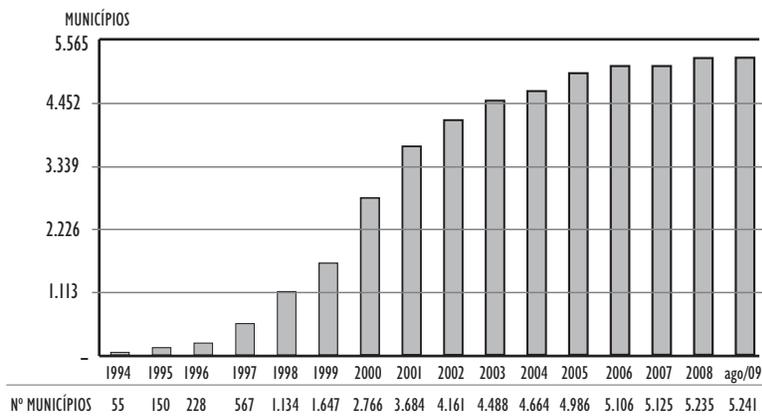
No sentido da representação social predominante, o SUS se materializa pela prestação da assistência no âmbito ambulatorial e hospitalar para, aproximadamente, 78% da população, ou seja, 148 milhões de pessoas, considerando que os planos e seguros são adquiridos por 42 milhões de usuários, contabilizados para o ano corrente pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (2009). Configura o que se denomina o subsistema público de saúde, operando uma

rede de serviços próprios e privados, estes últimos, os ditos conveniados ao SUS.

Entretanto, tal cobertura deve ser vista com ressalvas, pois ela se amplia bastante quando considerados condutas e procedimentos de alta complexidade e de custo mais elevado, aqueles que a segmentação inerente ao mercado condiciona à capacidade de compra da clientela. Ou seja, há um movimento contínuo de entrada-sai da população no raio de ação do subsistema público, considerando que as taxas de retorno se elevam sempre que essa mesma população percebe que não pode comprar o que desejava, quer dizer, determinados padrões de assistência hospitalar veiculados pela mídia tal como aparecem nas imagens de marketing.

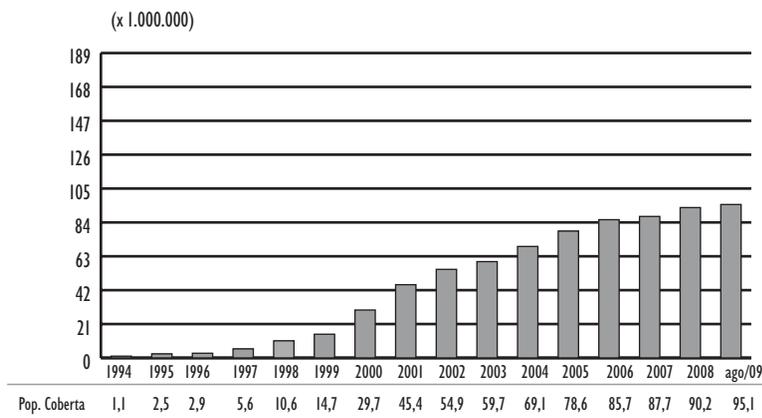
Desde a segunda metade dos anos 1990, a rede de atenção básica tem se expandido notavelmente e é a face do SUS conhecida da população pobre. Organiza a assistência a partir dos perfis da demanda e são indiscutíveis os números relativos às magnitudes das coberturas alcançadas, conforme demonstram os gráficos 1 (PEREIRA, 2008), 2 (VIANNA, 2007) e 3 (BEHRING, 1998).

Gráfico I. Evolução do número de municípios com equipes de saúde da família implantadas – Brasil, 1994 – agosto 2009



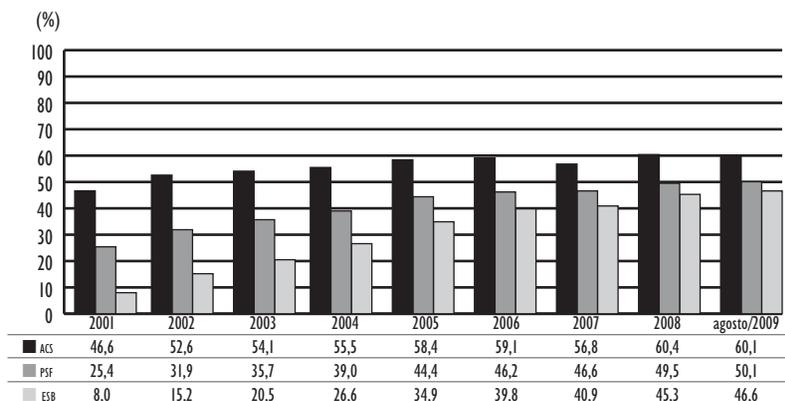
FONTE: SIAB - Sistema de Informações de Atenção Básica
SCNES - Sistema de Cadastro de Estabelecimentos em Saúde

Gráfico 2. Evolução da população coberta por equipes de saúde da família implantadas – Brasil, 1994 – agosto 2009



FORNTE: SIAB - Sistema de Informações de Atenção Básica
SCNES - Sistema de Cadastro de Estabelecimentos em Saúde

Gráfico 3. Evolução da cobertura populacional (%) de ACS, PSF e ESB* – Brasil, 2001 – agosto 2009



FORNTE: SIAB - Sistema de Informações de Atenção Básica
SCNES - Sistema de Cadastro de Estabelecimentos em Saúde

* Agentes Comunitários de Saúde (ACS); Programa de Saúde Familiar (PSF) – hoje, Estratégia de Saúde da Família (ESF); Equipes de Saúde Bucal (ESB).

Por sua vez, os investimentos financeiros na Estratégia de Saúde da Família aumentaram 2,44 vezes entre 2003 e 2007. Assim, foram gastos, em bilhões: (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009)

Tabela I. Recursos gastos na ESF – Brasil, 2009

| Ano | Recursos (R\$) |
|------------|-----------------------|
| 2003 | 1.662,80 |
| 2004 | 2.191,04 |
| 2005 | 2.679,27 |
| 2006 | 3.248,50 |
| 2007 | 4.064,00 |

FONTE: M.S. – DAB

Os recursos despendidos em seu financiamento destinam-se, maiormente, ao pagamento de pessoal e à organização da estrutura física simplificada que a caracteriza, tendo em vista a reduzida incorporação tecnológica requerida pelas práticas nesse nível da atenção. Ressalte-se que as despesas com pessoal também têm custos menores, uma vez que grande parte dos contratos de trabalho é temporária, instável e não assegura benefícios sociais.

O que não entra no cálculo desses números é o grau de resolubilidade/qualidade das ações realizadas, o que tem sido avaliado por pesquisas pontuais efetuadas em várias áreas do País e cujos resultados, de um modo geral, são menos animadores que os dados relativos à expansão de cobertura dos serviços.

Ainda assim, é provável que a melhora de alguns indicadores relacionados a grupos mais vulneráveis e especialmente sensíveis às ações dos serviços básicos de saúde tenha sido impactada por essa expansão. O caso emblemático seria a queda registrada na taxa de mortalidade infantil – que continua em declínio, embora o indicador se mantenha elevado quando comparado com o de outros países, até da América Latina –, que variou de 33,56 % para 23,59 % entre 1998 e 2008, ou seja, uma redução de quase 30% em um período de dez anos, ainda que os dados apontem para um diferencial importante quando se compara as regiões do País, mantendo-se a Região Nordeste no patamar mais elevado, com quase dez óbitos a mais que a média do Brasil, como se pode visualizar na Tabela 2 (BRASIL/IBGE, 2009).

É importante salientar que entre os estados o diferencial é dramático, variando de 13,10% no Rio Grande do Sul – o estado que registrou a menor taxa – para 48,20% em Alagoas, que apresentou a mais elevada!

Tabela 2. Taxa de mortalidade infantil segundo as grandes regiões – Brasil, 2008

| Grandes Regiões | Taxa de MI (%) |
|------------------------|-----------------------|
| Norte | 24,20 |
| Nordeste | 34,40 |
| Sudeste | 17,10 |
| Sul | 15,60 |
| Centro-Oeste | 18,30 |
| Brasil | 23,59 |

FONTE: IBGE – Síntese de Indicadores Sociais, 2009.

À parte esses investimentos na ESF, as despesas do governo com saúde entre 2000 e 2005 corresponderam a 3,2% do PIB, enquanto as originadas de fontes privadas atingiram aproximadamente 4,8% (BAHIA, 2009). Daí o contingenciamento no acesso aos serviços públicos, em particular ao número de leitos hospitalares e a procedimentos diagnósticos e terapêuticos, os quais conformam o que se denomina atenção de média e alta complexidade.

Nesse sentido, há uma inquestionável disparidade quando se compara o número de equipamentos disponíveis nos subsistemas público e privado, como demonstrado na Tabela 3 (BRASIL/IBGE, 2005).

Tabela 3. Número de equipamentos de média e alta complexidade – Brasil, 2005

| Equipamentos (por 100.000 habitantes) | SUS | Privado |
|--|------------|----------------|
| Mamógrafo | 0,912 | 4,461 |
| Litotripsor | 0,163 | 0,654 |
| Ultrassonografia | 3,891 | 20,170 |
| Tomógrafo computadorizado | 0,595 | 2,466 |
| Ressonância magnética | 0,131 | 0,87 + |
| Radioterapia | 0,168 | 0,270 |
| Medicina nuclear | 0,084 | 0,131 |
| Raio-X para hemodinâmica | 0,190 | 0,532 |
| Hemodiálise | 7,401 | 2,475 |

FONTE: IBGE, AMS-2005

Também no que diz respeito ao número de leitos, a oferta (superestimada) de leitos SUS seria de 1,81 leito para mil habitantes; já a oferta (subestimada) de leitos para os clientes de planos e seguros seria de 2,9 leitos para mil habitantes (BRASIL/IBGE, 2005). (Recomenda-se, como proporção aceitável, 2,5 a 3 leitos para mil habitantes).

Em 2007, enquanto as empresas de planos e seguros reverteram 81% de seu faturamento para a remuneração de serviços médico-hospitalares, a proporção das despesas com atenção básica, ambulatorial e hospitalar representou 66% dos recursos do orçamento do MS. Sabe-se também que os preços médios das consultas e internações praticados pelas empresas de planos e seguros são três a seis vezes superiores aos das instituições públicas (BAHIA, 2009).

O conjunto dessas evidências aponta, paradoxalmente, para a expansão do setor público em cenário de desfinanciamento, o que termina por repercutir negativamente na estruturação de uma rede de serviços própria do SUS – tecnologicamente adequada para o desenvolvimento de práticas consentâneas com a complexidade dos agravos prevalentes no perfil epidemiológico da sociedade – e nos resultados dessa intervenção. Aponta ainda para a expansão do subsistema privado, fato que está a requerer explicações de intrincados e, por vezes, tortuosos processos que, ao promovê-la, retiram abrangência e capacidade resolutive do subsistema público.

E aqui parece termos chegado ao ponto, porquanto essas questões se impõem com alta capacidade explicativa. De uma perspectiva macroestratégica elas reúnem elementos que, quando manifestos, possibilitam compreender os principais dilemas do SUS, considerando que os rearranjos observados no interior do subsistema privado em direção à progressiva privatização do sistema de saúde podem ser explicados pelas restrições políticas e econômicas impostas ao necessário, urgente e socialmente justo financiamento do subsistema público.

A primeira grande questão: a ruptura com o ideário da seguridade social e o desfinanciamento do sus

Em relação à questão do desfinanciamento proponho que imediatamente nos acerquemos do componente ideológico-político que embasou materialmente a proposição da universalização, qual seja a concepção constitucional de seguridade social, pela qual se pressupunha dois princípios: o da integração e o da universalidade.

A professora Lúcia W. Vianna, em importantes trabalhos, tem qualificado os argumentos que devem ser contrapostos àqueles provenientes dos sucessivos

governos das últimas duas décadas e que justificam o encolhimento das políticas de seguridade. Conforme apontou recentemente, foi derogado justamente o princípio da integração que assegurava o compartilhamento de receitas para o pagamento simultâneo de benefícios contributivos (os previdenciários por definição) e dos não contributivos (os assistenciais e, por exigência constitucional, os derivados do direito universal à saúde) (VIANNA, 2009). Ou seja, processou-se uma ruptura no âmago do acordo cívico de 1988.

Na sequência e pela legislação complementar à Constituição, as áreas componentes da seguridade foram fatiadas e, obviamente, cada uma em seu ministério (a assistência social ganhou o seu em 2003, com a criação do Ministério da Assistência Social). Ocorreu, então, “um gradativo processo de desvinculação (da Seguridade) e revinculação (às áreas setoriais) das diversificadas fontes instituídas para financiar o conjunto das ações, o que completou a interpretação legal da institucionalidade constitucionalmente prevista para o sistema de proteção” (VIANNA, 2009).

Na mesma direção, pela Lei Orgânica da Previdência de 1991 (a despeito de tratar apenas da previdência, foi chamada de Lei Orgânica da Seguridade), apenas os recursos advindos das contribuições sobre salários e folhas passaram a ser arrecadados pelo INSS; todas as demais contribuições desde então seriam arrecadadas pela Receita Federal, competindo ao Tesouro efetuar os repasses para a seguridade, conforme programação financeira. Além disso, desde 1994, a instituição da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que aloca 20% das contribuições sociais para uso exclusivo do governo federal, também tem contribuído para a amputação do orçamento da seguridade.

No mesmo trabalho, a autora adverte que “sem uma coordenação geral, sem nenhuma instância de integração (o Conselho Nacional de Seguridade foi extinto em 1999) e sem orçamento próprio, concretamente a Seguridade deixou de existir!” (VIANNA, 2009).

É oportuno lembrar que, em 2005, o total das receitas que deveriam ser da seguridade foi de R\$ 278 bilhões, enquanto todas as despesas de previdência, saúde e assistência reunidas somaram R\$ 221 bilhões, restando um saldo positivo de R\$ 57 bilhões, contando adicionalmente com a retenção via DRU da ordem de aproximados R\$ 32 bilhões. Dados de analistas da questão previdenciária apontavam, em 2006, para uma subtração de receitas maior que R\$ 34,5 bilhões, afora um desvio de “programações estranhas” de R\$ 49 bilhões (ANFIP, *apud* VIANNA, 2009).

Não é desconhecido, ademais, que os recursos que entram nos cofres públicos, e que deveriam compor o orçamento da seguridade social, se constituem em fonte recorrente de socorro para o orçamento fiscal, mediante sua transformação em recursos fiscais para a composição do superávit primário (MENDES; MARQUES, 2009). Daí porque devem ser veementemente refutados os números que são divulgados, sempre em tom alarmista, relativos a uma suposta insolvência da previdência social, assim como a uma impossível contabilidade financeira para conferir viabilidade ao sistema de saúde.

Por outro lado, as pressões de toda ordem na direção de o governo introduzir tributação adicional para cidadãos já contribuintes – discussão atual da Contribuição Social para a Saúde (CSS) –, com a finalidade de minimizar os danos do desfinanciamento público na saúde, apenas contribuem para alimentar o não cumprimento do acordo cívico estabelecido por ocasião da Constituição de 1988.

Nesse cenário, não é de admirar que emanem de grupos sociais os mais distintos, e que se apresentam como defensores do SUS – desde autoridades de governo e técnicos de instâncias gestoras do sistema até representantes da sociedade civil, organizada ou não –, formulações voltadas ao entendimento de que “quando o cobertor é curto devem ser privilegiados os mais necessitados”. Ora, é a aceitação tácita dessa condição que tem assegurado espaços para estratégias de mercado tais como os fundos de previdência privada e os planos e seguros de saúde, os quais estão a dilapidar nosso patrimônio social. De quebra, o aceite passivo de proposições incrementais também atesta falta de informação!

A segunda grande questão: as bases materiais e políticas do subsistema privado e a apropriação dos fundos públicos.

Neste ponto, o argumento a ser comprovado é como incentivos governamentais alimentam a dinâmica econômica do subsistema privado prestador de assistência médico-hospitalar. Essa complementaridade é bem mais complexa do que via de regra se imagina à primeira vista. Nesse sentido, deve se considerar o alerta da professora Lígia Bahia ao mencionar que “não têm sido poucas, nem óbvias, as transformações na base física, na organização das demandas e volume e destino de recursos financeiros para o subsistema privado e tampouco na legislação que as tem legitimado” (VIANNA, 2009).

Talvez uma caracterização sumária desse subsistema e de alguns detalhes pertinentes à dinâmica de seu funcionamento ajude ao delineamento mais claro das questões selecionadas:

- Formado por empresas operadoras de planos e seguros e por estabelecimentos médico-hospitalares e profissionais (os prestadores), se distribui muito desigualmente em todo o País, estando concentrado nas regiões Sul e Sudeste, em cidades maiores e naquelas que são polos econômicos regionais (Mapa e Tabela 4);

- Nos últimos cinco anos vêm se expandindo as taxas de cobertura dos planos privados e de crescimento do número de beneficiários (Tabela 5);

- Para atender os tão desiguais padrões de renda e consumo do País promove uma segmentação na oferta de serviços que é lesiva à qualidade dos serviços prestados, além de formar uma demanda discutível para a prestação de serviços complexos para o SUS;

- Nos últimos anos tem demonstrado um visível crescimento de suas receitas, em contraste com as frequentes alegações de insolvência do subsistema, tão alardeadas nos anos 1990 (Tabela 6);

- Operam em distintas modalidades, ressaltando-se que a formação de fundos financeiros administrados por empresas e entidades privadas, alguns deles subsidiados por recursos públicos, configura iniquidades (caso dos planos de autogestão). O caso mais recente de subsídio público para segmentos diferenciados da sociedade, do qual os contracheques dos servidores públicos se constituem na prova material, é a contrapartida do governo federal correspondente a R\$ 65,00, repassada para os servidores e seus dependentes, para subsidiar os gastos com planos privados de saúde. Por essa atenção a pressões corporativas e empresariais, o governo acaba de desautorizar os esforços para a consolidação do SUS!

- O gasto tributário – recursos que o Estado deixa de arrecadar mediante as desonerações fiscais – é o principal subsídio no âmbito da saúde. Atua como incentivo fiscal aos prestadores e operadoras de planos de saúde filantrópicos, e como indutores à compra de serviços e de planos privados, uma vez que o gasto deles proveniente é deduzido da base sobre a qual é calculado o imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas. As instituições ditas filantrópicas são isentas de tributos federais, estaduais e municipais. Segundo a Receita Federal, a renúncia fiscal proveniente das desonerações tributárias federais usufruídas pelas entidades filantrópicas em 2006 teria sido da ordem de R\$ 1,6 bilhão, devendo ainda ser acrescido o montante referente à renúncia fiscal nos estados e municípios. Desse modo, embora não se possa afirmar que a totalidade dos gastos privados em saúde seja financiada pelo Estado mediante a renúncia fiscal, uma boa parte o é, desde que da base sobre a qual é calculado o imposto de renda

são deduzidos os gastos privados em serviços e planos de saúde. Em 2007, o total de isenções federais alcançou a cifra de R\$ 4,1 bilhões (10,1% do gasto federal em saúde) (SANTOS; UGÁ; PORTO, 2009). (Recentemente o MS retirou condicionalidades à concessão de certificados de filantropia favorecendo a um subconjunto de hospitais filantrópicos considerados “de ponta”, para clientelas privilegiadas, o que tem estimulado conflitos entre os filantrópicos e atores sociais mobilizados pelo SUS) (BAHIA, 2009).

- O não cumprimento da lei do ressarcimento ao SUS (1998) dos serviços prestados a pessoas com planos e seguros privados – os valores irrisórios pagos até hoje têm discreto significado quando comparados aos valores da renúncia fiscal;

- Outros subsídios para o subsistema privado se realizam por concessões de créditos e empréstimos (caso do BNDES e do Banco do Nordeste) e por dedução fiscal para importação de equipamentos;

- Seguindo a tendência de todos os outros ramos da produção, os novos arranjos na base material do trabalho estão configurando um mercado no qual predominam formas que não caracterizam relações de emprego; multiplicam-se os contratos temporários, instáveis e sem proteção social, muitas vezes nutridos por outro tipo de empresas, “as falsas cooperativas” (MATTOSO, 2000) que proliferaram no Brasil desde os anos 1990, inclusive no setor saúde.

É certo que o predomínio dos prestadores privados no sistema de saúde introduz importantes fluxos financeiros da esfera pública para a privada, além do que as relações são pouco claras entre o papel que um mesmo prestador privado exerce em segmentos diferentes (no SUS e na saúde suplementar).

Vários dos arranjos acima descritos e outros mais configuram o que Chico de Oliveira cunhou como o novo papel dos “fundos públicos” no capitalismo contemporâneo (OLIVEIRA, 1998). Explicita-se a gestão de fundos públicos por empresas estatais servindo a finalidades tão abrangentes como o financiamento da acumulação de capital e a reprodução da força de trabalho. Como explica, o conceito contém em si a razão do Estado, entendida como pública, e a razão dos capitais, que é privada. Politiza a esfera econômica porque mobiliza o processo de luta de classes, quer dizer, traz o determinante da política para o movimento dialético da economia.

Para Chauí (1999), nas democracias representativas as forças sociais agem num campo de lutas polarizado pela direção dada ao fundo público. Por isso é que nos países com democracia frágil corta-se o fundo público no polo de financiamento dos bens e serviços públicos para maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital, cujos lucros não são suficientes

para cobrir todas as possibilidades tecnológicas que ele mesmo abriu. Trata-se, portanto, de um processo contraditório e conflituoso.

No início desta década, em pesquisa realizada na cidade do Recife (MORAIS, 2002), foi possível verificar como o subsistema privado de saúde penetra os processos de planejamento e de decisão estatais. Seus interesses e pleitos se fazem presentes nos planos da tecnoburocracia, nos argumentos e proposituras das instâncias políticas de decisão, bem como nas deliberações de governo, para garantir seus objetivos no processo de acumulação. Ao final da década, não há indícios de mudanças.

Finalmente, creio ter reunido argumentos suficientes para reafirmar que interesses tão distintos – públicos e privados – não expressam “parcerias”, tampouco solidariedades. Na saúde, são oponentes. Nesse campo, a apropriação particular dos bens públicos se alastra epidemicamente com vistas a garantir a hegemonia do subsistema privado.

Taxas de cobertura dos planos de assistência médica por Unidades da Federação – Brasil, junho 2009

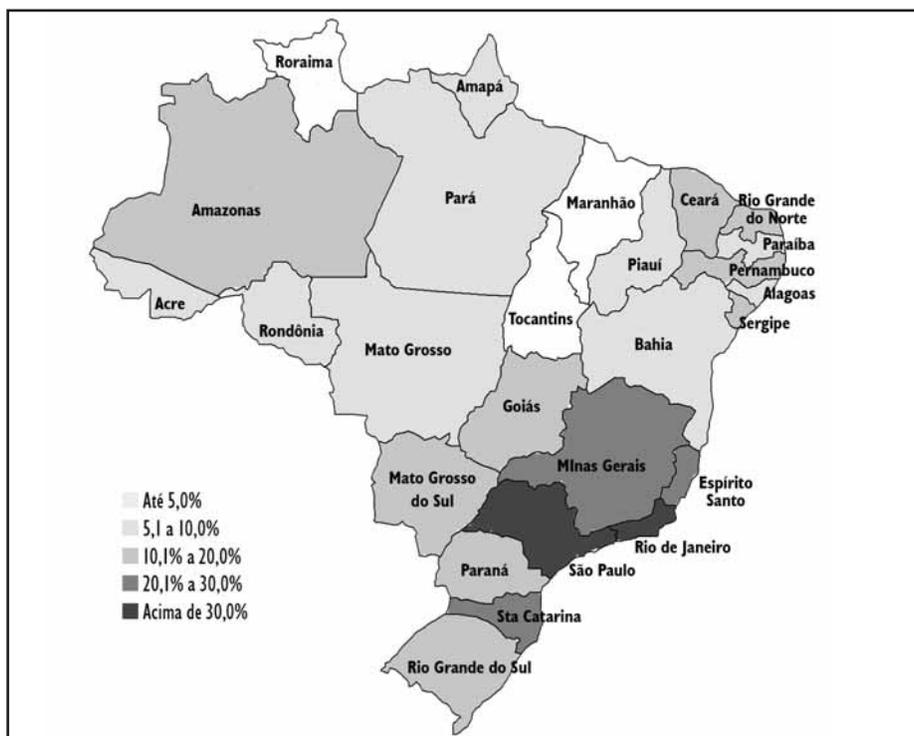


Tabela 4. Taxas de cobertura (%) dos planos de assistência médico-hospitalar com número de beneficiários por Unidades da Federação – Brasil, junho 2009

| Taxas de cobertura | Unidades da Federação | Nº de beneficiários | |
|---------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------|
| Até 5 % | Roraima | 8.853 | |
| | Maranhão | 285.839 | |
| | Tocantins | 56.943 | |
| De 5,1 a 10 % | Acre | 40.851 | |
| | Amapá | 59.260 | |
| | Rondônia | 101.387 | |
| | Pará | 653.209 | |
| | Mato Grosso | 294.395 | |
| | Bahia | 1.348.373 | |
| | Piauí | 169.881 | |
| | Paraíba | 309.452 | |
| | Alagoas | 270.806 | |
| | 10,1 a 20 % | Amazonas | 357.951 |
| Distrito Federal | | 727.548 | |
| Goiás | | 639.721 | |
| Mato Grosso do Sul | | 335.160 | |
| Paraná | | 2.134.842 | |
| Rio Grande do Sul | | 2.153.310 | |
| Ceará | | 883.867 | |
| Rio Grande do Norte | | 438.625 | |
| Sergipe | | 223.259 | |
| Pernambuco | | 1.231.814 | |
| 20,1 a 30 % | | <u>Espírito Santo</u> | <u>938.497</u> |
| | | <u>Minas Gerais</u> | <u>4.230.228</u> |
| | | Santa Catarina | 1.330.233 |
| Acima de 30 % | <u>Rio de Janeiro</u> | <u>5.388.435</u> | |
| | <u>São Paulo</u> | <u>16.882.372</u> | |
| | Brasil | ~ 41.495.000 | |

FORTE: Sistema de Informações de Beneficiários ANS/MS 06/2009

População – IBGE/Datasus 2009.

Obs.: grifos da autora deste trabalho: em negrito, os estados da Região Sul; em sublinhado, os estados da Região Sudeste.

Tabela 5. Evolução das taxas de cobertura (%) de planos privados e das taxas de crescimento do número de beneficiários (%) em relação a dezembro do ano anterior – Brasil, 2003-2009

| Ano | Taxas de cobertura de planos privados | Taxas de crescimento do número de beneficiários |
|------|---------------------------------------|---|
| 2003 | 17,7 | 0,9 |
| 2004 | 18,1 | 6,3 |
| 2005 | 18,5 | 5,2 |
| 2006 | 19,2 | 5,3 |
| 2007 | 19,9 | 5,1 |
| 2008 | 21,0 | 5,7 |
| 2009 | 21,7 | 0,9 |

FONTE: Sistema de Informações de Beneficiários ANS/MS 06/2009
População – IBGE/Datasus 2009.

Tabela 6. Receita de contraprestações das operadoras médico-hospitalares – Brasil 2003-2009

| Ano | Receita das operadoras médico-hospitalares (em R\$) |
|----------------|---|
| 2003 | 28.014.761.445 |
| 2004 | 31.619.718.183 |
| 2005 | 36.373.157.129 |
| 2006 | 41.111.274.498 |
| 2007 | 50.686.440.441 |
| 2008 | 59.180.046.949 |
| 2009 (jan-jun) | 28.995.201.546 |

FONTE: Documento de Informações Periódicas das Operadoras de Planos de Saúde (DIOPS).

NOTA: as operadoras da modalidade autogestão passaram a informar suas receitas e despesas, obrigatoriamente, a partir de 2007.

Referências

Livros

- BEHRING, E.R. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas da saúde: assistência médico-sanitária (AMS)*, 2005.
- MATTOSO, J. *O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PEREIRA, A.P. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

VIANNA, M.L.T.W. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BRAVO, M.I.S. et al. *Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde*. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2007.

Periódicos

BAHIA, L. O sistema de saúde brasileiro entre normas e fatos: universalização mitigada e estratificação subsidiada. In: *Ciência & Saúde Coletiva* 14 (3): 753-762, 2009.

CHAUÍ, M. Universidade em liquidação. In: *Jornal Folha de S. Paulo*, 11/07/1999 (Caderno MAIS).

MENDES, A.; MARQUES, R.M. O financiamento do SUS sob “os ventos” da financeirização. In: *Ciência & Saúde Coletiva* 14 (3): 841-850, 2009.

SANTOS, I. S.; UGÁ, M.A.; PORTO, S.M. O *mix* público-privado no Sistema de Saúde Brasileiro: financiamento, oferta e utilização de serviços de saúde. In: *Ciência & Saúde Coletiva* 13 (5): 1431-1440, 2008.

VIANNA, M.L.T.W. As batatas de Pirro. Comentários sobre as regras institucionais, constrangimentos macroeconômicos e inovação do sistema de proteção social brasileiro nas décadas de 1990 e 2000. In: *Ciência & Saúde Coletiva* 14 (3): 707-710, 2009.

Dissertação, tese e monografia

MORAIS, H.M.M. *Uma análise da assistência médico-hospitalar privada: o polo médico da cidade do Recife na travessia do século XX para o XXI*. Campinas, SP: Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, 2002.

Documentos eletrônicos

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Dados gerais*. Brasília: ANS, 2009. Disponível em <http://www.ans.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

BRASIL, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. 2009. Disponível em https://www.gespublica.gov.br/folder_noticia/noticia.2009-11-04.1149133560. Acessado em 10/10/2009.

_____, MINISTÉRIO DA SAÚDE, SAS/DAB. Brasília, 2009. Disponível em <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/abnumeros.php#numeros>. Acessado em 01/10/2009

AMELIA COHN

Gostaria de acrescentar duas ou três questões relacionadas com as discussões de ontem. A primeira delas é a questão, sempre polêmica, das políticas de combate à pobreza, ou das políticas sociais. Não há dúvida, e a Lena Lavinás é uma das estudiosas que, com grande competência, mais trabalhou sobre as políticas da previdência social baseadas no valor do salário mínimo, aquelas são as mais redistributivas. Portanto, são aquelas que estão inscritas na Constituição como direitos sociais. Os programas de combate à pobreza, do tipo Bolsa-Família, são políticas de alívio imediato da pobreza e nunca pretenderam ser mais do que isso.

As demais políticas, ditas de “porta de saída”, são políticas estruturais de médio e longo prazo, que podem começar agora mas não terão efeitos imediatos. São ainda incipientes e tímidas. E são políticas que dependem fundamentalmente de programas estruturais (e aí a saída é política!) de redistribuição de capital, de bens ativos. Não são políticas de distribuição de renda ou compensatórias.

Qual é o grande problema que a Heloísa Mendonça de Moraes coloca para a área da saúde? É o de que temos todos os instrumentos institucionais para imprimir ao setor uma política universalista, democrática etc., mas isso se defronta com um parque privatista e privado da saúde, de enorme densidade de capital, e que apresenta uma resistência enorme. E se Chico de Oliveira estivesse aqui diria que o velho Marx já havia demonstrado que as bases materiais na saúde impedem que o SUS se implante. É basicamente isso: o parque privado da saúde impede que se implemente uma política universal no setor, apesar de sua institucionalidade.

A respeito da forma de se terceirizar ou não os serviços, problema a que Célia Lessa se referiu – de que seria indiferente a noção do público e de que o domínio público se ampliou hoje, visto que não é só o estatal –, concordo que há que se relativizar essa dimensão. Eu participei da reforma sanitária brasileira e na época confundíamos o público com o estatal. O SUS era serviço estatal; o privado não poderia entrar. E o grande problema hoje, de não sabermos o que é público e o que é privado, é que quando o Estado contrata via terceirização, ele está introduzindo, implantando dentro do serviço público estatal a racionalidade privada. É este o meu problema: a perversidade da racionalidade privada invadindo o serviço público estatal. O serviço público

não é mais porta aberta. Agora, ele vai fazer a seletividade do público como o mercado o faz. E isso vai de encontro à universalização dos direitos. Isto é fundamental que seja destacado.

E por fim, uma última questão, que a Tania Bacelar levantou ontem, a respeito da dimensão política do processo de desenvolvimento: com todas as limitações que possa haver no programa Bolsa-Família, ele confere uma dignidade muito grande aos seus beneficiários, pelas vertentes mais diversas. Por mais irrisório que pareça o valor do benefício para nós, em várias regiões do Nordeste e do Norte esse valor, em um mês, corresponde em termos monetários ao que a família do sertão, por exemplo, não ganharia em um ano, fazendo “bicos”. O Bolsa-Família está, pois, monetarizando a economia. Isto significa várias famílias comerem macarrão pela primeira vez! Significa, em média, para os municípios nordestinos (os dados que eu tenho são de 2007, não sei hoje), 11% a 13% do orçamento municipal.

Qual é a novidade? A novidade é uma injeção de recursos na economia dos municípios que não passam pela mão do prefeito – como passam os da saúde, da educação, da assistência social –, para fazer investimento direto. E isso está dinamizando a economia local. Daí os dados de ontem: na economia do Nordeste, o que a aumenta é o setor de comércio. Foi o que Tania colocou.

Mas quero amarrar essa ideia com uma outra dimensão que Celso Furtado analisou: a dimensão de vincular a técnica à política. Fico muito emocionada e me sensibiliza muito quando os técnicos da Sudene, sobretudo os da velha guarda, mas também os da jovem guarda, revelam a paixão com que continuam lutando pelo Nordeste. Mas também me inquieta o fato de o Nordeste, nos discursos de todos, inclusive frequentemente no nosso, ainda ser um problema do Estado nacional e da sociedade nacional. O Nordeste é um problema brasileiro, sim. É um problema do desenvolvimento brasileiro e do modelo brasileiro, mas também é um problema do Nordeste.

Naquela época de Celso Furtado, o Nordeste estava em efervescência. As Ligas Camponesas estavam aí! E estavam lutando para se inserir no sistema com alto potencial revolucionário. Quais são hoje as forças políticas sociais internas do Nordeste que estão lutando por um novo Nordeste? Celso Furtado nunca descolou a dimensão técnica do desenvolvimento da sua dimensão política, pois ele elaborava ambas no nível nacional e no nível dos governadores, mas, no caso do Nordeste, contando com uma força

política e o movimento social local. Daí a importância de se ter de resgatar com urgência a dinâmica política local. Caso contrário, não vamos conseguir retomar o sonho do Nordeste e do seu desenvolvimento.



MESA 5

UM FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

RICARDO ISMAEL

**A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO E A PERSISTÊNCIA DAS
DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL**

Introdução

É possível situar o federalismo contemporâneo no *continuum* competição-cooperação, no qual as relações entre a União e os estados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. Dois modelos federalistas são apontados como referência. De um lado, o federalismo norte-americano, no qual é residual, salvo circunstâncias atípicas, a preocupação da União em corrigir as desigualdades socioeconômicas entre os estados-membros. De outro, o federalismo alemão, no qual mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal procuram assegurar uma homogeneidade das condições de vida (SCHULTZE, 1995). As características do modelo federalista adotado em cada país podem, portanto, influenciar significativamente a questão das desigualdades sociais e econômicas no território nacional.

O federalismo cooperativo no Brasil ganhou contornos mais precisos a partir dos anos 1950, tornando-se recorrente a formulação de políticas regionais federais que visavam a integração das economias subnacionais e a transferência de investimentos para as regiões menos desenvolvidas. A criação da Sudene, em 1959, representou um marco inicial, significando uma primeira tentativa de uma política articulada e consistente de desenvolvimento regional, levada adiante pela União.

No contexto do recente processo de redemocratização do País, a Constituição de 1988 pode ser vista como resultado de duas tendências principais. A primeira delas esteve ligada à manutenção dos mecanismos cooperativos do Estado Federal no Brasil. Neste caso, os trabalhos dos constituintes tiveram como pano de fundo a disputa entre as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aquelas com maior participação relativa na economia nacional. A segunda tendência diz respeito à consolidação do processo de descentralização político-financeira que vinha marcando a transição democrática. Desta vez, o conflito envolvia a União, os estados e os municípios brasileiros, tendo como foco a redefinição da partição das unidades subnacionais no bolo tributário nacional.

O caminho seguido pela federação brasileira a partir dos anos 1990 não foi capaz de propiciar reduções expressivas nos desequilíbrios econômicos entre as unidades territoriais. Alguns chegam a afirmar que “existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões, que também se manifestam entre os estados e municípios, constituem o principal problema do federalismo brasileiro [...]” (SOUZA, 2006, p. 189).

A Tabela 1 mostra que no período de 1985 a 2004 ocorreu uma leve desconcentração econômica favorecendo as regiões Norte e, sobretudo, Centro-Oeste. Entretanto, no último ano da série, mais de 73% da economia nacional estava concentrada nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Observa-se também uma estabilidade na trajetória da Região Nordeste, frustrando aqueles que esperavam um maior dinamismo econômico dos estados nordestinos.

Tabela I. Participação das grandes regiões no Produto Interno Bruto do Brasil a preços de mercado corrente – 1985-2004

| Estados | Ano | | | | | | |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1985 | 1989 | 1990 | 1994 | 1995 | 2002 | 2004 |
| Norte | 3,8 | 4,9 | 4,9 | 5,1 | 4,6 | 5,0 | 5,3 |
| Nordeste | 14,1 | 12,3 | 12,9 | 12,9 | 12,8 | 13,5 | 14,1 |
| Sudeste | 60,2 | 59,4 | 58,8 | 57,3 | 58,7 | 56,3 | 54,9 |
| Sul | 17,1 | 18,6 | 18,2 | 18,7 | 17,9 | 17,7 | 18,2 |
| Centro-Oeste | 4,8 | 4,8 | 5,2 | 6,1 | 6,0 | 7,4 | 7,5 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

FONTE: IBGE, 2006-a.

A análise da participação relativa dos municípios brasileiros no Produto Interno Bruto (PIB) revela um cenário ainda mais expressivo quando se trata da concentração espacial da economia. Como pode ser visto na Tabela 2, no ano de 2005 os 301 municípios economicamente mais desenvolvidos representavam 75% do PIB nacional e reuniam aproximadamente 53% da população brasileira. A racionalidade econômica impulsiona as migrações internas na direção desses destinos, pois nessas localidades encontram-se os melhores empregos e oportunidades de mobilidade social ascendente. Migram, na maioria das vezes, os mais jovens, os mais ambiciosos e os mais insatisfeitos. Ausências que consolidam um quadro difícil de mudar.

Tabela 2. Número de municípios e participação relativa e acumulada dos municípios e da população, segundo as faixas de participação relativa no Produto Interno Bruto total do Brasil – 2005

| Faixas de participação relativa no PIB total do Brasil | Número de municípios | Participação relativa (%) | | Número de municípios acumulado | Participação relativa (%) | |
|--|----------------------|---------------------------|--------------|--------------------------------|---------------------------|--------------|
| | | Dos municípios | Da população | | Dos municípios | Da população |
| Até 25% | 5 | 0,1 | 12,8 | 5 | 0,1 | 12,8 |
| De 25% a 50% | 45 | 0,8 | 17,3 | 50 | 0,9 | 30,0 |
| De 50% a 75% | 251 | 4,5 | 23,4 | 301 | 5,4 | 53,4 |
| De 75% a 95% | 1.892 | 34,0 | 31,4 | 2.193 | 39,4 | 84,8 |
| De 95% a 99% | 2.002 | 36,0 | 11,6 | 4.195 | 75,4 | 96,5 |
| De 99% a 100% | 1.369 | 24,6 | 3,5 | 5.564 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: IBGE, 2008.

Quais as bases para um federalismo cooperativo no Brasil? Esta é uma pergunta recorrente na história política brasileira (ISMAEL, 2009), ainda muito atual e sem uma resposta adequada, até porque não encontrou espaço na agenda pública nacional dos últimos anos.

Nesse sentido, o artigo pretende discutir a evolução do federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, ressaltando alguns aspectos centrais na discussão sobre os mecanismos cooperativos e competitivos predominantes no período recente. Mais precisamente, desejamos mostrar que a descentralização político-financeira da Constituição de 1988 estimulou a criação de sistemas de incentivos fiscais nos estados da federação, introduzindo a chamada guerra

fiscal. Por outro lado, a partir do início dos anos 1980 observa-se uma mudança no padrão de atuação da União, apontando para um esvaziamento da questão regional no federalismo brasileiro. A cooperação vertical ficou restrita às transferências constitucionais obrigatórias, cabendo preferencialmente aos estados brasileiros a tarefa de fazer o planejamento e de encontrar meios para o seu crescimento econômico. Finalmente, apesar da criação de inúmeros municípios sem autonomia financeira nos últimos anos, alguns avanços podem ser observados na formação de consórcios municipais, o que pode favorecer a solução de problemas comuns no âmbito municipal.

I. A expansão de sistemas de incentivos fiscais industriais nas unidades subnacionais

A Constituição Federal de 1988 foi tomada por uma tendência descentralizadora, fazendo com que as unidades subnacionais consolidassem seu processo de autonomia política iniciado com as eleições para governador, em 1982, e alcançassem uma maior participação no bolo tributário nacional.

É bom lembrar que o fortalecimento dos governadores ao longo do processo de redemocratização do País, particularmente a partir das eleições estaduais de 1982, foi um dos elementos-chave no processo de descentralização político-financeira posterior. O modo como se deu a transição política no País favoreceu a forte presença dos governadores no cenário político da época. A participação na campanha das “Diretas Já” e na eleição de Tancredo Neves e de José Sarney, em 1985, contribuiu para o fortalecimento dos mesmos nos derradeiros acontecimentos do regime militar (ABRUCIO, 1998). Essa significativa presença dos governadores no plano político teve desdobramentos no federalismo brasileiro. Na década de 1980, antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte, foram aprovadas três emendas constitucionais (nº. 17/80, nº. 23/83 e nº. 27/85), alterando o então Artigo 25 da Constituição Federal, ampliando a participação dos estados e municípios nos recursos tributários disponíveis (SENADO FEDERAL, 1996). Esta tendência consolidou-se no sistema tributário aprovado pelos constituintes. Além disso, as unidades subnacionais conquistaram maior liberdade para legislar sobre matéria tributária, dando margem, nos anos seguintes, para a concessão desenfreada de benefícios fiscais na tentativa de atrair investimentos privados.

O novo federalismo fiscal definido pela Constituição de 1988 tornou, para alguns, o sistema tributário brasileiro o mais descentralizado entre os países em desenvolvimento, proporcionando, portanto, maior autonomia financeira para

estados e municípios (SOUZA, 1998). Nesse sentido, a própria federação saiu mais fortalecida, pois uma efetiva autonomia política das unidades subnacionais frente à União depende, fortemente, da autonomia financeira das mesmas. O novo cenário, entretanto, trouxe duas consequências importantes para o federalismo brasileiro dos anos 1990. Por um lado, como persistem as desigualdades econômicas entre os estados no País, a descentralização resultou em diversos centros de poder com forças desiguais, para competir entre si e para influenciar as decisões políticas nacionais (SOUZA, 1998). Por outro lado, a maior participação dos estados nos recursos públicos disponíveis, consagrada na Constituição de 1988, abriu as portas para uma acirrada disputa por investimentos privados entre eles, sem nenhuma contrapartida cooperativa significativa (ABRUCIO; COSTA, 1998).

A concessão de incentivos fiscais vinculados ao ICMS, principal tributo na esfera estadual, foi amplamente exercida pelos estados brasileiros na década de 1990 por meio de legislações estaduais específicas. Representou também um indicativo do poder alcançado pelos governadores, tendo em vista que os incentivos fiscais estaduais são oferecidos sem a aprovação do Conselho de Política Fazendária (Confaz), sem um amparo legal mais amplo que envolva a União e o conjunto dos estados da federação (VARSANO, 1997).

Alguns aspectos contribuíram para o surgimento da chamada guerra fiscal entre os estados brasileiros. É preciso observar, por exemplo, que a federação brasileira continuou assimétrica, em função das diferenças entre as economias estaduais. No entanto, ela se modificou nos últimos anos, no sentido de ter atualmente mais polos econômicos estaduais do que no passado, de modo que existem mais estados em condições de competir por investimentos privados por intermédio da concessão de incentivos fiscais (ABRANCHES, 1995). Além disso, o recente processo econômico de inserção do Brasil na economia internacional estimulou a competição entre os estados, bem como a redução de suas cargas fiscais, tendo em vista a necessidade de ampliar a competitividade do País e de atrair investimentos privados estrangeiros (FIORI, 1995). Um outro aspecto também tem sido mencionado para justificar a guerra fiscal: para alguns, a concessão de incentivos fiscais, aliados à mão de obra barata, tem levado muitas empresas para o Nordeste, fazendo com que boa parte dos estados da região se transformasse em defensores da guerra fiscal (BENEVIDES FILHO, 1997). Finalmente, a indefinição do governo federal de agir como uma instância de coordenação federativa, no complexo processo de descentralização em curso no País, contribuiu para a guerra fiscal entre os estados (SILVA, 1997).

A criação de sistemas estaduais de incentivos fiscais começou no início dos anos 1990, tendo o estado do Espírito Santo como precursor. A partir de então, outras unidades estaduais (Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Ceará, Goiás e Rio de Janeiro) também adotaram programas de incentivos fiscais, no período de 1991 a 1994, ampliando a competição horizontal no modelo federalista brasileiro (ABRUCIO; COSTA, 1998).

A evolução dos acontecimentos, porém, revelou a ampliação da disputa nos anos subsequentes. No início de julho de 1995, o secretário de Planejamento do estado do Rio de Janeiro defendeu a concessão de incentivos fiscais por ocasião da instalação de uma montadora de automóveis, como forma de restringir a histórica concentração industrial no estado de São Paulo. Além disso, criticou o sistema tributário nacional por também beneficiar São Paulo (ALENCAR, 1995). Naquela oportunidade, o secretário da Fazenda de Pernambuco colocou-se em posição contrária à guerra fiscal, pois, entre outros motivos, “incentivos caberiam em uma política regional de desenvolvimento que, diferenciando a aplicação de impostos federais por regiões ou projetos, levasse à frente um processo unitário de desenvolvimento equilibrado para o País” (CABRAL, 1995). Esta posição inicial do governo pernambucano, entretanto, foi revista posteriormente com a criação de um programa de incentivos fiscais ainda no terceiro governo Arraes. Isto era um sinal de que terminava prevalecendo a ideia de que a concessão de benefícios fiscais era inevitável, pois do contrário o estado não conseguiria trazer nenhum novo empreendimento privado (ARAÚJO, 1997-b).

Em julho de 1995, o governador de São Paulo, Mário Covas, criticou a guerra fiscal por provocar, segundo ele, redução de 12% na arrecadação do ICMS estadual no ano de 1994. Defendeu, ainda, o estabelecimento de regras iguais de recolhimento do ICMS para todos os estados da federação, admitindo, neste caso, uma pequena margem de manobra para os governadores reduzirem as alíquotas do imposto. Nessa ocasião, os governadores de Alagoas e da Paraíba se pronunciaram defendendo a concessão de incentivos fiscais para a instalação de empresas privadas em seus estados (FOLHA DE S. PAULO, 1995). Pouco tempo depois, em fevereiro de 1996, o governador Mário Covas, até então uma das resistências à concessão de incentivos fiscais, resolveu enviar para a Assembleia Legislativa estadual, em regime de urgência, um projeto de lei criando estímulos fiscais para as indústrias se instalarem em São Paulo (GAZETA MERCANTIL, 1996). Em dezembro de 1996, a atitude do estado de São Paulo foi duramente criticada

pelo então senador Waldeck Ornelas (PFL-BA), por oferecer “incentivos financeiros a indústrias nas mesmas proporções que os estados mais pobres do Norte e Nordeste”. O parlamentar complementou dizendo que “ainda é tempo de entenderem, entre nós [brasileiros], que o erro não é os incentivos fiscais dos estados pobres, mas o fato de São Paulo ser a maior cidade nordestina do Brasil” (ORNELAS, 1996).

Ainda no ano de 1996, o estado da Bahia entrou em conflito com outra unidade da federação. Em agosto, o presidente Fernando Henrique encontrou-se com o deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA), juntamente com o líder do governo no Congresso, senador José Roberto Arruda (PSDB-DF), para negociar uma medida provisória com incentivos federais para as montadoras de automóveis se instalarem nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (JORNAL DO BRASIL, 1996). Na mesma época, o governador Antonio Britto, do Rio Grande do Sul, criticou a medida provisória do setor automotivo, a qual procurava dar incentivos federais para a localização de montadoras nas regiões menos desenvolvidas do País. O governador admite, entretanto, que “para o Rio Grande do Sul e, pelo que tenho ouvido pessoalmente, para os governadores Paulo Afonso (SC) e Jaime Lerner (PR), é dever de todos os brasileiros formular um novo projeto de desconcentração industrial e de incentivos às regiões mais pobres do País”. Complementa, dizendo “considero indispensável que o Congresso Nacional preste esse serviço ao Brasil, estabelecendo com velocidade o cenário e o rito para a criação de mecanismos que permitam uma competente reorganização da política brasileira de desenvolvimento regional, com apoio do Ipea, do BNDES e todos os governos estaduais” (BRITTO, 1996).

Mais à frente, em outubro de 1997, o governador do Ceará defendeu a guerra fiscal, argumentando que sem as facilidades oferecidas pelos estados do Nordeste, os empresários nacionais vão preferir se instalar entre São Paulo e os países do Mercosul, onde existe mercado (JORNAL DO COMMERCIO, 1997). Na mesma época, Jereissati dizia que “a falta de uma política [federal] de desconcentração industrial obriga os estados do Nordeste a criarem sua política de incentivos fiscais”, como foi o caso do Ceará. Além disso, defendeu a ideia de que a renúncia fiscal do governo federal, na qual o Nordeste não é o maior beneficiário, esteja associada a uma política de desconcentração industrial (JEREISSATI, 1997). Aliás, na época um político próximo ao governador ia bem mais além, colocando-se contra a política de incentivos fiscais centralizada no governo federal, deixando clara sua posição de que cada estado devia ter sua política tributária (BENEVIDES FILHO, 1997).

A guerra fiscal ampliou-se no final dos anos de 1990, tomando, em alguns momentos, ares de um conflito federativo e revelando a necessidade de um novo federalismo fiscal no Brasil (SILVA, 1997). Mesmo os estados do Nordeste, adeptos muitas vezes no passado da ação regional, abraçaram a ideia dos incentivos fiscais estaduais, embora existissem posições diferentes entre os estados mais desenvolvidos. Certamente as unidades estaduais nordestinas não possuem a mesma capacidade para conceder incentivos fiscais. Bahia, Pernambuco e Ceará levam vantagem nessa discutível estratégia de atração de empreendimentos industriais. Além disso, os três estados mais desenvolvidos também competem entre si por investimentos privados, o que traz tensões e ressentimentos, dificultando a cooperação regional (ISMAEL, 2005).

Essa tendência ampliou-se também na direção dos municípios brasileiros. Observou-se, por exemplo, em alguns municípios confrontantes com a Bacia de Campos, no estado do Rio de Janeiro, a criação de fundos municipais de incentivos para atração de investimentos privados industriais, os quais são mantidos por meio da mobilização de parte dos repasses recebidos da distribuição de *royalties*, provenientes da exploração de petróleo e gás na plataforma marítima (DIEGUEZ, 2007).

Nos governos Fernando Henrique e Luís Inácio Lula da Silva fracassaram as tentativas de estabelecer limites para a competição horizontal entre as unidades subnacionais, especialmente aquela baseada na renúncia do ICMS. Entretanto, no período recente, cresceu a participação da União nos recursos tributários disponíveis. Além disso, foram aprovadas emendas constitucionais que limitaram a liberdade de gastos dos estados e municípios, e estabeleceram obrigatoriedades de aplicação dessas receitas em serviços de saúde e de educação fundamental (SOUZA, 2006).

2. Antecedentes históricos da política regional no Brasil

Um rápido retrospecto da evolução das políticas regionais implantadas pelo governo federal indica que elas têm expressado, historicamente, a preocupação em reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras. Mais precisamente, a política regional aparece como um conjunto de políticas públicas dirigidas para a equidade regional, tendo a preocupação predominante de estimular o desenvolvimento das atividades econômicas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil (BAER, 1996; ARAÚJO, 1995).

A política regional tem recebido a influência de duas abordagens principais. A visão estrutural, predominante durante a maior parte da intervenção federal,

procurou orientar as ações governamentais e empresariais na direção de algumas políticas específicas, tais como “reformas institucionais, financiamento do desenvolvimento, educação e capacitação de recursos humanos, desenvolvimento científico e tecnológico, e consolidação e modernização da infraestrutura”. Surge mais recentemente, a partir dos anos 1990, o enfoque espacial, no qual se “busca ordenar a distribuição das atividades econômicas no plano regional, articulando as diferentes regiões entre si e com o exterior, na linha de grandes eixos estruturadores de integração nacional e internacional” (SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS, 1997, p.17-19).

É possível dizer que apenas a partir dos anos 1950 tornou-se “frequente a formulação de políticas regionais ‘explícitas’ que visavam à redistribuição de renda e de recursos de investimentos das regiões mais ricas para as mais pobres” (BAER, 1996, p. 301). A criação da Sudene, em 1959, representou um marco inicial, significando uma primeira tentativa de uma política articulada e consistente de desenvolvimento regional levada adiante pela União.

Algumas características mais gerais da evolução da política regional federal nos anos 1950, 1960 e 1970 merecem ser sublinhadas. É importante notar que a política regional foi uma consequência do fortalecimento do planejamento no País, no sentido de um “processo sistematizado de orientação econômica que objetiva o desenvolvimento a médio ou longo prazo” (TEIXEIRA, 1997, p. 5). O Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) representava uma experiência de planejamento envolvendo diversas metas setoriais. O surgimento da Sudene foi um desdobramento, em nível regional, da visão planejadora predominante na esfera federal, com destaque para as ideias desenvolvimentistas defendidas por Celso Furtado e outros adeptos (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 182-192). O arranjo institucional que prevaleceu no Nordeste, e depois em outras regiões, tinha como base um órgão de planejamento e de coordenação das ações federais (Sudene), além de um sistema de incentivos fiscais federais, e uma instituição financeira (Banco do Nordeste do Brasil) apoiando as operações de financiamento do setor privado (ARAÚJO, 1997a, p. 474-475).

Com a chegada do regime militar, o planejamento ganhou espaço ainda maior no plano nacional. Exemplos não faltam, tais como: o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o Plano Decenal, ambos no governo Castelo Branco; o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) na gestão Costa e Silva; o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND – 1972-1974) no governo Médici;

o II PND (1975-1979) durante o período de Ernesto Geisel; e o III PND (1980-1985) no mandato do general Figueiredo (TEIXEIRA, 1997, p. 11-17). Além disso, o planejamento regional passou, então, a ser centralizado no governo federal. A Sudene, por exemplo, perdeu, a partir de 1971, o poder de elaborar os planos regionais e de enviá-los diretamente para o Congresso Nacional, passando esta atribuição para o recém-criado Sistema Nacional de Planejamento (SUDENE, 1990).

Apesar da redução da influência das instituições regionais no processo decisório, observou-se a partir dos anos 1970 o início de uma desconcentração da economia brasileira e uma maior participação das regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste) no PIB nacional (HADDAD, 1996). No caso da economia nordestina, costuma-se dizer que ela “teve um grande dinamismo, de 1960 a 1986”, embora este impulso tenha também estimulado a heterogeneidade na economia regional (GOMES; VERGOLINO, 1995, p. 90).

Há quem diga que a desconcentração econômica ocorrida não resultou de nenhuma política regional explícita, mas dos efeitos, nas regiões periféricas, das políticas nacionais. Nesta leitura, a política regional iniciada no Nordeste no final dos anos 1950 havia apenas integrado a região ao centro dinâmico do País, fazendo com que a economia regional passasse a acompanhar a trajetória da economia brasileira (período 1960-1975) e até superá-la (1975-1980), tornando, por assim dizer, a economia nordestina mais sensível aos efeitos das políticas nacionais, tradicionalmente voltadas para as regiões mais industrializadas do País (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 47).

De qualquer forma, parece existir um relativo consenso na literatura especializada de que a política regional federal entrou em declínio a partir do início dos anos 1980, tendo em vista os problemas de natureza fiscal e financeira enfrentados pelo setor público, especialmente pelo governo federal. A rigor, é possível até mesmo dizer que a preocupação com a elaboração de um planejamento nacional de médio prazo no Brasil, e com o desenvolvimento regional, esteve presente pela última vez no II PND, durante o governo Geisel. A partir de então prevaleceram os problemas econômicos de curto prazo, como o combate à inflação e o controle dos gastos públicos, de maneira que os planos nacionais e regionais ganharam um caráter secundário.

Os governos Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990) tiveram de enfrentar a crise da dívida externa e o crescente endividamento do setor público, tornando a administração da conjuntura o objetivo dominante. Neste cenário,

“os planos estratégicos nacionais e regionais elaborados, e as propostas de políticas de médio e longo prazo montadas, não passam de intenções e são seguidamente sufocadas pelas negociações com os credores externos e internos e seus representantes” (ARAÚJO, 1995, p. 477).

Na década de 1990, porém, a opinião predominante entre os especialistas em economia regional foi no sentido de denunciar a ausência de uma política regional federal. Haddad, por exemplo, destacou que a indiferença do governo federal põe em risco a pequena desconcentração espacial ocorrida na economia brasileira, na segunda metade dos anos 1970 (HADDAD, 1996, p. 129-130).

É certo que existiram algumas iniciativas no final do primeiro governo Fernando Henrique, sob a coordenação do BNDES, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essas iniciativas teriam sido dirigidas para a identificação dos denominados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, os quais tinham como objetivo “integrar as diversas economias regionais e articulá-las aos mercados internacionais, além de trabalhar com a expectativa de crescimento econômico médio de 4,3% ao ano para o País, abrangendo o período de 2000/2007” (NASSER, 2000, p. 167). Entretanto, esse trabalho serviu mais para indicar as oportunidades de investimentos públicos e privados nos setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social do País, do que para impulsionar a elaboração de políticas regionais federais.

3. O declínio das políticas regionais federais em anos recentes

A redução dos desequilíbrios econômicos entre as regiões brasileiras continuou sendo limitada pelas dificuldades de financiamento do setor público, no contexto posterior à promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, a política regional esteve ainda mais restringida, por conta da presença dos seguintes fatores novos: (a) descontinuidade administrativa na área de política regional federal; (b) maior resistência à ideia de regionalizar as ações federais na federação brasileira, por parte das bancadas dos estados das regiões Sul e Sudeste no Congresso Nacional; (c) redefinição do papel da União no desenvolvimento econômico dos estados e regiões, no ambiente marcado pela integração do País à economia internacional.

A formulação de uma política regional foi prejudicada, nos anos 1990, pelo prolongamento da crise fiscal e financeira da União, iniciada na década anterior. É possível dividir o período em fases, de acordo com ciclos políticos

governamentais. A crise do setor público brasileiro explodiu com a crise da dívida externa, em 1982, no final do regime militar. No período de 1981 a 1984, houve uma tendência de melhoria da situação fiscal por conta do ajuste promovido pelo FMI. Em compensação, no início da redemocratização, durante o governo Sarney, houve uma tendência de deterioração das finanças públicas do País. Nas gestões Collor e Itamar, de 1990 a 1994, houve uma evolução positiva das necessidades de financiamento do governo nacional. Isto se deve, entre outros aspectos, ao malabarismo de indexar tributos e atrasar o pagamento das despesas governamentais. Finalmente, no governo de Fernando Henrique, de 1995 a 1998, a situação fiscal evoluiu para um grande desequilíbrio, tornando inevitável um dramático ajuste fiscal no seu segundo mandato (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p. 93-132). A crise fiscal, como era de se esperar, contribuiu para a redução dos investimentos públicos. Neste caso, as regiões menos desenvolvidas são mais penalizadas do que as demais porque dependem mais dos investimentos públicos para seu crescimento econômico, tendo em vista a menor expressão do setor privado.

Um segundo fator esteve presente nos últimos anos. A descontinuidade administrativa na área do governo federal responsável terminou, por sua vez, comprometendo a formulação e a implementação das políticas regionais. A análise das atas das reuniões ordinárias do conselho deliberativo da Sudene ajuda a destacar este aspecto, sublinhando as constantes mudanças ocorridas no período do governo Sarney até o final da primeira gestão de Fernando Henrique. Observa-se a presença de 13 ministros ou secretários nacionais de políticas regionais, indicando uma constante descontinuidade administrativa naquela área do governo federal. Além disso, a pasta de política regional perdeu o status de ministério nos governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique (1995-1998), enfraquecendo sua relação com o Ministério da Fazenda e demais membros do primeiro escalão do governo federal (ISMAEL, 2005).

Uma resistência maior à ideia de regionalizar as ações federais na federação brasileira pode ser apontada como um terceiro ponto relevante para explicar a ausência de política regional. Essa postura nascia no próprio Congresso Nacional. É importante lembrar que foram implantados os mecanismos introduzidos na Constituição de 1988, referentes à redistribuição das receitas da União, os quais favoreceram as regiões menos desenvolvidas por meio das transferências constitucionais para estados (FPE) e municípios (FPM) e fundos constitucionais de financiamento regionais (FNE, FNO e FCO). Entretanto, outros dispositivos

constitucionais não foram regulamentados pelo Congresso Nacional, como, por exemplo, o Artigo 43, que trata das condições para a integração de regiões em desenvolvimento; o Artigo 163, que define a forma de atuação das instituições oficiais de crédito; e o parágrafo 2º., do Artigo 192, que estabelece que os recursos financeiros da União, relativos a programas regionais, serão depositados em suas instituições regionais (CONGRESSO NACIONAL, 1993, p. 21-22).

Além disso, não devemos esquecer as iniciativas na revisão constitucional de 1993, sobretudo de parlamentares das regiões Sul e Sudeste, para restringir ou mesmo eliminar os dispositivos constitucionais que favorecem as transferências de recursos federais para as regiões menos desenvolvidas. Vale ressaltar, também, a presença, naquela oportunidade, de algumas emendas defendendo a substituição, na agenda pública, da discussão sobre “espaços-problema” por “questões-problema”, o que certamente seria uma outra forma de desregionalizar a distribuição dos recursos públicos (LAVINAS; MAGINA, 1995, p. 28-29). Tudo isso parece sinalizar para uma resistência, no interior do parlamento nacional, à ideia de uma atuação cooperativa mais forte da União voltada para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Uma última razão para a ausência de política regional federal está ligada à redefinição do próprio papel do governo federal no modelo de desenvolvimento do País. O novo ambiente econômico, marcado pelo processo de globalização, parece apontar para mudanças mais permanentes na relação entre a União e as unidades subnacionais, especialmente quando envolve a promoção do crescimento econômico dos estados brasileiros.

O governo federal, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, passou a ter como preocupação central a inserção competitiva do País na economia internacional, diferentemente de tempos atrás, quando a prioridade era a industrialização com base no mercado interno e a integração das economias regionais. O presidente Fernando Henrique, em entrevista ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo, ressaltou as resistências nacionalistas que enfrentou, lembrando que certa vez foi a um debate com professores da Universidade de Brasília e defendeu a inserção internacional soberana do País, mas mesmo assim foi criticado já que, naquele momento, “a ideia não era de inserção no mercado internacional: a ideia era de mercado interno. Era outro mundo” (CARDOSO, 1998, p. 229). Em outro momento da mesma entrevista, o ex-presidente revela satisfação com a função de “dinamizadores econômicos da região” exercida pelos governadores. Aceita, inclusive, que os executivos estaduais estabeleçam relações

comerciais diretamente com o exterior, como no modelo do federalismo norte-americano, reduzindo o papel da União na promoção do desenvolvimento econômico nacional (CARDOSO, 1998, p. 263).

Talvez não seja exagero dizer que o governo federal assumiu progressivamente, a partir dos anos 1990, um papel mais voltado para a inserção do País na economia internacional do que para a redução das desigualdades regionais. Em outras palavras, “a grande pressão é para integrar o País à comunidade internacional com mais urgência do que o País se integra a si mesmo” (CAMARGO, 1999, p. 46). O impulso para estabelecer vínculos externos tornou-se prioritário, postergando qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

4. Da fragmentação municipal aos consórcios municipais: desafios e oportunidades

As desigualdades regionais sobreviveram ao recente processo de redemocratização. Tampouco conseguimos resultados expressivos no ambiente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo depois da estabilização monetária e do início da reorganização das finanças públicas. Entretanto, no mesmo período foram criados mais de mil municípios no Brasil, numa demonstração de que a racionalidade política nem sempre caminha na direção da redução das assimetrias federativas.

A Tabela 3 mostra que a fragmentação municipal foi uma tendência geral, apresentando-se em todas as regiões brasileiras no período de 1984 a 1997 (MOTTA JÚNIOR, 2006).

Tabela 3. Evolução do número de municípios brasileiros – 1984-1997

| Grandes regiões | | Grupo de municípios | | | | | | Total |
|-----------------|-------|---------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|--------|
| | | Até 5000 hab. | De 5000 a 10.000 hab. | De 10.000 a 20.000 hab. | De 20.000 a 50.000 hab. | De 50.000 a 100.000 hab. | De 100.000 a 500.000 hab. | |
| Nordeste | Total | 146 | 108 | 125 | 20 | 2 | 0,0 | 401 |
| | % | 36,41 | 26,93 | 31,17 | 4,99 | 0,50 | 0,0 | 100,0 |
| Norte | Total | 97 | 48 | 42 | 17 | 3 | 0,0 | 207 |
| | % | 46,86 | 23,19 | 20,29 | 8,21 | 1,45 | 0,0 | 100,0 |
| Centro-Oeste | Total | 80 | 30 | 19 | 6 | 3 | 0,0 | 138 |
| | % | 52,97 | 21,74 | 13,77 | 4,35 | 2,17 | 0,0 | 100,00 |
| Sul | Total | 295 | 88 | 19 | 6 | 3 | 0,0 | 411 |
| | % | 71,70 | 21,41 | 4,62 | 1,46 | 0,73 | 0,0 | 100,0 |
| Sudeste | Total | 118 | 85 | 29 | 14 | 2 | 3 | 251 |
| | % | 47,01 | 33,86 | 11,55 | 5,58 | 0,80 | 1,20 | 100,0 |
| Brasil | Total | 736 | 359 | 234 | 63 | 13 | 3 | 1408 |
| | % | 52,27 | 25,80 | 16,62 | 4,47 | 0,92 | 0,21 | 100,0 |

FONTE: MOTTA JÚNIOR, 2006.

Mais importante, observa-se na Tabela 3 que aproximadamente 78% dos municípios criados, no período considerado, tinham até 10 mil habitantes, com a esmagadora maioria deles dependente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com limitada ou nenhuma capacidade de arrecadação própria de impostos. Isto significa dizer que a criação dos novos municípios trouxe geralmente benefícios apenas para as elites políticas locais, que passaram a dispor de mais cargos eletivos para disputar, para não falar de toda uma nova estrutura administrativa a ser ocupada. A soma do FPM dos dois municípios, o antigo e o recém-emancipado, permaneceu estável, pois não existe aumento na população total. Porém, com aumento das despesas decorrentes do município emancipado sobrou menos, tomando as duas receitas municipais em conjunto, para o atendimento do bem-estar social.

É difícil reverter o cenário de fragmentação municipal estimulando a fusão de municípios. A mesma racionalidade política que concorreu para a atual situação tem conseguido neutralizar aqueles que defendem a redução do número de vereadores e fusão de estruturas administrativas municipais. Dessa forma,

talvez seja possível pensar na formação de consórcios entre municípios, direção que permite a convergência das racionalidades política e econômica.

Tabela 4: Existência de consórcios públicos intermunicipais na área de administração pública municipal, segundo grandes regiões, em 2005

| Grandes regiões | Nº. de municípios | | Existência de consórcio público intermunicipal na área da administração municipal | |
|-----------------|-------------------|-------|---|---|
| | Total | (%) | Ocorrência | Porcentagem em relação ao total de consórcios no Brasil |
| Brasil | 5.564 | 100 | 4.537 | 100 |
| Norte | 449 | 8,07 | 244 | 5,38 |
| Nordeste | 1.793 | 32,23 | 720 | 15,87 |
| Sudeste | 1.668 | 29,98 | 1.918 | 42,27 |
| Sul | 1.188 | 21,35 | 1.228 | 27,07 |
| Centro-Oeste | 466 | 8,37 | 427 | 9,41 |

FONTE: IBGE, 2006-b.

A Tabela 4 mostra a presença mais forte do consórcio intermunicipal nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, tomando como referência o ano de 2005. Entretanto, existem evidências que essa tendência continua crescendo em todo o País, e que não se trata de um fenômeno episódico e de fôlego curto (ARRETCHE, 2009). De acordo com a mesma pesquisa realizada pelo IBGE, expressada em parte na Tabela 4, de um total de 4.537 consórcios intermunicipais temos uma participação mais expressiva, pela ordem decrescente, das áreas de saúde (1906), meio ambiente (387), saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos (343), transportes (295), desenvolvimento urbano (255), educação (248) e assistência social (222) (IBGE, 2006b).

É importante ressaltar que os consórcios públicos intermunicipais ganharam recentemente uma legislação específica. A Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005 – a chamada Lei dos Consórcios Públicos –, estimulou “a formação do consórcio de cooperação horizontal e também para a cooperação vertical. (...) O consórcio será sempre voluntário, ou seja, constituído por vontade de cada ente federado, respeitando a autonomia e competências de cada esfera de governo” (REIS, 2008, p. 65-66).

Nessa perspectiva, pode-se imaginar a formação dos mais diversos consórcios (entre municípios; entre estados; entre estados e municípios; entre União e estados; entre União e municípios; entre União, estados e municípios).

Entretanto, talvez as oportunidades sejam mais propícias no âmbito municipal, tendo em vista a limitação das receitas disponíveis anteriormente descritas, especialmente naqueles dependentes das transferências constitucionais obrigatórias, e diante da presença de problemas comuns.

Os municípios das regiões metropolitanas brasileiras podem encontrar aqui um caminho promissor. É certo que a complexidade dessas localidades pode trazer dificuldades adicionais, quando comparadas com os pequenos e médios municípios espalhados pelo País. Entretanto, a realidade social parece pressionar as autoridades públicas na direção da formação de consórcios metropolitanos em áreas como transporte público, saúde pública e aterro sanitário.

Os desafios não devem ser negligenciados. A experiência pioneira do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC paulista mostrou a necessidade da interação com a sociedade, da formação de aparatos institucionais intermunicipais com recursos humanos capacitados, de estabelecer boas relações intergovernamentais na esfera estadual e federal, e da criação de mecanismos que minimizem a interferência da disputa político partidária nas ações cooperativas com os governos envolvidos (REIS, 2008, p. 177). Tudo isso parece apontar para mudanças na cultura política tradicional, favorecendo a cooperação entre os municípios no lugar da competição, e a coordenação dos três níveis federativos em torno de algumas competências comuns.

5. Considerações finais

A trajetória recente do federalismo brasileiro foi marcada pela ampliação da competição entre as unidades subnacionais na disputa por investimentos industriais privados, e pelo enfraquecimento das políticas públicas da União no sentido de reduzir as disparidades econômicas entre os estados e entre os municípios brasileiros. Estas foram tendências predominantes nos governos Fernando Henrique e Luís Inácio Lula da Silva, a despeito de alguns avanços que podem ser registrados.

É certo que os mecanismos cooperativos consagrados no texto constitucional de 1988 permaneceram em vigor, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo de Participação dos Estados e os Fundos de Desenvolvimento Regional (FNO, FNE e FCO), específicos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, o Ministério da Integração Nacional ocupou lugar no primeiro escalão do governo federal, tendo como missão propor e conduzir uma política de desenvolvimento nacional que integre as economias regionais. É possível dizer também que avançou o financiamento federal de

programas sociais – exemplo disso é o programa Bolsa-Família, apoiando decisivamente os municípios das regiões menos desenvolvidas. Entretanto, essas bases cooperativas se mostraram insuficientes para enfrentar a questão da assimetria federativa brasileira, especialmente quando se trata de alcançar uma melhor distribuição das atividades econômicas no território nacional.

Diferentemente dos processos de reunificação da Alemanha e de incorporação dos países do leste europeu na União Europeia, o debate sobre a revitalização e adequação dos mecanismos cooperativos tem ganhado, nos últimos anos, pouco espaço na agenda pública brasileira. A persistência e a magnitude das desigualdades entre as unidades territoriais no País, entretanto, exigem uma maior atenção de todos.

A consolidação de um federalismo cooperativo no Brasil depende da superação de conflitos políticos, os quais dividem muitas vezes os estados brasileiros no Congresso Nacional, impedindo que se encontre uma melhor repartição dos recursos tributários disponíveis. Exige também novas prioridades governamentais, de forma a combinar o movimento de inserção no comércio internacional com o fortalecimento das políticas públicas federais voltadas para o aumento da competitividade das economias estaduais. Finalmente, não bastam novas leis e arranjos institucionais sofisticados para fazer prevalecer relações intergovernamentais cooperativas. É preciso renovar a cultura política nacional, identificando e estimulando as vantagens da cooperação entre os entes federados, e valorizando as lideranças políticas com vocação para atuar em tal cenário.

Referências

Livros

ABRANCHES, S.H.H. O Brasil na fronteira global: desafios imediatos de primeiro grau. *In*: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

ABRUCIO, F.L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

ARAÚJO, T.B. Planejamento regional e relações intergovernamentais. *In*: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BAER, W. *A economia brasileira*. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 1996.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, D.C. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

CARDOSO, F.H. *O presidente segundo o sociólogo*: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CONGRESSO NACIONAL – BENI VERAS (relator). *Relatório final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*. Vol. III. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

FIORI, J.L. Federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GOMES, G.M.; VERGOLINO, J.R. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994. TD nº. 372. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1995.

HADDAD, P.R. Os impactos do novo ciclo sobre os desequilíbrios regionais. VELLOSO, J.P.R. (coord.). *O real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996, p. 129-130.

ISMAEL, R. *Nordeste: a força da diferença*. Recife: Editora Massangana, 2005.

LAVINAS, L.; MAGINA, M.A. Federalismo e desenvolvimento regional: debates da revisão constitucional. TD nº. 390. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1995.

REIS, R.C. *Alternativa política no contexto federativo no grande ABC paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

SCHULTZE, R.O. Federalismo. In: *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Korand-Adenauer-Stiftung. Traduções, p.15-32, 1995.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS. *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional*. Brasília: Editora Universa/Universidade Católica de Brasília, 1997.

SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil: quadro comparativo da Constituição de 1988, atualizada em 1995, comparada às constituições de 1946 e 1967 e à Emenda Constitucional nº. 1, de 1969*. Brasília: Senado Federal, 1996.

SILVA, P.L.B. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, E.;

AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*. Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 187-211, 2006.

SANTANA, J.F. (coord.) *Modernização regional em curso: 30 anos de Sudene*. Recife, 1990.

TEIXEIRA, A.A. Evoluções dos processos de planejamento e orçamento no Brasil. *Texto para Discussão* – Fundação Iplance. Fortaleza: Iplance, 1997.

VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde. *TD n° 500*. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

Periódicos

ABRUCIO, F.L.; COSTA, V.M.F. Reforma do Estado e o contexto federativo. In: *Série Pesquisas*, n° 12. São Paulo: Fundação Korand Adenauer, 1998.

ALENCAR, M.A. São Paulo e o “trem Brasil”. In: *Folha de S. Paulo*. 1° caderno, 15/07/1995, p. 3.

ARAÚJO, T.B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. In: *Estudos Avançados*, vol. 11, n° 29. São Paulo: USP, jan/abril, 1997a.

BRITTO, A. Sejamos todos brasileiros. In: *O Globo*, 1° Caderno, 13/08/1996, p. 7.

CABRAL, P.E. Prática Insana. In: *Folha de S. Paulo*. 1° Caderno, 15/07/1995, p. 3.

FOLHA DE S. PAULO. *São Paulo perdeu R\$ 1,9 bi de ICMS em 94*. 1° Caderno, 23/08/1995, p. 6.

GAZETA MERCANTIL. *Mário Covas volta atrás e decide entrar na guerra fiscal dos estados*. Caderno Nacional, 16/02/1996, p. A-4.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. In: *Estudos Avançados*, vol.11, n° 29, janeiro/abril 1997. São Paulo: Universidade de São Paulo.

JORNAL DO BRASIL. FH promete incentivo ao Nordeste. In: *Caderno Negócios e Finanças*, 08/08/1996, p. 16.

JORNAL DO COMMERCIO. *Tasso defende guerra fiscal*. Recife, 22/10/1997.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. *Revista do BNDES*, vol. 7, n° 14, 2000.

ORNELAS, W. A locomotiva na contramão. In: *O Globo*, 1° Caderno, 28/12/1996, p. 7.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *In: Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 41, nº. 3, 1998.

Entrevistas

ARAÚJO, T.B., ex-secretária do Planejamento e da Fazenda do Estado de Pernambuco no governo de Miguel Arraes (1987-1990), ex-técnica da Sudene e professora da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, depoimento concedido a Ricardo Ismael em 22/4/1997; duração: 1h50, 1997b.

BENEVIDES FILHO, M., ex-secretário da Fazenda do estado do Ceará durante o governo Ciro Gomes (1991-1994) e deputado estadual pelo PPS/CE. Fortaleza, depoimento concedido a Ricardo Ismael e a Washington Luís de Sousa Bonfim em 17/12/1997; duração: 1h40.

JEREISSATI, T., governador do Estado do Ceará. Entrevista concedida no programa *Roda Viva* da TV Cultura de São Paulo, em 27/10/1997.

Dissertação, tese e monografia

DIEGUEZ, R.C. *Competição e cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Monografia de Graduação/PUC-Rio de Janeiro. Orientador: Ricardo Ismael, 2007.

Eventos

GALVÃO, A.C.F. Desigualdades, teorias e políticas de desenvolvimento regional: uma reflexão para o Brasil. Seminário *Para onde marcham os periféricos?* Recife: UNICAP, 23 e 24 de agosto de 2007.

MOTTA JÚNIOR, V.D. O fenômeno da criação de municípios no desenvolvimento do território brasileiro. Campinas (SP): *III Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, 4-6 de Setembro de 2006.

Documento mimeografado

ISMAEL, R. *Celso Furtado e a redefinição do federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro, mimeo, p. 14, 2009.

Documentos eletrônicos

ARRETCHE, M. Entrevista para a revista eletrônica *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*. <http://publique.rdc.puc->

rio.br/desigualdadediversidade/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm, 2009.

IBGE. *Contas regionais do Brasil 2004*.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2004/contasregionais2004.pdf>, 2006a, acesso em março de 2009.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros – Gestão pública 2005*.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>, 2006b, acesso em setembro de 2009.

_____. *Produto interno bruto dos municípios 2003-2006*.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2006/pibmunic2006.pdf>, 2008, acesso em março de 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Apresentação*.

<http://www.mi.gov.br/ministerio/index.asp>, acesso em setembro de 2009.

EDUARDO RAPOSO

O FEDERALISMO, OS CICLOS DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GOVERNOS DE DUTRA A LULA)

Introdução

O presente trabalho é uma reflexão sobre a natureza do federalismo brasileiro, os ciclos da política econômica vividos pelo País e sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste entre os governos de Eurico Gaspar Dutra e de Luis Inácio Lula da Silva.

Para desenvolver correlações entre aspectos tão centrais da vida social brasileira, parto do pressuposto de que o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, nesse período, variou em razão da alternância entre governos nacionais que promoveram políticas econômicas desenvolvimentistas (quando predominou a força do Estado federal, preocupado em promover o crescimento acelerado da economia nacional) e governos estabilizadores, que atuaram em contextos de fragilidade fiscal do Estado e de altas taxas de inflação, tendo, então, predominado a lógica do mercado e a preocupação com a estabilidade monetária. Nessas circunstâncias ocorreu menor desenvolvimento regional.

De fato, a política econômica brasileira pós-1945 alternou-se entre essas duas dinâmicas, tendo o Estado, com as variações que analisaremos mais adiante, interferido, na maior parte desse período, como estrategista e fomentador da industrialização nacional. A partir dos anos 1980, porém, a crise fiscal e os processos inflacionário e de endividamento público decorrentes passaram a limitar drasticamente a capacidade do Estado de fomentar a economia, período que se estendeu, basicamente, até o final do primeiro mandato do governo Lula da Silva.

Essas afirmações exigem, naturalmente, algumas considerações – sobretudo a respeito do tipo de Estado que foi constituído no Brasil e do federalismo que aqui se desenvolveu – para que possam ser estabelecidas correlações entre essas duas dimensões da organização da vida política nacional e os ciclos de desenvolvimento econômico experimentados pelo País e pelo Nordeste brasileiro.

Federalismo

Do ponto de vista estritamente formal, federações são formadas por estados que, por sua vez, são compostos por diversas entidades territoriais dotadas de certa autonomia e de governo próprio (estados federados), cada qual possuindo rendas, competências, atribuições e prerrogativas garantidas constitucionalmente que não

podem ser alteradas ou suprimidas pelo governo central, que, por sua vez, é o único que desfruta de soberania e de capacidade de representação internacional. Contrastando com os estados unitários, os estados federados baseiam-se, portanto, na autonomia relativa dos entes federados que os compõem.

Porém, do ponto de vista histórico, no que diz respeito à formação social e institucional dos diferentes países que adotaram o sistema federalista, inúmeras peculiaridades devem ser consideradas para compreendermos a natureza de seus desenvolvimentos.

No Brasil da República Velha (1889-1930), como sabemos, a federação expressava a supremacia das principais economias e oligarquias regionais do País, o que fez com que os estados de Minas Gerais e de São Paulo tenham alternado seus candidatos na presidência da República na chamada política café com leite, configurando um federalismo extremamente peculiar, no qual os poderes e a representação política dos estados participantes foram extremamente desiguais.

Somente a partir do esgotamento de um século XIX liberal e o surgimento, após a crise de 1929, de um Estado nacional mais forte e mais centralizado é que nasce no Brasil um federalismo de natureza intervencionista e cooperativo. A partir do golpe de 1937, a presença do governo federal acentua-se ainda mais com a drástica diminuição das autonomias estaduais e com o estabelecimento de interventorias que passaram a expressar de maneira radical a presença do poder central nas diferentes regiões do País.

Para entendermos o caráter do federalismo que se estabeleceu no Brasil a partir dos anos 1930, é necessário compreender, então, o caráter do poder fortemente centralizado do Estado nacional que aqui se formou e os pactos políticos que o mesmo passou a estabelecer com os diferentes grupos políticos regionais do País.

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro transformou-se no grande promotor da industrialização e da urbanização que se iniciava no País, administrando cada vez mais atividades estratégicas, serviços, orçamentos e uma grande folha de funcionários. Principal estrategista de um prolongado período de notável crescimento econômico, patrocinou a inclusão social por meio da criação da previdência social, do Ministério do Trabalho e do imposto sindical, tendo se fortalecido, também, junto às categorias patronais graças ao reconhecimento de suas associações, federações e confederações, e à criação de conselhos nos quais seus representantes tinham assento. Essa situação propiciou às burocracias federais uma incomparável capacidade de gerar oportunidades de ganhos políticos e econômicos para os grupos políticos dos estados aliados ao

poder central, fato que não poderia deixar de marcar o modelo federativo que se estabelecia no País.

De fato, ao observarmos a natureza da competição federativa praticada no Brasil constatamos que diante da importância estratégica adquirida pelo Estado Nacional, os grupos políticos das regiões mais pobres da federação adquiriram poder na medida em que suas relações com o poder central foram de colaboração – dinâmica que criou uma competição entre diferentes grupos dos mesmos estados e entre os diferentes estados e regiões do País em razão dos pactos realizados com o poder central nos diferentes estágios do desenvolvimento nacional. Essa particularidade separou, de um lado, estados mais ricos e autônomos (economicamente) como São Paulo e, de outro lado, estados mais pobres como os do Nordeste, mais submetidos e dependentes do poder central.

Assim sendo, apesar de ter sido o principal agente do processo de modernização da sociedade brasileira, o Estado nacional não esteve a serviço das diferentes regiões do País de maneira equitativa. Pelo contrário, os compromissos políticos que determinaram as relações do poder central com os diferentes grupos políticos regionais foram extremamente desiguais.

O federalismo brasileiro desenvolveu-se, então, em simbiose com um Estado centralizado constituído a partir dos anos 1930, Estado que, tendo sido o principal estrategista da modernização nacional, consolidou um federalismo desigual e, por vezes, fortemente competitivo, aspectos que foram decisivos para a formação do Brasil moderno.

Outro ponto a ser ressaltado para compreendermos a força da União na conformação da assimetria federativa brasileira é relativo às estruturas tributárias vigentes no País. O desnivelamento econômico existente entre as regiões do País acabou exacerbando-se sob o efeito das legislações fiscais, semelhantes em todas as constituições republicanas. Isto porque as constituições do Brasil republicano determinaram, de maneira fortemente desigual, a distribuição da renda proveniente dos tributos de todo o País entre os níveis municipal, estadual e federal, conferindo ao governo central alto poder político e eleitoral de barganha no momento de aplicação das rendas, sobretudo em relação aos estados economicamente mais frágeis. Essa situação sedimentou, mais ainda, a relação política e econômica de dependência entre a União e o Nordeste brasileiro.

No primeiro período presidencial da República cabiam aos municípios 10% do valor total da arrecadação fiscal; os estados, um pouco mais beneficiados, recebiam 20%, enquanto a União usufruía os restantes 70%. Atualizando esses

percentuais para os anos recentes temos um quadro não muito diferente do peso da União face aos estados e municípios.

Carga tributária bruta por esfera de governo (% do PIB)

| | | |
|------|------------|--------|
| 2001 | União | 23,47% |
| | Estados | 9,02% |
| | Municípios | 1,53% |
| | Total | 34,01% |
| 2002 | União | 24,92% |
| | Estados | 9,19% |
| | Municípios | 1,50% |
| | Total | 35,61% |
| 2003 | União | 24,24% |
| | Estados | 9,14% |
| | Municípios | 1,53% |
| | Total | 34,92% |
| 2004 | União | 25,00% |
| | Estados | 9,36% |
| | Municípios | 1,52% |
| | Total | 35,88% |
| 2005 | União | 26,18% |
| | Estados | 9,62% |
| | Municípios | 1,57% |
| | Total | 37,37% |

FONTE: Receita Federal – Coordenação Geral de Política Tributária/Estudo Tributário 15

Todos esses aspectos conferiram ao federalismo brasileiro uma característica fortemente assimétrica, combinando regiões e estados em franco processo de industrialização e urbanização com estados que permaneciam mergulhados em uma economia arcaica e de natureza rural.

Assim sendo, o sucesso na industrialização do País veio juntamente com a constatação de que as regiões do Centro-Sul foram as que mais se beneficiaram e que uma política nacional destinada a uma melhor distribuição das riquezas do País entre as diferentes regiões brasileiras seria necessária, o que teve como

primeiras manifestações a criação do Banco do Nordeste, durante o segundo governo Vargas, e a criação da Sudene, durante o governo de Juscelino Kubitschek.

Esse modelo desenvolvimentista, bem sucedido do ponto de vista industrial e assimétrico do ponto de vista federativo, só foi abalado de maneira significativa com as crises dos anos 1970 que foram extremamente pesadas para um País que, como o Brasil, não era autossuficiente em petróleo nem tinha poupança doméstica, tendo sido duramente castigado por eventos que transformaram significativamente a face da economia mundial. A partir de então (governo José Sarney), o País viveu um longo período (até o início do segundo governo Lula) de fragilidade fiscal do Estado, de aumento de sua dívida pública e de altas taxas de inflação, o que impactou significativamente o crescimento do PIB nacional e a capacidade da União investir em políticas desenvolvimentistas regionais.

Durante as décadas de 1970 e de 1980 o Brasil viveu a transição de um período no qual o Estado havia passado de lugar de destaque na promoção do desenvolvimento nacional para um outro em que ele visivelmente perdia fôlego, passando a ser financiado, em parte importante de seus custos, pelo mercado financeiro.

Nesse quadro, o governo Figueiredo foi o último de uma série de governos que promoveu planos de desenvolvimento econômico para o País, o III PND. A partir de então o inimigo público número um da economia nacional passou a ser o forte processo inflacionário que se instalava no País. Nesse período, a dívida externa, a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos e o desaquecimento da economia corroíam dramaticamente a economia nacional. Todos os governos, a partir de então, abandonaram suas pretensões desenvolvimentistas, passando a elaborar planos de estabilização do valor de compra da moeda nacional.

Enfim, em princípio, durante os períodos e governos desenvolvimentistas, predominou o poder do Executivo envolvido com políticas de crescimento acelerado, o que criou as condições para a realização de algum planejamento e investimento regional. Nos períodos de inflação alta e de fragilidade fiscal do Estado, o foco da política econômica se direcionou para a estabilização monetária, declinando a capacidade do governo federal em promover políticas desenvolvimentistas regionais.

O Nordeste e o poder central: da fartura à escassez

O Nordeste brasileiro, que até o século XVII foi a região mais rica do País, chegou ao século XX como a mais pobre e atrasada.

Paralelamente à exploração do pau-brasil, que passou a declinar a partir do século XVII, verificou-se que o Nordeste possuía terras férteis e adequadas ao cultivo de um produto igualmente valorizado nas terras frias europeias: a cana-de-açúcar.

O desenvolvimento da indústria açucareira fez com que o Nordeste vivesse no século XVII sua idade de fartura e de riqueza, elevando a renda da população a um nível ainda não superado na história do País, segundo Celso Furtado.¹

Porém, essa situação começou a ser abalada com o fim do domínio holandês, em 1654, quando os invasores, ao se retirarem, levaram consigo segredos técnicos e organizacionais que seriam aplicados na indústria açucareira das Antilhas. Essa concorrência abalou a produção açucareira do Nordeste brasileiro tanto do ponto de vista da quantidade de açúcar exportado como de seu preço, fortemente atingidos a partir do século XVIII. Esse fato constituiu-se no marco inicial do processo de decadência econômica do Nordeste brasileiro.²

Do ponto de vista político, depois de um breve momento no qual protagonizou alguns dos principais lances da Revolução de 1930, o Nordeste voltou a participar da política nacional em segundo plano, apoiando políticas elaboradas na área federal e recebendo em troca cargos e verbas oriundas da União e se beneficiando apenas periféricamente do desenvolvimento urbano e industrial que caracterizou a modernização do País a partir de 1930.

Voltam ao poder os grupos oligárquicos que haviam sido temporariamente afastados pela Revolução de 1930, não havendo ocorrido na região modificações significativas nem em suas estruturas econômicas nem em suas estruturas sociais se considerarmos os avanços ocorridos no eixo Centro-Sul da Nação.

Na primeira fase revolucionária, os tenentes radicais – que conspiraram no Nordeste e contribuíram decisivamente para a vitória da revolução – ocuparam os principais cargos das situações estaduais. Nessa fase, dos nove estados nordestinos apenas a Paraíba e Pernambuco não tinham interventores militares.

¹ “Essa renda *per capita* [da população de origem europeia] na passagem do século XVI para o XVII corresponde a cerca de 350 dólares de hoje (1959). Essa renda *per capita* estava evidentemente muito acima da que prevalecia na Europa nesta época, e em nenhuma outra época de sua história – nem mesmo no auge da produção do ouro – o Brasil logrou recuperar esse nível.” FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, p.58.

² Ver RAPOSO, E. 1930: Seis versões e uma revolução. Recife: Massangana, 2006. Cap. 1, A Paraíba e o Nordeste: da fartura à pobreza.

Eram governados por Antenor Navarro e Carlos de Lima Cavalcanti, ambos, porém, considerados tenentes civis e ex-conspiradores fortemente identificados com o ideário tenentista. No entanto, a partir de 1934, esses tenentes, que tinham a mentalidade reformista e preocupações sociais, começaram a ser afastados de suas posições, caindo o seu número para apenas cinco. A partir de então, o significado radical e antioligárquico da revolução no Nordeste começou a diminuir e a cada troca de interventor seu sucessor era originário de grupos políticos cada vez mais tradicionais, agora escolhidos pelo presidente da República, que certamente não estava interessado em criar ou transformar as fracas e dependentes oligarquias nordestinas em fortes grupos radicais com capacidade reivindicatória incisiva.

Sem dúvida alguma, para isso contribuiu a cisão do bloco tenentista, que enfraqueceu e reduziu a coesão do grupo e conseqüentemente diminuiu o peso de sua ação política. O afastamento de Prestes e a morte de Siqueira Campos eliminaram de uma só vez os dois maiores expoentes do movimento. A rebeldia inicial foi aos poucos vencida. Em 1937, a instalação do Estado Novo afastou Juracy Magalhães – o menos radical dos tenentes – e Carlos Lima Cavalcanti das interventorias da Bahia e Pernambuco, e frustou a candidatura à presidência da República do paraibano José Américo de Almeida, bastante identificado com os ideais tenentistas.

Esse processo de marginalização dos tenentes coincidiu com a volta da noção de hierarquia dentro do exército e o retorno dos generais ao comando da situação institucional e política. Isto, conseqüentemente, provocou a volta do Nordeste e de seus tenentes a uma posição menos importante no cenário da política federal.

Alguns revolucionários nordestinos foram cooptados pelo poder central, e aqueles que não aceitaram essa nova tendência foram afastados.

Como assinalado acima, fora os tradicionais esforços de combate à seca, foi apenas nos governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek que foram dadas atenções nacionais aos problemas do desenvolvimento do Nordeste com a criação do Banco do Nordeste e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), esta fruto do documento “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”, elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que pretendia combater o subdesenvolvimento da região por intermédio de incentivos fiscais que seriam mobilizadores da industrialização da região.

Participação da economia nordestina na riqueza nacional

A análise das tabelas que cobrem o período que vai do governo Dutra ao primeiro mandato de Lula – contendo as taxas do PIB real do Nordeste e do Brasil, a participação do PIB do Nordeste no PIB brasileiro e o crescimento do PIB por período presidencial (Nordeste e Brasil) – nos oferecerá a possibilidade de melhor qualificar e detalhar as reflexões até aqui realizadas.

| Governos | PIB real a valores de 2000 (média do período presidencial) (R\$ bilhões) | | Participação do Nordeste no PIB brasileiro (A) / (B) |
|------------------------|--|------------|--|
| | Nordeste (A) | Brasil (B) | |
| Dutra | 10,18 | 68,40 | 14,88% |
| Vargas e Café Filho | 11,98 | 91,60 | 13,08% |
| Juscelino Kubitschek | 16,93 | 122,12 | 13,86% |
| Jânio Quadros | 21,45 | 151,90 | 14,12% |
| João Goulart | 24,79 | 167,61 | 14,79% |
| Castelo Branco | 25,32 | 170,15 | 14,88% |
| Costa e Silva | 28,45 | 197,42 | 14,41% |
| Médici | 39,50 | 345,26 | 13,55% |
| Geisel | 61,82 | 543,02 | 12,75% |
| Figueiredo | 98,57 | 775,57 | 12,71% |
| Sarney | 122,92 | 928,70 | 13,24% |
| Collor | 121,03 | 927,25 | 13,05% |
| Itamar Franco | 128,03 | 996,69 | 12,85% |
| Fernando H. Cardoso I | 132,95 | 1020,69 | 13,03% |
| Fernando H. Cardoso II | 145,77 | 1115,52 | 13,07% |
| Lula I | 171,71 | 1328,11 | 12,93% |

FONTE: dados calculados com base no Ipeadata.

| Governos | Crescimento do PIB por período presidencial / Brasil (soma dos anos) | Crescimento do PIB por período presidencial / Nordeste (soma dos anos) |
|------------------------|--|--|
| Vargas e Café Filho | 33,99% | 17,6% |
| Juscelino Kubitschek | 33,3% | 41,3% |
| Jânio Quadros | 24,3% | 26,6% |
| João Goulart | 10,3% | 15,5% |
| Castelo Branco | 1,5% | 2,1% |
| Costa e Silva | 16,0% | 12,3% |
| Médici | 74,8% | 38,8% |
| Geisel | 57,2% | 56,6% |
| Figueiredo | 42,8% | 59,4% |
| Sarney | 19,7% | 24,7% |
| Collor | (-) 0,2% | (-) 1,5% |
| Itamar Franco | 7,4% | 5,7% |
| Fernando H. Cardoso I | 2,4% | 3,8% |
| Fernando H. Cardoso II | 9,2% | 9,6% |
| Lula I | 19,0% | 17,7% |

FONTE: dados calculados com base no Ipeadata.

1) Primeiramente, olhando para as colunas “PIB real” e “Taxa de crescimento médio (Nordeste e Brasil)”, constatamos que existe forte proporcionalidade entre os crescimentos do Brasil e do Nordeste.

2) Decorrente dessa primeira constatação, podemos observar, na coluna “Participação do Nordeste no PIB brasileiro”, a pequena variação existente da participação da economia nordestina na economia nacional durante os governos examinados. De fato, os percentuais dessa participação durante mais de meio século variaram apenas entre 12% e 14%, aproximadamente.

3) De acordo com a coluna “Crescimento do PIB por período presidencial” para o Brasil e para o Nordeste, verifica-se que, de maneira geral, durante os governos desenvolvimentistas (de Dutra a Figueiredo) as taxas de crescimento foram mais robustas, tanto para o Brasil como para o Nordeste. Deve-se considerar, para melhor compreensão do período, que tendo sido o mesmo majoritariamente desenvolvimentista, houve, também, momentos de pouca intervenção do Estado, como no primeiro período do governo Dutra, no segundo período do governo Vargas, nos governos Café Filho, Jânio Quadros e Castelo Branco. O ponto extremo desse período foi o governo Castelo Branco, que

praticou uma política econômica francamente estabilizadora, preocupada em arrumar as contas nacionais, combater o processo inflacionário e a dívida pública que assolavam o País. As taxas de crescimento nesse governo, destoando visivelmente dos demais, foram de 1,5% a do Brasil e de 2,1% a do Nordeste.

4) Durante os governos envolvidos preponderantemente com a estabilização das contas públicas nacionais (Sarney a Lula I), o padrão de crescimento do PIB, tanto do Brasil como do Nordeste, foi significativamente mais modesto. O ponto extremo dessa queda de crescimento ocorreu durante o governo Collor, quando o PIB nacional foi de 0,2% ponto negativo e o do Nordeste, 1,5% ponto negativo.

5) É preciso estar atento às taxas de crescimento do PIB das tabelas expostas que foram calculadas somando-se os anos correspondentes a cada período presidencial. Sendo tais períodos irregulares no número de anos, os percentuais calculados servem apenas para se obter os padrões de crescimento do período como um todo e não para comparação de governo a governo.

6) Durante os mandatos Vargas e Kubitschek foram realizados os primeiros esforços institucionais para a promoção de uma política de desenvolvimento do Nordeste (Banco do Nordeste e Sudene, respectivamente) e a partir desses dois governos as taxas de participação do Nordeste no PIB brasileiro cresceram pouco, mas de maneira regular. Assim, no governo Vargas a taxa de participação foi de 13,08%; no período Kubitschek aumentou para 13,86%; com Jânio Quadros, subiu para 14,12%; com Goulart, atingiu 14,79%; e no governo Castelo Branco foi para 14,88%.

7) Também é digno de nota que, durante os governos desenvolvimentistas do período militar, a participação do Nordeste na economia nacional diminuiu sucessivamente. Nos governos de Costa e Silva, Médici e Geisel tais taxas foram, respectivamente, de 14,41%, 13,55% e 12,75%.

8) Entre o governo Sarney e o início do segundo mandato de Lula – todos preocupados com o combate à inflação –, a participação do Nordeste na economia nacional permaneceu em torno de 13%, inclusive para o ano 2007 (13,1%), último em que há números disponíveis e não presentes em nossa tabela.

Considerações finais

As razões da decadência econômica do Nordeste têm explicações não só econômicas como, também, políticas e de origens históricas. Estas explicações históricas tanto podem ser seculares (por exemplo, a decadência da produção da cana de açúcar verificada a partir do século XVII) como, também, mais recentes

– neste caso enquadra-se o fato de que o Nordeste, após participar centralmente do movimento revolucionário de 1930, não conseguiu se inserir no processo de desenvolvimento industrial que passou a ocorrer, a partir de então, nos estados do Centro-Sul.

Outro importante aspecto para entender qual foi a dinâmica do desenvolvimento do Nordeste brasileiro é relativo à alternância entre governos e períodos desenvolvimentistas e estabilizadores. Durante os governos desenvolvimentistas, quando o crescimento da riqueza nacional foi mais elevado, houve melhores oportunidades para a realização de políticas de crescimento regional. Porém, durante os governos desenvolvimentistas do período militar não se verificou o aproveitamento de tais condições.

O desenvolvimento regional brasileiro dependeu e depende excessivamente do governo central em razão da força que o Estado nacional adquiriu no processo de industrialização e modernização do País, tendo o desenvolvimento do Nordeste passado a ser uma preocupação nacional somente a partir dos governos Vargas e Kubitschek, com a criação do Banco do Nordeste e da Sudene.

A partir desses dois governos desenvolvimentistas, quando as taxas de crescimento da economia nacional foram mais altas e quando surgiu a consciência de que políticas de desenvolvimento regional deveriam ser postas em prática, é que houve um incremento do desenvolvimento do Nordeste, que, apesar de consistente e regular até o início dos anos 1960, foi, porém, bastante modesto.

Referências

Livros

ISMAEL, R. *Nordeste: A força da diferença – Os impasses e desafios da cooperação regional*. Recife: Editora Massangana, 2005

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1959.

RAPOSO, E. *1930: Seis versões e uma revolução – História oral da política paraibana (1889-1940)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco – Editora Massangana, 2006.

Documento mimeografado

RAPOSO, E. *O Banco Central do Brasil – O leviatã ibérico*. Mimeo, 2010.

Ivo COSER

A REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NAS CONSTITUINTES DE 1946 E 1988

O objetivo deste trabalho é comparar o debate e o comportamento das bancadas dos estados nas constituintes de 1946 e 1988 no que diz respeito ao tema da representação dos estados no parlamento.¹ Buscamos com esta análise apontar para mudanças significativas no comportamento das bancadas estaduais. O tema da distorção da representação dos estados no parlamento é debatido conjuntamente ao do pacto federativo – não ocorre uma discussão acerca da distorção da representação como um problema da relação entre eleitor e cadeiras, mas como um assunto que envolve o equilíbrio dentro de uma federação heterogênea.

Constituinte de 1946: a busca do equilíbrio

O debate ocorrido na Constituição de 1946 acerca da representação proporcional dos estados na Câmara dos Deputados revela um altíssimo grau de coesão entre as bancadas paulista e mineira, no que diz respeito a evitar distorções que favorecessem os estados menos populosos.

A polarização desse debate ocorreu em torno de duas posições: a primeira considerava que, com a existência do Senado – que representava igualmente os estados –, a Câmara dos Deputados deveria representar o povo, ou seja, cada eleitor. A segunda considerava que se deveria evitar a tirania dos estados mais populosos e mais ricos sobre os menos desenvolvidos. Nesta concepção, o Senado, por si só, não garantiria a unidade federativa, devendo, então, existir mecanismos institucionais que impedissem um aumento excessivo da representação dos estados mais populosos.

A Constituição de 1946 buscou reforçar o equilíbrio federativo ao estabelecer que o Senado, tal qual a Câmara, detivesse a iniciativa na proposição de leis. Este papel na Constituição de 1934 era de atributo exclusivo da Câmara baixa, cabendo ao Senado colaborar na feitura das leis e coordenar diversos poderes federais. A Constituição de 1946 considerava que o Senado exercia o Poder Legislativo juntamente com a Câmara.

¹ Este texto se baseia, em parte, em uma pesquisa financiada pela FUNDAP e na comunicação realizada no Seminário de Desenvolvimento Internacional do Nordeste organizado em 2009 pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Ou seja, o órgão que representava os estados igualmente poderia legislar nas matérias que lhe fossem pertinentes.²

A primeira posição, a qual nos referimos anteriormente, tomava como ponto de partida o restabelecimento do papel do Senado para argumentar em favor da proporcionalidade pura e simples na eleição para a Câmara. Segundo este argumento, como o Senado é por definição o órgão no qual cada unidade da Federação possui o mesmo número de representantes, independente da população – ou seja, representa os estados –, cabia à Câmara representar os cidadãos.

Estamos sugerindo que a defesa da aplicação da proporção pura e simples orientava-se pelo princípio da bicameralidade – a Emenda n°. 1.748 era clara nesse sentido. De acordo com ela, os estados estão representados com igualdade no Senado, a Câmara deve representar o povo, e não os estados, fato que impunha uma limitação no número de deputados com base num critério simples de proporção.³

A segunda concepção a que nos referimos afirmava que o Senado isoladamente não garantia o equilíbrio federativo. A aplicação ortodoxa do bicameralismo iria prejudicar os interesses dos estados menos populosos e, conseqüentemente, com menos representantes na Câmara dos Deputados.⁴

Cada um desses argumentos orientou uma lei eleitoral com conseqüências distintas. Aquela que se propõe a uma aplicação fiel do bicameralismo – qual seja, o Senado e a Câmara representam unidades políticas distintas, o primeiro, os estados, e a segunda, o povo – foi apresentada por meio da Emenda n° 1.745: “O número dos deputados será por lei em proporção que não excede de um por 150 mil habitantes”. Com relação à proposta que considerava equilíbrio federativo com a aplicação rigorosa da proporcionalidade, o Artigo 59 da Constituição foi o seu espelho fiel. Nesta lei, os estados com população acima de 3 milhões de habitantes seriam desestimulados a aumentarem sua representação, pois a partir de 20 deputados o número de eleitores necessários para eleger um representante passa a ser de 250 mil habitantes. Segundo Gláucio A. Dillon Soares: “... um estado com 3.250.000 habitantes elegeria 21 deputados, e um de 6.500.000 elegeria somente 34” (1971, p.8). Conforme assinala Soares, nesse modelo a sub-representação assumiria um grande significado quanto maior fosse a população.

² Ver Constituição de 1946, artigo 37.

³ Anais da Assembleia Constituinte de 1946, Vol. XIV, p. 350.

⁴ Anais da Constituinte de 1946, vol. XXII, p. 50, *apud* in CAMPELLO, 1983

A conclusão importante é que essa lei punia principalmente os estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul. Caso fosse aplicada a esses estados uma distribuição proporcional para a Câmara de Deputados, eles teriam um número maior de representantes. No Quadro 1 encontramos o número de representantes efetivos e o número segundo uma distribuição proporcional para o ano de 1950:

Quadro 1

| Estados | Nº. de deputados existentes | Nº. de deputados propostos | Diferença |
|-------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------|
| São Paulo | 40 | 54 | 14 |
| Minas Gerais | 38 | 46 | 8 |
| Bahia | 25 | 28 | 3 |
| Rio Grande do Sul | 22 | 24 | 2 |

A Emenda nº. 1.745 não agia dessa forma no caso dos estados mais populosos, pois não aumentava o quociente eleitoral a partir de 20 deputados. A votação dessa Emenda, que terminou derrotada, nos mostra que as bancadas de São Paulo e Minas Gerais emprestaram apoio maciço a essa proposta – respectivamente 72% e 82%, como podemos observar no Quadro 2:⁵

Quadro 2

| Estados | PSD | UDN | PTB | PC | Outros | Total |
|-------------------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|
| São Paulo | 75,0 | 100,0 | 28,5 | 100,0 | 66,6 | 72,5 |
| Minas Gerais | 81,8 | 100,0 | 100,0 | — | 83,3 | 86,5 |
| Bahia | 30,0 | 8,3 | 0 | 100,0 | 0 | 20,0 |
| Rio Grande do Sul | 26,3 | 0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 34,8 |
| Pernambuco | 0 | 0 | — | 100,0 | 0 | 15,0 |
| Rio de Janeiro | 16,6 | 0 | 0 | 100,0 | — | 16,6 |
| Distrito Federal | 0 | 33,3 | 11,1 | 100,0 | 0 | 33,3 |
| Os demais | 7,3 | 2,0 | 0 | — | 20,0 | 6,3 |
| Total | 45/173 | 16/85 | 6/23 | 14/14 | 10/24 | 9/320 |
| % | 26,5 | 19,0 | 26,0 | 100,0 | 33,0 | 28,0 |

⁵ *Apud* in SOUZA, 1983, p.132.

Observando os argumentos e as votações na Constituinte de 1946 podemos concluir da seguinte maneira. Em primeiro lugar, constatamos a existência de duas correntes: a primeira defendia que no sistema bicameral deveria caber ao Senado guardar uma igualdade estrita entre os estados, enquanto a Câmara representaria o cidadão; e a segunda corrente sustentava que isoladamente o Senado não conseguiria o equilíbrio federativo e, dessa forma, numa representação rigorosamente proporcional os maiores estados iriam ameaçar a unidade nacional. Em segundo lugar, as bancadas de Minas e de São Paulo orientaram-se na sua maioria pelo primeiro princípio. De acordo com este, o Artigo 58 deturpava o bicameralismo ao super-representar duas vezes, na Câmara e no Senado, os estados menos populosos. Tendo em vista essas conclusões, efetuemos uma análise da Constituição de 1988 a partir do mesmo procedimento adotado para com a Constituição de 1946, uma análise dos argumentos, do comportamento das bancadas e dos cálculos acerca da representação por estados.

A Constituição de 1988: o isolamento de São Paulo

Na Constituição de 1988, o comportamento da bancada de Minas Gerais se altera em relação a sua atuação anterior (1946). A bancada mineira não irá acompanhar São Paulo na tentativa – realizada na Comissão de Sistematização por intermédio da Emenda Haroldo Saboia – de ampliar o número máximo de deputados por estado para 80, mantendo o mínimo em oito e o teto em 542. O mesmo ocorre com a bancada do Rio Grande do Sul, que apesar das críticas à suposta super-representação do Nordeste vota contra a referida Emenda.

É bastante divulgada a tese de que o regime autoritário buscou sub-representar os estados do Sul e do Sudeste, na medida em que estes eram mais marcadamente oposicionistas.

O Quadro 3⁶ expõe como a legislação eleitoral puniu os estados mais importantes da federação:

⁶ NICOLAU, 1992, p. 34, 35 e 35.

Quadro 3

| | % deputados existentes | % deputados propostos | Diferença |
|-------------------|------------------------|-----------------------|-----------|
| Minas Gerais | | | |
| 1974 | 10,2 | 12,4 | -2,2 |
| 1978 | 11,2 | 11,2 | 0 |
| 1986 | 10,9 | 11,1 | - 0,2 |
| Rio Grande do Sul | | | |
| 1974 | 8,8 | 7,1 | 1,7 |
| 1978 | 7,6 | 6,4 | 1,2 |
| 1986 | 6,4 | 6,6 | - 0,2 |
| Rio de Janeiro | | | |
| 1974 | 6,0 | 5,2 | 0,8 |
| 1978 | 11,0 | 9,5 | 1,5 |
| 1986 | 9,4 | 9,4 | 0 |
| São Paulo | | | |
| 1974 | 12,6 | 19,2 | - 6,6 |
| 1978 | 13,1 | 21,0 | - 7,9 |
| 1986 | 12,3 | 20,9 | - 8,6 |

Conforme podemos observar a partir do Quadro 2, de 1974 a 1986 a legislação eleitoral puniu o estado de São Paulo, acentuando sua sub-representação, que atingiu em 1986 o seu maior grau (-3,6%). Entretanto, de acordo com Nicolau, para os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul o número de cadeiras necessárias, em 1986, para obter uma distribuição proporcional era uma cadeira, enquanto para São Paulo era 42. Já o estado do Rio de Janeiro possuía um número correto de representantes.

Tendo esse contexto em mente poderemos compreender melhor os debates travados na comissão de sistematização em janeiro de 1988, em torno de duas emendas. A primeira, apresentada pelo deputado Haroldo Saboia (PMDB-MA) e de Osvaldo Coelho (PFL-PE), estipulava que a Câmara fosse composta de 542 representantes, com o máximo de 80 e o mínimo de oito por estado – desta forma, São Paulo passaria de 60 para 80 cadeiras. A segunda emenda determinava que fossem mantidos os limites do mínimo de oito e o máximo de 60 deputados por estado, sem estipular um teto máximo. As emendas foram discutidas e votadas no mesmo dia. O conteúdo da defesa da Emenda Haroldo Saboia fundamentava-se na necessidade de corrigir as distorções provocadas pelo regime autoritário. Segundo o deputado Nelson Jobim (PMDB-RGS):

“A Câmara dos Deputados precisa [...] ser reorganizada através da emenda do constituinte Haroldo Saboia [...] porque aí teremos a voz do povo brasileiro sem as distorções que vêm desde 1977, agravadas em 82.” (JOBIM, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento C, p. 1865, janeiro de 1988)

Discursando contra a emenda de Osvaldo Coelho, José Genoíno (PT-SP) associa, também, as distorções ao regime anterior:

“Não estamos aqui diminuindo o voto do Norte e do Nordeste, mas reivindicando a reparação de injustiças contra os nordestinos que moram em São Paulo. Sou nordestino e fui eleito por São Paulo. É um absurdo que esta constituinte legitime um casuísmo da ditadura militar, o pacote de abril, que produziu esta alquimia.”(Genoíno, p. 1865).

É também lembrado o preceito de que cada eleitor é voto, não devendo existir homens que pelo local de nascimento sejam mais brasileiros. Segundo Joaquim Bevilacqua (PTB-SP):

“Quero lembrar ao constituinte Osvaldo Coelho que por S. Exa. ter nascido em Petrolina não é mais brasileiro do que eu, que nasci em São José dos Campos. Ser brasileiro é ter nascido em solo brasileiro, dividido geograficamente em estados para configurar uma confederação que deve somar e não dividir como S. Exa. vem pregando odiosamente [...].”(Bevilacqua, idem, p. 1861).

Portanto, a defesa em torno da Emenda Saboia fundamentava-se na necessidade de corrigir as distorções provocadas pelo regime autoritário. Conjuntamente era mencionado que cada eleitor deveria ter um voto, não devendo existir cidadãos que pelo local de nascimento fossem mais brasileiros.

Por seu turno, os defensores dos limites às bancadas dos estados mais populosos retomavam a ideia de que esse acréscimo ameaçaria o pacto federativo. O problema central é a conjugação da hegemonia econômica de São Paulo com o provável controle político sobre o Congresso, fato que esse estado obteria ao aumentar sua representação para 80 deputados. Osvaldo Coelho (PFL-PE) apelava para que São Paulo renunciasse ao aumento de representantes:

“Renunciemos ao poder em favor do equilíbrio da gestão da coisa pública. Os estados menores não têm nenhuma influência na gestão do Estado soberano.” (COELHO, idem, p. 1862)

Nesse argumento, o problema central reside na conjugação da hegemonia econômica de São Paulo com o provável controle político sobre o Congresso que ele obteria ao aumentar sua representação para 80 deputados. Nessa visão, a soma do poder econômico com o poder político traria uma espécie de tirania sobre os demais membros da Federação. De maneira clara, o mesmo deputado afirma:

“A hegemonia de um estado sobre todos os outros é uma ameaça aos princípios da Federação e a todos os interesses nacionais. O estado que seria beneficiário da emenda do constituinte Haroldo Saboia, o estado que passaria a ter mais 20 deputados é exatamente o que já tem o maior pib do país, o responsável por mais da metade da arrecadação, o que tem mais universidade, que já tem quase 25% do eleitorado brasileiro, passaria a ser o dono do poder, sem precisar passar pelo atual sistema eleitoral de compromissos com outras unidades da Federação.” (COELHO, idem, p.1859)

Eis o tema central do debate na Constituinte de 1988 quando comparamos com o debate de 1946. O estado de São Paulo, a partir do momento que detivesse o poder político e econômico, dispensaria o compromisso federativo. Em 1946, a ameaça ao equilíbrio federativo provinha dos estados mais populosos; em 1988, o crescimento político e econômico sofrido por São Paulo na história recente incorpora esse perigo. A tese de que a correção das distorções viria a favorecer ao PMDB – partido que, a partir de 1974, havia dominado as votações nos centros urbanos – não mobilizou este para defender a Emenda Saboia. Na Comissão de Sistematização, o PMDB dividiu-se acerca desse tema. Para observar esse comportamento vejamos o Quadro 4:

Quadro 4

| Partidos | | % | Não | % | Total de deputados |
|-----------------|----|----------|------------|----------|---------------------------|
| PMDB | 23 | 46,9 | 23 | 46,9 | 49 |
| PFL | 4 | 17,0 | 20 | 83,0 | 24 |
| PDS | — | — | 5 | 100,0 | 5 |
| PDT | 2 | 66,0 | 1 | 34,0 | 3 |
| PT | 2 | 100,0 | — | — | 2 |
| PTB | 2 | 100,0 | 1 | 34,0 | 3 |
| PL | 1 | 100,0 | — | — | 1 |
| PCB | 1 | 100,0 | — | — | 1 |
| PC DO B | 1 | 100,0 | — | — | 1 |
| PSB | 1 | 100,0 | — | — | 1 |

De acordo com o quadro IV o PMDB divide-se 46,9% a favor e 46,9% contra, com 3 abstenções. Na Constituinte de 1946, são as bancadas de Minas Gerais e São Paulo que emprestam apoio à correção das distorções. Em 1988, 90% da bancada mineira votam contra a Emenda Haroldo Saboia, enquanto 92% dos representantes paulistas votam a favor. Isso confirmou a tese de que Minas Gerais, diferentemente da situação de 1946, teria muito pouco a ganhar, já que seu número de cadeiras estava próximo ao ideal. Tendo delineado o comportamento por partido, vejamos o comportamento das bancadas por estado e, em seguida, o comportamento por região. Dessa maneira, observemos o Quadro 5:

Quadro 5

| Estados | Sim | Não |
|-----------------------|------------|------------|
| São Paulo | 92% | 8% |
| Minas Gerais | 10% | 90% |
| Rio Grande do Sul | 28,6% | 71,4% |
| Rio de Janeiro | 50% | 50% |
| Bahia | 50% | 50% |
| Pernambuco | 22,3% | 77,7% |
| Norte/Nordeste | 31,3% | 68,7% |
| Centro-Oeste | 50% | 50% |
| Paraná-Santa Catarina | 50% | 50% |
| Espírito Santo | 50% | 50% |
| Distrito Federal | 50% | 50% |

| Região | Sim | % | Não | % |
|---------------|------------|----------|------------|----------|
| Sudeste | 19 | 54,2% | 16 | 45,8% |
| Sul | 5 | 38,5% | 8 | 61,5% |
| Total | 24 | 50% | 24 | 50% |
| CO/NO/NE | 12 | 34,3% | 23 | 65,7% |

Os representantes da Região Sul na Comissão de Sistematização votam contra a referida emenda (61,5% contra e 38,5% a favor), e a bancada do Rio Grande do Sul é aquela na qual a rejeição é mais alta (71,4%). Em resumo, somando os votos das regiões Sul e Sudeste, essa emenda não passaria, pois ocorreria um empate. Por outro lado, no Quadro 6, observamos o comportamento dos partidos, dos estados e das regiões na votação da Emenda Osvaldo Coelho:

Quadro 6

| Partido | Sim | % | Não | % | Total |
|----------------|------------|----------|------------|----------|--------------|
| PMDB | 19 | 41,1 | 27 | 58,7 | 46 |
| PFL | 21 | 91,3 | 2 | 8,7 | 23 |
| PDS | 4 | 80,0 | 1 | 20,0 | 5 |
| PDT | — | — | 3 | 100,0 | 3 |
| PT | — | — | 2 | 100,0 | 2 |
| PTB | — | — | 3 | 100,0 | 3 |
| PL | 1 | 100,0 | — | — | 1 |
| PCB | — | — | 1 | — | 1 |
| PC DO B | — | — | 1 | 100,0 | 1 |
| PSB | — | — | 1 | 100,0 | 1 |
| PMB | 1 | 100,0 | — | 100,0 | 1 |
| PDC | — | — | 1 | 100,0 | 1 |

| Estado | Sim | Não |
|-----------------------|------------|------------|
| São Paulo | — | 100% |
| Minas Gerais | 92% | 8% |
| Rio de Janeiro | 50% | 50% |
| Espírito Santo | 100% | — |
| Rio Grande do Sul | 43% | 57% |
| Paraná-Santa Catarina | 43% | 57% |
| Bahia | 37,5% | 62,5% |
| Pernambuco | 70% | 30% |
| Norte/Nordeste | 60% | 40% |
| Centro Oeste | 90% | 10% |

| Região | Sim | % | Não | % |
|---------------|------------|----------|------------|----------|
| Sudeste | 19 | 50 | 19 | 50 |
| Sul | 4 | 33 | 8 | 57 |
| Total | 23 | — | 27 | — |
| Total em % | 46 | — | 54 | — |
| CO/N/NE | 22 | 59 | 15 | 41 |

Por sua vez, a soma dos votos das regiões Sul e Sudeste à Emenda Osvaldo Coelho resultou 54% contra e 46% a favor. Dos estados dessas regiões apenas Minas Gerais votou favorável à emenda (92%), enquanto São Paulo foi integralmente contra – revelando, de novo, a separação entre a bancada dos estados mais populosos da Região Sudeste. A bancada baiana nas votações de plenário foi a única favorável ao aumento para 80 do número máximo de representantes por estado, numa Câmara de 542. Esse patamar seria alcançado apenas por São Paulo, que passaria a deter 14,7% da representação. A bancada baiana na Comissão de Sistematização votou 50% contra e 50% a favor, ao passo que os representantes de Minas Gerais e Rio Grande do Sul votaram contra a emenda do parlamentar do Maranhão. Da mesma forma, 62,5% da representação baiana votou contra a emenda de Osvaldo Coelho – que mantinha os números máximos e mínimos da antiga legislação, enquanto que 92% da bancada mineira votou a favor.

A bancada baiana, nas votações de plenário, foi a única do Nordeste favorável ao aumento para 70 do número máximo de representantes. Todos os demais estados nordestinos votaram contra. Por sua vez, dentre os estados do Norte, três votaram contra e três, favoravelmente. Tal comportamento é relevante, pois são as bancadas do Norte que, em tese, deveriam ser diminuídas para compensar a sub-representação de São Paulo. Porém, foi a bancada nordestina a mais sensível ao aumento da representação paulista.

Podemos concluir que, na Constituição de 1988, o debate acerca das distorções encontra-se não mais, como em 1946, na tirania dos estados mais populosos, mas no aumento da representação de São Paulo e na conjugação da hegemonia econômica e política em um único estado. Em 1988, as bancadas dos estados mais populosos e ricos da federação votaram de maneira distinta: Minas contra a Emenda Haroldo Saboia, enquanto São Paulo era favorável. Com a Emenda Osvaldo Coelho ocorreu o inverso.

Comparar e analisar o comportamento das bancadas estaduais nas duas constituintes nos leva a introduzir alguns aspectos que irão nos auxiliar na análise. Em primeiro lugar, o tema do equilíbrio do pacto federativo numa federação heterogênea. O conceito de federalismo no debate político do século XIX emerge associado ao tema da competição entre as unidades da federação.⁷ A incorporação do federalismo ao arranjo institucional modificou essa ideia. Ao

⁷ Ver COSER, 2008.

longo do século XX, o conceito de federalismo foi sendo moldado pelo papel proeminente do poder central. Excetuando a República Velha, nos períodos democráticos e autoritários o poder central desempenhou um papel relevante, controlando recursos e intervindo em situações de conflito entre as unidades federativas.⁸ Nesse sentido, o federalismo brasileiro convive com um poder central que controla direta e indiretamente recursos relevantes para os estados. O debate acerca da representação dos estados revela claramente o receio de que ocorra um desequilíbrio no pacto federativo. Este receio está presente tanto no comportamento dos estados do Sudeste (MG e RJ) como na Região Sul (RGS) e na maioria dos estados da Região Nordeste (exceção feita à bancada baiana). Tal receio extrapolou o campo partidário. A velha tese de que o PMDB havia sido prejudicado no regime autoritário nos centros mais modernos do País não foi capaz de mobilizar sua bancada em favor da correção da representação do estado de São Paulo.

A ideia de um federalismo competitivo implica em conflitos internos graves. Tal perspectiva projeta-se, inclusive, dentro dos estados da Região Sudeste, na qual estão os estados mais modernos e, portanto, mais capazes dessa disputa, mas essa ideia é incapaz de uni-los. Segundo estudos, existem diversas trajetórias históricas em direção a um modelo federal. Um dos traços mais marcantes do federalismo brasileiro no século XX foi a articulação de identidades regionais em torno de um poder central aglutinador.⁹ Este poder central tem desempenhado um papel marcante num Estado nacional bastante diversificado internamente. Esse traço, ao que tudo indica, continuará desempenhando um papel relevante na sociedade brasileira. No campo da representação política dos estados na Câmara Federal, a teoria pura foi corrigida pela trajetória histórica da sociedade brasileira. A representação dos estados foi pensada a partir do equilíbrio entre as unidades da federação.

⁸ Os textos sobre a trajetória do federalismo no Brasil no século XX são diversos e seria impossível citá-los neste breve espaço. Apenas mencionamos, como uma síntese para o período, CAMARGO, 1993; LOVE, 1993; FIORI, 1995; CANO, 1995; VAINER, 1995; e ARAÚJO, 1995.

⁹ Camargo, 1993, p.354-355.

Referências

Livros

ARAÚJO, T.B. Planejamento regional e relações intergovernamentais. *In*: AFONSO, R.; e

SILVA, P. (org.). *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

CAMARGO, A. La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. *In*: CARMAGNANI, M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CANO, W. Auge e inflexão da desconcentração econômica. *In*: AFONSO, R.; SILVA, P. (org.). *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

KINZO, M.D.A. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Ed. Símbolo, 1980.

_____. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. São Paulo: Vértice/IDESP, 1988.

LAMOUNIER, B. *Partidos e utopias*. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

LOVE, J. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. *In*: CARMAGNANI, M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NICOLAU, J. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro: ed. Foglio, 1993.

SOUZA, M.C.C. *Estados e partidos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1983.

VAINER, C. Regionalismos contemporâneos. *In*: AFFONSO, R.; e SILVA, P. (org.) *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

Periódicos

COSER, I. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. *In*: *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, n°. 4, 2008.

SOARES, G.A.D. El sistema electoral y la representación de los grupos sociales en Brasil 1945-1962. *In*: *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. II, n°. 1 (abril, 1971).



MESA 6

NOVOS CENÁRIOS PARA O BRASIL E O NORDESTE

JOSÉ MARIA ARAGÃO

Uma palavra muito curta para registrar que Celso Furtado, se vivo fosse, seguramente ficaria muito contente com a realização deste Seminário. Em primeiro lugar, porque ele sempre esteve muito ligado à juventude estudantil. Uma das colaborações mais importantes na luta política da qual resultou a criação da Sudene foi a dos estudantes brasileiros. E isto se pode verificar nas fotografias que se veem na exposição que está no *hall* do teatro desta universidade. Entre elas encontra-se a de uma manifestação da antiga UNE em apoio à criação da Sudene, num momento em que forças contrárias a essa criação se manifestavam muito fortes no Congresso Nacional.

Eu fui contemporâneo desse esforço e testemunha da quantidade de convites que Celso Furtado recebia para palestras em auditórios de entidades de ensino superior dos estados do Nordeste e, também, do Centro-Sul, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo. Assim, a criação da Sudene sempre esteve muito associada à participação da juventude brasileira. E é muito importante que essa participação se mantenha no momento atual. Este Seminário é uma prova disso.

Em segundo lugar, eu queria destacar a atualidade da temática objeto das discussões. Aqui foram abordados temas da maior importância. Entre eles, eu destacaria o problema da descentralização ou da desconcentração, e também o tema “O Nordeste que dá certo”. É importante que nós não fiquemos presos apenas às frustrações, mas que tenhamos um sentimento de confiança de que um futuro melhor é possível para este País. E que não nos limitemos a lamentar

aquilo que não se fez ou o que se fez de errado, mas que possamos reconhecer a existência de potencialidades para corrigir erros e fazer coisas novas e importantes. Os dados citados pelo representante do BNDES indicam que existem razões para que sejamos razoavelmente otimistas.

Esse otimismo, entretanto, não deve ser incondicional e sim um otimismo matizado pela vigilância permanente que advém da participação constante. É nessa linha que a atividade do Centro Celso Furtado poderá, nos anos vindouros, ser uma espécie de semente, ou de matriz, no sentido de suscitar a participação das diversas classes sociais, assim como dos docentes e estudantes universitários, tal como ocorreu nos primórdios da Sudene. Naquele momento, Celso Furtado era uma figura que aglutinava diversos setores da opinião pública em torno da ideia-força da criação de um órgão que representasse ao mesmo tempo as aspirações regionais e a possibilidade de influir nos processos decisórios de nível nacional: Poder Executivo, Congresso, entidades empresariais e de trabalhadores etc., de maneira a fazer com que os problemas do Nordeste transcendessem as fronteiras da região e se incorporassem às grandes discussões sobre o futuro do Brasil. Eu creio que esse espírito tem de ser o maior legado dele para o desenvolvimento das atividades do Centro, que, como disse Rosa Furtado, não se destina, apenas, ao cultivo de uma memória, mas, fundamentalmente, a tornar fecunda a divulgação das ideias que inspiraram a vida e a ação de Celso Furtado.

MARCOS FORMIGA

BRASIL E NORDESTE: PRONTOS PARA O FUTURO?

Nossos cumprimentos à jornalista Rosa Freire d'Aguiar Furtado, coordenadora da mesa, e a todos os colegas que compõem a sessão final deste marcante Seminário. Saudações aos estudantes e professores aqui presentes. É sempre bom celebrar o Nordeste, de modo especial, em nome do seu personagem principal, por ocasião dos 50 anos de lançamento de *Formação econômica do Brasil* e, também, de criação da Sudene, mesmo aos “trancos e barrancos”. É sempre bom lembrar e inspirar-se em Celso Furtado.

Estamos aqui com muita satisfação, tentando fazer esse exercício de otimismo que o nosso prezadíssimo – e contemporâneo de Celso – José Aragão acaba de afirmar. Foi oportuno Paulo Guimarães, representante do BNDES – embora não tenhamos aqui a presença do seu presidente, o nordestino Luciano Coutinho – mostrar que o Banco também traz números otimistas. Esperamos que voltem aos índices áureos do BNDES na região. Nos primórdios do BNDE, esses números chegaram a 25% do total dos seus recursos aplicados anualmente. Como aqui foi registrado, a média nos últimos anos tem sido em torno de 6% a 7 %. Atualmente, temos uma recuperação visível, tanto em valores absolutos quanto em valores relativos, mas valeria a pena um reforço na determinação constitucional de regionalizar esse orçamento. E se assim for, os R\$ 15 bilhões ou R\$ 17 bilhões previstos para o ano em curso chegariam, no mínimo, a duplicar. A região precisa e clama pela regionalização do orçamento como cumprimento da determinação constitucional.

Não se pede o imponderável. A região precisa de bons e estruturantes projetos. E o BNDES se constitui hoje não só o maior agente de financiamento do processo produtivo brasileiro, como também é uma referência internacional. Para quem conhece os valores que movimentam o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), constata-se serem inferiores ao orçamento previsto pelo BNDES para o ano de 2009, na casa de R\$ 120 bilhões. Portanto, o BNDES, em operações, já é maior do que o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ademais, reconhece-se que o BNDES tem uma história muito ligada à industrialização do Brasil.

Gostaríamos, em nossa reflexão, de trabalhar com aquilo que deu certo na região. Do megaprojeto de Celso Furtado, ele mesmo reitera em seus escritos, foi com a industrialização que a região obteve maior sucesso. O BNDES foi um

parceiro inseparável nesse processo e continua a ser. E juntamente com ele, surge uma série de instituições. Vale lembrar, aqui, a Capes e o CNPq, que são contemporâneos, quase da mesma idade. De todas essas instituições de Estado, o economista baiano Rômulo de Almeida foi artífice e permanente inspirador. Mas não custa lembrar que os investimentos na área de ciência e tecnologia, principalmente na área de ciência, fizeram do Brasil o 13° país em produção de artigos científicos. No PIB científico mundial – se é que podemos elaborar um PIB científico mundial –, o Brasil participa com mais de 2%. Esta participação é superior, proporcionalmente, ao que representa o PIB econômico de bens e serviços do Brasil em comparação com a economia mundial como um todo. Foi esse esforço conjugado de agências federais e estaduais que nos deu suporte para, em pouco mais de 50 anos, galgarmos posições e ficarmos entre os 20 maiores produtores de ciência no mundo.

Lamentavelmente, não tivemos o mesmo sucesso em outro vetor determinante da industrialização que a indústria brasileira tanto precisa. Enquanto os dados são muito favoráveis ao vetor científico, o componente tecnológico mostra um desempenho ainda incipiente. Em recente estudo ficamos em 47° lugar na lista de desenvolvimento tecnológico de 60 países. E, no início do ano, a revista *The Economist* lançou um estudo que coloca o Brasil em 53° lugar em prontidão tecnológica, outro indicador importante, mas não há aqui tempo suficiente para falar mais detalhadamente sobre isso.

O que acontece nesses 60 anos de Capes, CNPq? Lembrem-se de que a Finep é uma espécie de “costela de Adão” do próprio BNDES, saiu de lá no final da década de 1960. Novamente, o BNDES – quem atua na área de ciência e tecnologia pode afirmar sem medo de errar – constitui a maior agência de financiamento de ciência e tecnologia no Brasil. Não é Capes, não é CNPq, nem é a Finep: é o BNDES.

Tais constatações demonstram a força do BNDES para realizar a difícil e necessária mudança do vetor. Não podemos abandonar o desenvolvimento científico. Ele vai muito bem e deverá continuar. Mas, precisamos fazer uma revisão dessas prioridades. O desenvolvimento tecnológico, portanto, traz uma nova agenda. Um novo cenário, tanto para o Brasil, como para a Região Nordeste.

E estando no Nordeste não podemos deixar de falar em capital humano. Os dados apontados ontem pelo professor Jair do Amaral, e os comentários da Tania Bacelar, são reiterados por todos os estudiosos ao endossar a existência de uma dívida social imensa com o panorama educacional brasileiro. Essa é nossa

opinião e, sem dúvida, é a situação mais crítica da região e do País. Avançamos quantitativamente, sem dúvida, nos últimos anos. A universalização numérica cresceu seguidamente. Mas não conseguimos ainda agregar à quantificação do atendimento, a indispensável e obrigatória qualidade na educação. Se foi possível industrializar-se com baixa escolaridade nos anos 1950, isso se deve ao trabalho competente do Senai, pois não havia empresários formados nem operários treinados. A partir de 1942, o Senai foi o grande propulsor da formação de recursos humanos para a indústria. Para continuarmos como potência industrial que somos hoje – a décima maior indústria do mundo e, conseqüentemente, a oitava maior economia (há uma relação direta entre a força da indústria e a força da economia) – será exigida uma nova agenda. Mais escolas, maior escolaridade, maiores investimentos em recursos humanos. *O atual panorama educacional brasileiro não é suficiente para dar conta desse desafio.*

Há uma imperiosa necessidade de repensar e agilizar os investimentos em educação. Investimos muito pouco: apenas 3,8% do PIB, sem falar na ineficiência da gestão desses recursos. Se se faz uma análise, todos os países que hoje são referência investiram muito durante décadas – estivemos recentemente na República da Coreia e analisamos esses dados: a Coreia cresceu 9,2% entre 1963 a 1993, ou seja, durante décadas. Verificamos os investimentos lá realizados: a média anual foi de 8% em educação. Essas diferenças explicam, em parte, por que a Coreia chegou aonde chegou e por que o Brasil apresenta sérias deficiências em recursos humanos.

Outro dado que chama a atenção, quando nos dirigimos a estudantes de economia em uma comunidade predominantemente composta de economistas, como aqui, é que devemos dizer, com todas as letras, *precisamos de mais engenheiros*. O Brasil descuidou-se e está perdendo a batalha pela formação de engenheiros. Mais uma informação: formamos 34 mil engenheiros por ano. Mas o País precisa de mais. Há uma carência de 70 mil engenheiros. *Com formação deficiente, especialmente nas áreas de matemática e de ciências, os jovens brasileiros pouco se interessam pela engenharia*. Conseqüentemente, a maioria dos jovens brasileiros, ou mais de dois terços dos universitários, optam por cursos da área de humanas e sociais. *Temos de inverter essa matriz de formação de recursos humanos no Brasil*. Essa é a realidade brasileira. Volta o bom exemplo da Coreia. O país forma 80 mil engenheiros por ano e 29% dos seus universitários cursam engenharia.

Precisamos de inovação e empreendedorismo. E inovação se faz com engenheiro; idem o vetor tecnológico, que não conseguimos ainda alavancar suficientemente.

A métrica para quantificar o crescimento tecnológico é o número de patentes e registro de marcas. E nesse particular nosso desempenho é modestíssimo.

Novamente, comparando com a Coreia. Em 2006, os coreanos registraram 4 mil patentes. No mesmo ano, o Brasil registrou 400 patentes, ou seja, aproximadamente 10% da capacidade de registro da Coreia. A partir desses dados, chamamos a atenção na construção de cenários para o Nordeste e o Brasil. Em tempos de globalização econômica não é possível elaborar o planejamento estratégico de um país ou de uma região de forma isolada. A época da “autarquia das nações” já passou. E o Brasil realizou essa tarefa com certa competência, por muito tempo.

Na construção de novos e próximos cenários, precisamos pensar em universidades de qualidade e de classe mundial. Não somos incluídos em nenhum *ranking* internacional. A universidade brasileira que mais se aproxima é a USP; no entanto, não satisfaz as exigências do que se chama universidade de classe mundial. Novamente, precisamos pensar e repensar a educação em todos os níveis, agregar qualidade, e nos preparar para a *singularidade* (conceito que vem da matemática) – em cenário futuro da humanidade –, que *representa o ponto em que a capacidade da inteligência artificial ou não biológica ultrapassará a capacidade de raciocínio de nós, humanos*. A singularidade já está próxima. Isto não é invenção de adivinhos e, sim, de um dos mais famosos cientistas da atualidade, Ray Kurzweil, também inventor, pesquisador e futurista que lidera um grupo recém-organizado, reunido na Califórnia, onde se estuda esse tema. O ano previsto para que isso aconteça, ainda sem muita certeza, é em torno de 2045.

Se a sociedade brasileira, pela *limitação da qualidade educacional*, ainda não foi capaz de desenvolver o talento dos nossos alunos, imagine daqui a 40 ou 50 anos, *quando essas crianças vão concorrer não apenas com os seus semelhantes, mas com máquinas artificiais que pensarão de forma mais ágil e mais rapidamente do que os humanos*. São advertências provenientes da Sociedade do Conhecimento para o Brasil e para o Nordeste a serem consideradas e encaradas com seriedade e responsabilidade coletiva.

Por último, os países se preparam para o futuro e são monitorados por indicadores absolutamente fáceis e possíveis de se quantificar para a chamada *Prontidão para o futuro*, que é a capacidade de acesso de todas as faixas etárias, desde crianças até a terceira idade, aos meios de informação e de comunicação. Trata-se da utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICS), na qual o Brasil ocupa uma faixa de 32% de Prontidão para o futuro, ou seja,

apenas um terço da população está apta aos desafios da economia do conhecimento. Os países nórdicos, citados aqui em várias palestras como exemplos da melhor educação que se pratica no mundo, estão na faixa de 93% de Prontidão para o Futuro.

Essas comparações não são para desanimar. São para mostrar que os desafios e os esforços que teremos de fazer serão muito maiores do que imaginamos. Portanto, a resposta concreta à questão inicial (*Brasil e Nordeste: estão prontos para o futuro?*) lamentavelmente ainda é NÃO. Tal constatação não é para pactuar com as circunstâncias; muito pelo contrário, se constitui em enorme desafio a todos brasileiros e nordestinos. Pensemos em construir o futuro como algo necessário e possível, mas é indispensável uma força maior do que a que a sociedade e o governo brasileiros estão realizando no presente momento.

PAULO FERRAZ GUIMARÃES
ATUAÇÃO REGIONAL DO BNDES

O presente texto tem por objetivo fazer um breve relato da atuação regional recente do BNDES baseado na apresentação realizada no Seminário de Comemoração dos 50 anos da Sudene, promovido pelo Centro Celso Furtado em 14 de outubro de 2009.

Embora sejam reconhecidamente relevantes as desigualdades entre as regiões brasileiras, tem havido um esforço no sentido de reduzir as diferenças – e como resultado, nos últimos anos ocorreu um avanço maior dos indicadores sociais e econômicos das regiões menos desenvolvidas. Com o objetivo de contribuir para atenuar esses desequilíbrios regionais e intrarregionais, nos últimos três anos o BNDES tem tratado de forma prioritária o desafio de elevar a presença nas regiões menos atendidas.

Mesmo que o crédito, de forma isolada, não seja a solução ideal para as desigualdades entre as regiões do País, torna-se um instrumento de fundamental importância quando oferece suporte à implantação de projetos estruturantes, apoio a empreendimentos de diversos portes e segmentos que contemplem inovação e sustentabilidade nas regiões menos desenvolvidas.

A primeira iniciativa nessa direção foi à criação, em novembro de 2007, do Comitê de Arranjos Produtivos, Desenvolvimento Regional, Inovação e Meio Ambiente (CAR-IMA). Constituído pelos superintendentes e por um assessor da presidência, o comitê tem entre suas atribuições: avaliar os instrumentos adotados pelo BNDES de potencial impacto no desenvolvimento local e regional; acompanhar as ações das unidades envolvidas com a temática, ampliando a organicidade da atuação do Banco; e identificar oportunidades e desenhar políticas e instrumentos para a promoção e o enraizamento dos arranjos produtivos e do desenvolvimento local.

Uma outra iniciativa é a mobilização de parceiros e atores nacionais, estaduais e locais no desenho, na implementação e na avaliação de políticas de desenvolvimento regional. Nesse sentido a participação em fóruns regionais, como, por exemplo, o Fórum dos Governadores do Nordeste e o Conselho Regional dos Secretários de Planejamento, de Cultura ou de Ciência e Tecnologia, além de comitês regionais do setor produtivo, proporciona uma maior capilaridade nas regiões menos atendidas pelo Banco.

A partir das iniciativas mencionadas foi possível desenhar algumas estratégias de atuação do BNDES em parceria com o setor público e privado nas regiões

periféricas do País. Destaca-se o apoio aos investimentos no entorno de grandes projetos, o suporte financeiro a planos estaduais de desenvolvimento integrado e de interiorização e ao fomento a arranjos produtivos locais em espaços marginalizados na agenda de políticas. Dessa forma, o Banco conseguiu ampliar sua presença nas regiões Norte e Nordeste, destacadamente entre os anos de 2006 e 2009, conforme poderemos verificar a seguir.

Esses três anos foram bastante significativos no que se refere à presença do BNDES nas regiões Norte e Nordeste conforme pode ser observado na Tabela 1. No período, os financiamentos para o Norte e o Nordeste saíram de R\$ 1,6 bilhão e de R\$ 4,8 bilhões em 2006 para R\$ 11,2 bilhões e R\$ 22 bilhões em 2009, respectivamente, ou seja, aproximadamente 689,7% e 456,2% de taxas de crescimento em três anos.

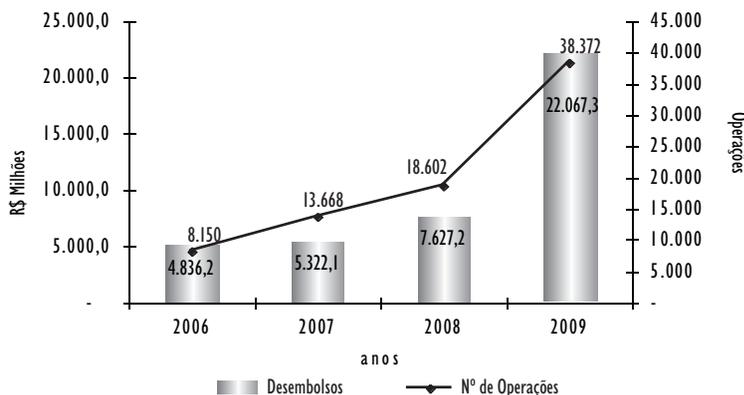
Tabela 1. Desembolsos do BNDES – 2006-2009 (em R\$ 1.000)

| Regiões | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Brasil | 51.318,0 | 64.891,8 | 90.877,9 | 136.356,4 |
| Nordeste | 4.836,2 | 5.322,1 | 7.627,2 | 22.067,3 |
| Maranhão | 143,0 | 293,3 | 1.092,4 | 1.599,5 |
| Piauí | 44,8 | 171,3 | 77,4 | 820,3 |
| Ceará | 539,4 | 447,9 | 960,9 | 1.968,8 |
| Rio Grande do Norte | 245,8 | 91,0 | 186,3 | 346,9 |
| Paraíba | 111,7 | 106,6 | 279,3 | 370,3 |
| Pernambuco | 602,0 | 1.319,7 | 1.647,1 | 13.026,5 |
| Alagoas | 76,0 | 88,7 | 150,9 | 260,5 |
| Sergipe | 155,3 | 43,9 | 82,8 | 308,2 |
| Bahia | 2.918,3 | 2.759,7 | 3.150,2 | 3.366,3 |
| Norte | 1.625,8 | 3.460,9 | 4.951,8 | 11.213,5 |
| Rondônia | 109,7 | 243,2 | 319,8 | 4.770,8 |
| Acre | 73,7 | 39,8 | 134,6 | 423,5 |
| Amazonas | 817,4 | 690,4 | 1.638,1 | 999,9 |
| Roraima | 3,8 | 5,8 | 8,5 | 118,2 |
| Pará | 479,3 | 968,5 | 1.291,0 | 2.423,4 |
| Amapá | 20,8 | 274,5 | 266,3 | 169,5 |
| Tocantins | 121,1 | 1.238,7 | 1.293,5 | 2.308,2 |

O período mencionado foi bastante significativo para o BNDES no que se refere ao desafio de elevar a presença nas regiões menos atendidas e contribuir para atenuar os desequilíbrios socioeconômicos regionais e intrarregionais. As duas regiões, que, em consonância com as diretrizes do governo federal, são prioritárias para o Banco, registraram taxas de crescimento nos desembolsos superiores aos das demais regiões e propiciaram um aumento da participação no volume total financiado pelo BNDES.

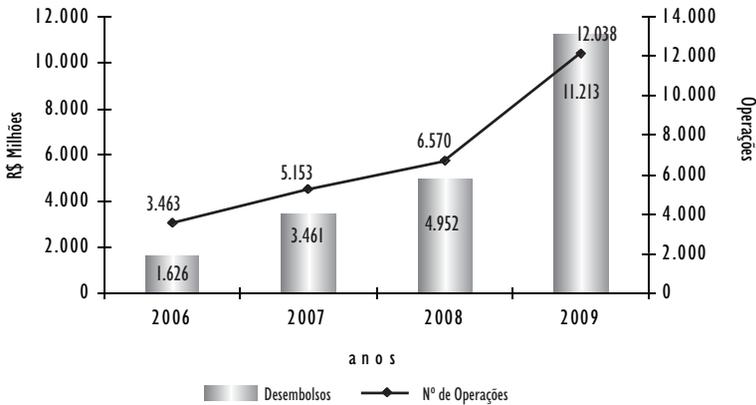
No que se refere ao Nordeste, os desembolsos de cerca de R\$ 22 bilhões fizeram a região alcançar uma fatia de 16% no volume total de 2009, ou seja, percentual superior aos 13% que correspondem à participação da economia nordestina no PIB do País, segundo o último dado oficial, de 2007. Os projetos de grande porte foram os responsáveis por esse maior fluxo financeiro, mas é importante ressaltar que o número de operações realizadas no Nordeste também apresentou uma taxa expressiva de crescimento, superando o desempenho nacional e consolidando um processo de disseminação das transações de crédito para investimento na região. Foram cerca de 38.300 operações realizadas em 2009, ou seja, mais do que o dobro das efetivadas no ano anterior, conforme pode ser observado no Gráfico 1. Esse comportamento deveu-se, em grande parte, à combinação do dinamismo recente do setor produtivo regional com um conjunto de investimento públicos capitaneados pelos governos estaduais e apoiados pelo Banco.

Gráfico 1 - Região Nordeste: Desembolsos e Números de Operações - 2006/2009



A Região Norte também apresentou uma expressiva expansão nos desembolsos do BNDES, alcançando em 2009 aproximadamente 8% do total liberado pelo Banco no País. De forma semelhante ao Nordeste, a participação no total desembolsado superou o que representa a economia regional no PIB nacional, algo em torno de 5%, segundo o IBGE. Os projetos de infraestrutura foram os principais responsáveis pelo maior volume de recursos destinados à região, proporcionando também um aumento da demanda local por bens e serviços. Ressalte-se ainda o forte crescimento no número de transações de crédito, que foi 83% maior que o de 2008, totalizando 12.038 operações em 2009 (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Região Norte: Desembolsos e Números de Operações - 2006/2009



Assim, a presença de grandes projetos foi decisiva no aumento da participação dos desembolsos nas regiões periféricas e, aproveitando a circunstância favorável, o Banco priorizou ações para que os efeitos encadeadores desses projetos fossem disseminados localmente.

Mediante um processo de intensa articulação com instituições públicas e privadas e baseando-se em instrumentos de crédito voltados para micro, pequenas e médias empresas, foi possível fomentar e ampliar aglomerados produtivos no entorno dos grandes projetos, além de apoiar os governos estaduais e municipais na melhoria da infraestrutura social e urbana e minimizar possíveis efeitos negativos gerados por esses projetos. Finalmente, é importante registrar o papel fundamental do Comitê de Arranjos Produtivos, Desenvolvimento

Regional, Inovação e Meio Ambiente (CAR-IMA) nas ações das unidades envolvidas com a temática e na ampliação da organicidade da atuação do BNDES.

A partir dos resultados apresentados no seminário e relatados, resumidamente, neste texto, fica a proposta de acompanhamento e reflexão sobre os impactos gerados pelos programas e projetos financiados pelo BNDES nas duas regiões mencionadas. A ideia durante o evento foi contribuir com o debate do desenvolvimento regional pela ótica do financiamento, ou seja, chamar a atenção dos estudiosos e pesquisadores da temática sobre o crescimento do volume desembolsado por um banco de desenvolvimento e de que forma isso se reflete no território. Como esses recursos estão distribuídos dentro das duas regiões? Quais setores serão mais favorecidos e de que forma outros podem ser agregados? Quais ações podem ser adotadas para otimizar esse aumento recente do financiamento? São algumas questões que poderão ser mais bem observadas pelos especialistas, gestores e formuladores de políticas de desenvolvimento.

Finalmente, destaca-se o interesse do BNDES em reforçar o apoio às instituições regionais de fomento, nos diferentes níveis e nas diferentes esferas governamentais, no sentido de conjugar esforços na identificação e na promoção de investimentos, de modo a que os projetos financiados possam repercutir mais intensamente no adensamento de cadeias e arranjos produtivos e na internalização dos efeitos sobre a renda e sobre o emprego.

TANIA BACELAR

Em nome da comissão que organizou este evento agradeço a todos aqueles que convidamos para compor as diversas mesas e a todos vocês que acompanharam e participaram dos debates durante esses dias.

Procuramos começar com uma reflexão crítica sobre os 50 anos da Sudene que são também os 50 anos de publicação de *Formação econômica do Brasil*, no qual Celso Furtado já anunciava o Brasil que viria à frente. Quando lemos a *Formação* percebemos claramente como as estruturas que vão nos levar a este Brasil que construímos no século XX já estavam montadas ali, quando ele fez a sua análise. O balanço desses 50 anos foi um balanço crítico. E era isso que queríamos, uma leitura crítica dos 50 anos passados, olhando para o Brasil e olhando para o Nordeste: discutir o Brasil e também o Nordeste.

A conclusão que tiramos desses 50 anos é que ficamos longe dos sonhos de Furtado, porque o próprio sonho da Sudene foi interrompido: ao invés de serem feitas as grandes transformações com as quais ele sonhava, construímos um Brasil que se modernizou numa parte e esqueceu a outra. E isso não aconteceu só com o Nordeste. O Nordeste reproduziu, ampliadamente, o que aconteceu com o Brasil, como disse Celso Furtado ao voltar do exílio e reencontrar o Nordeste. Ele disse que o Nordeste era “o espelho onde a imagem do Brasil se refletia com brutal nitidez”. Mas era a imagem do Brasil, só que mais brutal do que a média.

Depois do balanço crítico, queríamos que o Seminário terminasse olhando para frente. E eu acho que o Celso Pinto de Mello cumpriu bem esse objetivo. Não é mais hora de se fazer balanço do passado apenas, mas hora de olhar os desafios que temos pela frente, usando a leitura crítica feita aqui. E como ele mesmo disse, nós estamos vivendo um momento muito especial do Brasil. E precisamos pensar sobre isso. Talvez reler outros livros de Furtado, como *A construção interrompida*, uma das suas últimas obras, na qual ele voltou a denunciar o caminho que o Brasil estava tomando no final do século XX, mostrou que, naquela rota, os riscos de não se concluir a consolidação da nação brasileira estavam crescendo, e nos alertou que era preciso mudar de rota.

Neste começo de século XXI, mudamos de rota. Se nós olharmos o que era o Brasil no final do século XX, e olharmos o Brasil no final da primeira década do século XXI, veremos que o Brasil mudou de rota. E o mundo está num processo de mudança também muito importante, mundo que, como disse Celso, tem uma leitura mais otimista do Brasil do que nós temos. Talvez por termos passado

por esse desvio, que ele denuncia, não tenhamos ainda a clareza das “janelas de oportunidades” que estão se abrindo no mundo para um País como o nosso, um País que já é a décima economia industrial do mundo. Esta foi a nossa grande construção do século XX. Quisemos, no século XX, ser uma potência industrial. E somos. Chegamos a ser a oitava base industrial do mundo nos anos 1980. Nas duas últimas décadas perdemos um pouco de terreno, mas somos ainda a décima maior base industrial, moderna e diversificada. Não podemos desconstruir isso, um patrimônio que custou muito às gerações que o criaram, porque fizemos isso a um elevado custo social. Colocamos o Brasil depois do G7, quando se olha do lado econômico, e também ao lado dos países mais pobres e desiguais do mundo, quando se olha pelo foco social.

É preciso, agora, que olhemos o que está acontecendo no mundo e identifiquemos quais são as nossas oportunidades e os nossos desafios. Depois de um balanço histórico crítico, a nossa agenda é olhar para o que está por vir. Ao olharmos o mundo, é interessante notar que no século XX o Brasil se negou a ser uma potência agrícola, depois de passarmos 400 anos como uma potência agrícola. E o diagnóstico que Celso Furtado nos ajudou a construir era o de que, naquela conjuntura, ser potência agrícola não era uma boa opção. O mundo havia se tornado industrial e o nosso desafio era ser uma potência industrial também.

Mas fizemos mais do que isso: desvalorizamos o mundo rural. E isso precisa ser repensado. Para ser uma potência industrial, não era necessário fazer o que fizemos no mundo rural. O Brasil chega ao começo do século XXI com 10% de analfabetos, mas o Nordeste rural chega ao século XXI com um terço de analfabetos. É disto que estou falando. Temos de olhar para isso porque o mundo está colocando algumas oportunidades muito interessantes para o Brasil.

Os relatórios da FAO estão mostrando que com o crescimento da Índia e da China – países muito populosos, nos quais a renda média da população está crescendo –, o consumo mundial de alimentos vai crescer. E o mundo vai precisar produzir mais alimentos. Se não produzirmos mais alimentos, o preço é que vai “resolver o problema”, mantendo a fome! A única saída para não deixar o “preço resolver” é aumentar a oferta de alimentos.

Em todos os estudos que vemos sobre esse cenário, onde é que aparece uma importante fronteira agrícola do mundo? No Brasil! Temos água, podemos quase dobrar a superfície cultivada, e temos tecnologia. Os estudos da FAO são muito interessantes nesse sentido porque mostram que, quando aumenta a renda, as pessoas passam a consumir duas coisas básicas: proteína

e frutas. O Brasil é competitivo mundialmente em proteína e em frutas. Por isso, nós precisamos rediscutir o Brasil rural. Não podemos manter a mentalidade do século passado.

A segunda pressão que teremos é a mudança do padrão energético. E aí aparecem duas janelas de oportunidades para o Brasil: com o pré-sal nós vamos ser agentes importantes do fim da era do petróleo. Mas não perdendo a capacidade de ver que esse é o fim de uma era da qual nós também fazemos parte. O mundo de novo está olhando para nós e dizendo “você têm tudo para ser uma liderança importante da Nova Era”. A Nova Era é a da energia renovável e limpa. Já temos a matriz energética mais diversificada do mundo, temos tecnologia, e ainda temos o elementar: terra, água, conhecimento e possibilidades de comparecer mundialmente no novo cenário que está aí.

O problema do Brasil não é de crescimento econômico. Nós já retomamos o crescimento. Foi uma das mudanças que fizemos. O problema do Brasil é o de como continuar a construção da nação brasileira. E nós não vamos ser uma nação importante no cenário mundial do século XXI com o tamanho da desigualdade social e regional que herdamos do século passado. Esse é o nosso grande desafio, e era a grande preocupação da obra de Furtado. A preocupação permanente de Furtado era a desigualdade social. A incompatibilidade entre o tamanho dessa fratura e a consolidação de uma nação. Esse é o grande desafio do Brasil.

Começamos a mexer nessa questão com muita timidez, como Jair do Amaral Filho nos mostrou aqui. Ele mostrou que o que aconteceu de novo com o Nordeste nos últimos anos foi a mexida brasileira em um dos pilares da desigualdade, talvez o mais fácil de mexer, que foi a renda: uma modesta distribuição da renda com programas de transferência mais o aumento do salário mínimo, que para o Nordeste é tão importante quanto as transferências. Só aparecemos nos noticiários como o território do Bolsa-Família. Mas para estimular o consumo aqui foi muito importante o aumento do salário mínimo real. Porque somos 28% da população total do Brasil, mas somos a metade dos trabalhadores que ganham um salário mínimo. Portanto, essa mudança, associada à retomada da presença do Estado nos últimos tempos, mexeu na estrutura da renda e apostou em um dos nossos potenciais, que é o consumo insatisfeito da maioria da população brasileira – no qual boa parte da elite acadêmica, política e empresarial brasileira não acredita. Não acreditavam que mexer aí dava certo. E nós mostramos que, apostando no consumo insatisfeito de uma massa de gente muito importante, se consegue dinamizar a economia brasileira.

Nós não retomamos o crescimento por meio das exportações. Retomamos o crescimento pelo consumo interno, atendendo à demanda insatisfeita das famílias de renda intermediária. Isto significa que essa força estava amortecida. Bastou um pouquinho de distribuição de renda para ativar esse potencial. Nos últimos anos, o Nordeste não foi revisitado porque tem salários baixos, mas foi revisitado porque o consumo aqui liderou as taxas de crescimento do consumo nacional, como foi mostrado na exposição de Jair do Amaral Filho. Ele analisou os dados da pesquisa sobre as vendas no varejo e mostrou claramente: quem puxa o varejo é Norte e Nordeste.

Mas a “máquina de gerar desigualdades” no Brasil é muito mais profunda do que isso. Essas conquistas ainda são muito insuficientes para tirar proveito do que realmente é o potencial do nosso País e para desmontar a “máquina de gerar desigualdades”. A educação é fundamental. Não vamos nos enganar achando que seremos uma potência importante sem enfrentar o problema da educação. Todos sabem isso. Ai está um desafio importante. Essa é uma discussão de peso e uma agenda importante para o futuro. Nós já começamos a mudar. Eu diria que foi de uma timidez enorme o esforço que se fez, diante do desafio que temos à frente.

Estamos longe de enfrentar os desafios centrais. E os dois velhos desafios nossos eram: educação e a terra.

Na terra nós também não mexemos significativamente. O recente Censo Agropecuário mostra que a estrutura fundiária do Brasil do começo do século XXI é a mesma do século passado. Não alteramos praticamente nada! E novamente isso para o Nordeste é fundamental, pelos dados que vimos aqui. Estamos perdendo peso na agricultura do País quando o mundo vai chamar o Brasil para ser, de novo, um país importante do ponto de vista agrário. Nós temos no Nordeste 43% da população agrícola economicamente ativa do Brasil. E aqui a estrutura fundiária continua sendo um entrave pesado. Isto aqui não é São Paulo. É por isso que a gente ouve paulista dizer “reforma agrária é coisa do século passado”. Só se for lá! Aqui, não! Aqui continua sendo urgente pela importância que tem o nosso peso na população economicamente ativa agrícola do País. São “velhos calcanhars de Aquiles”, “máquinas de gerar desigualdades”, como é a máquina do sistema tributário. Ou vocês acham que foi de graça que colocamos no Seminário o tema do federalismo?

Não passa no Congresso uma reforma tributária. E o sistema tributário brasileiro é uma das máquinas mais sérias de gerar desigualdades. Podem ver as

análises disponíveis sobre esse assunto. Quem ganha menos paga muito mais do que quem ganha mais! Quem é rentista não paga tanto quanto quem produz... Imposto sobre a terra é uma piada. O ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) tem receita irrelevante num País continental. Mas a questão tributária é uma das resistências estruturais, barradas, inclusive, pelo federalismo desigual. Quando se fala que se vai mexer na receita de São Paulo, para tudo! Isso aconteceu na última tentativa feita recentemente.

Temos enormes desafios para desmontar máquinas históricas e consolidadas de gerar desigualdades. Esta é a nossa preocupação. Nós queríamos terminar o Seminário estimulando os presentes a não pensar somente com nostalgia os 50 anos que se foram. Os próximos 50 anos vão ser muito importantes para o Brasil. O mundo está nos dizendo isso, como Celso Furtado mostrou. O Brasil tem potencial para ser uma nação muito mais decente do que a que fomos capazes de construir até agora. Trabalhar nessa direção talvez seja a melhor forma de homenagear Celso Furtado.

TRABALHOS (SELEÇÃO)*

* O Centro Celso Furtado fez uma chamada de trabalhos para o seminário Desenvolvimento Regional do Nordeste. Os autores dos trinta trabalhos escolhidos estiveram presentes ao seminário. Aqui se publicam cinco desses textos. Estes e os demais podem ser lidos no site www.centrocelsofurtado.org.br.

JOÃO RODRIGUES NETO

A ATIVIDADE PETROLÍFERA COMO FATOR DE TRANSFORMAÇÕES DA ECONOMIA E DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO RIO GRANDE DO NORTE – 1985-2004

Resumo

O objetivo do presente trabalho é discutir as questões relacionadas com as transformações que ocorreram na base industrial do Rio Grande do Norte (RN), no período de 1985-2004, resultado da dinâmica imposta pelo setor petrolífero brasileiro. Essas transformações resultaram da nova fase da Petrobras, que se configura com a quebra ou flexibilização do monopólio da exploração e produção do petróleo, de resistência ou superação de uma crise política ou de concepção ideológica. Com a implantação da nova matriz produtiva, a indústria de extração de petróleo marca o início de uma etapa moderna na industrialização do estado do RN. O importante é saber se o dinamismo da atividade petrolífera no Rio Grande do Norte, mesmo que se apresente de forma contraditória como nova planta industrial, foi capaz de modificar o estágio de atraso em que se encontrava a economia. Portanto, a atividade produtiva realizada pela Petrobras foi importante para diversificar a base econômica estadual, com a implantação de novas atividades industriais ligadas à atividade extrativa de petróleo.

I. Introdução

As mudanças estruturais que ocorreram após os anos 1950 no processo produtivo – com a internacionalização do capital ou sua mundialização – foram impulsionadas por uma aceleração no processo de modernização tecnológica que alterou os determinantes da competitividade das atividades econômicas. Dessa forma, o eixo central das discussões estava voltado para a estratégia capaz de promover a inserção da economia brasileira nessa nova ótica da economia capitalista mundial, ao considerar que o processo de produção capitalista é estritamente concentrador, não só no que se refere à propriedade dos ativos, como na sua manifestação espacial. É nesse fenômeno da concentração espacial que se acumularam mais riquezas e empregos industriais, foi aí que se desenvolveu a urbanização que deu apoio à industrialização, caracterizando as áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas. Mattoso, ao analisar o desempenho da economia brasileira no que se refere à criação de postos de trabalho, destaca:

“O Brasil teve ao longo deste século uma história de crescimento econômico, geração de empregos, mobilidade social e concentração de renda. Com uma

inserção internacional ampla, mas qualificada por meio de um processo de substituição de importações, viabilizou-se no pós-guerra um dos mais intensos processos de urbanização e industrialização, transformando em poucas décadas um País de base agrária em uma das maiores e mais dinâmicas economias do mundo.” (MATTOSO, 1999, p. 21)

Dentro desse cenário, a industrialização brasileira, de forma diferenciada no tempo e no espaço, desenvolveu o setor primário com novas técnicas de produção e industrializando a agricultura. A respeito dessa dinâmica, pode-se ressaltar que a urbanização é resultado do processo de industrialização, e não se pode resgatar o processo histórico de sua formação sem enfatizar as questões espaciais e temporais. Portanto, o processo de desenvolvimento se explicita na história, e a urbanização é uma das objetivações da história do processo de industrialização. Segundo Cano,

“mesmo em regiões em que a dinâmica da economia revelava fraco desempenho, o excedente gerado poderia, pelo menos em parte, ser transferido para outros segmentos produtivos, diversificando-a. Ou poderia ser parcialmente investido, de forma complementar a atividade principal, como por exemplo, ampliar ou modernizar a infraestrutura para diminuir custos do setor produtivo para exportação. Evidentemente, naquelas regiões onde o ritmo de produção e as margens de lucro fossem mais firmes e mais altos, maior diversificação industrial se obteria.” (CANO, 1998, p. 61)

Nesse contexto, a inserção da atividade petrolífera no Rio Grande do Norte, realizada pelo Estado nacional, foi importante para diversificar a base econômica estadual, com a implantação de outras atividades industriais ligadas à extração de petróleo. Os resultados obtidos pelo Rio Grande do Norte nessa atividade, aliados ao excelente desempenho do conjunto da economia na década de 1980, conforme Tabela 1, refletem a importante participação da Petrobras, assim como do Estado, na composição do PIB, resultado dos investimentos canalizados para a agricultura – com destaque para a construção da barragem Armando Ribeiro (Açu – RN) e os incentivos às agroindústrias; para a indústria de extração de petróleo e gás natural, nas atividades de exploração e de produção; e para a expansão do setor serviços, no qual se destacam: a) a terceirização – empresas prestadoras de serviços à Petrobras; b) o comércio, inclusive hotéis e restaurantes; e, c) a infraestrutura do turismo estadual.

TABELA I. Taxa real de crescimento do PIB

| Período | BR | NE | RN |
|------------------|-------------|-------------|--------------|
| 1970-1975 | 11,19 | 9,96 | 13,15 |
| 1975-1980 | 9,4 | 11,1 | 11,16 |
| 1980-1985 | 1,88 | 5,29 | 6,22 |
| 1970-1985 | 7,41 | 8,76 | 10,14 |
| 1986-1990 | 1,24 | -1,01 | 0,75 |
| 1991-1995 | 3,58 | 2,42 | 1,77 |
| 1996-2000 | 2,12 | 1,96 | 5,02 |
| 2001-2004 | 2,45 | 4,85 | 5,68 |
| 1986-2004 | 2,23 | 2,22 | 3,41 |

FONTES: IBGE.

A presença do Estado nacional na economia do Rio Grande do Norte, enquanto produtor de petróleo ou como fomentador de investimentos para outras atividades econômicas, foi de fundamental importância pelo caráter multiplicador na formação da renda e no nível de emprego ao utilizar-se de alguns segmentos do setor terciário, indispensáveis às suas atividades produtivas. A implantação de uma nova matriz produtiva foi capaz de transformar a base produtiva e econômica do estado, bem como de criar novas alternativas para o surgimento de outras atividades econômicas ligadas ou não ao setor petrolífero.

Com as mudanças que ocorreram na base industrial do Rio Grande do Norte – após a instalação das atividades petrolíferas como uma nova matriz produtiva, a partir do final dos anos 1970 – torna-se relevante analisar os resultados obtidos pela economia, com base no seu desempenho no período pós-1985-2004, como forma de verificar até que ponto o advento ou implantação da Petrobras foi capaz de impactar essa economia. Vale considerar, nesse contexto, a exigência imposta na diversificação de atividades industriais e/ou de serviços necessárias ao desenvolvimento das atividades petrolíferas ou da Petrobras, na Bacia Potiguar. A análise possibilita verificar – a partir de dados da evolução do Valor Agregado Bruto a preços básicos correntes (VAB pb), para se obter o valor do Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB pm) – o desempenho dos setores de atividades da economia do Rio Grande do Norte, em relação às economias do Nordeste e do Brasil, de tal forma que indique no período analisado qual foi sua importância ou contribuição para o conjunto da economia nacional.

2. Contextualização da economia do Rio Grande do Norte

No período que antecedeu a década de 1970, mais propriamente até meados dos anos 1960, a economia do RN, como a maioria dos estados do Nordeste, tinha uma característica básica: ser autenticamente uma economia agroexportadora. O processo de produção da economia do RN tinha como sua atividade principal a agropecuária, que representava 45% de toda a sua produção. Concentravam nessa atividade 67% da população economicamente ativa ou aproximadamente 41,3% da população estadual, segundo dados do IBGE.

Somente no final da década de 1960, mesmo de forma tardia em relação ao resto dos estados nordestinos, é que ocorre ou emerge o processo de industrialização no Rio Grande do Norte. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) desempenhou um papel importante nesse processo de industrialização ao financiar plantas industriais – para formação de um parque têxtil – por meio de mecanismos de incentivos fiscais. É importante destacar que a política de industrialização em alguns estados do Nordeste, iniciada na década de 1960, por um lado tinha como princípio diminuir as desigualdades regionais; por outro, ocasionou uma concentração de população nas grandes cidades, resultado do êxodo rural, processo migratório estimulado pela implantação de distritos industriais. No Rio Grande do Norte, a concentração espacial trouxe problemas de ordem estrutural, no que concerne ao fluxo migratório, campo-cidade, mas também conseguiu resolver a questão da mão de obra não especializada, que teve uma parcela significativa absorvida pelas indústrias emergentes. Moreira faz uma crítica ao processo desencadeado pela urbanização quando afirma que “a respeito da concentração espacial, resultado da política de industrialização do Nordeste, os problemas urbanos e o do desemprego revelam-se bastantes agudos, já que não houve políticas complementares em outros setores que pudessem diminuir a tendência à urbanização” (MOREIRA, 1979, p. 59).

Mesmo tendo implantado atividades agroindustriais a partir dos anos 1970, o Rio Grande do Norte ressentia-se da falta de sua inserção no comércio internacional por não ter um setor produtivo que produzisse bens capazes de competir no mercado externo, ou seja, um produto com vantagens comparativas e competitivas. O Rio Grande do Norte, até o início dos anos 1980, tinha sua agricultura baseada na cultura de sequeiro: algodão e culturas de subsistências, cujo fator climático era a principal variável, sendo modificada pela introdução da fruticultura irrigada, que diversificou a produção agrícola ao incorporar novas tecnologias.

Esse novo cenário na economia do Rio Grande do Norte possibilitou a inserção da sua economia no mercado internacional, apesar de ter sua base

econômica apoiada em setores como: *agropecuário*, no qual se destaca a fruticultura (na agricultura), a caprinocultura (na pecuária), a carcinicultura (camarão em cativeiros) e a pesca; o *extrativismo mineral*, com a extração de petróleo (sendo o segundo produtor nacional) e a produção de sal (responsável por 95% do consumo do País); *indústria de transformação* de açúcar e de combustíveis (gás natural, diesel e querosene de aviação), têxtil, minerais não ferrosos, alimentos e bebidas; e *serviços* (destaque para as atividades ligadas à produção de petróleo e as do turismo).

Com o advento da Petrobras, em meados da década de 1970, instala-se, no Rio Grande do Norte, um complexo de atividades de exploração, perfuração e produção de petróleo capaz de modificar a estrutura da economia estadual, resultado da prioridade do Estado brasileiro em expandir essas atividades com a finalidade de aumentar a produção nacional de petróleo. A implantação dessa nova matriz produtiva marca o início de uma etapa moderna na industrialização do estado.

O indício da existência de petróleo no subsolo do Rio Grande do Norte levou a Petrobras a realizar pesquisa e exploração, constatando que se tratava realmente de jazida (ou hidrocarbonetos) com volume potencial de petróleo de boa qualidade e produção economicamente viável. Em 27/12/1979, entraria em fase de operação o poço 9-MO-013-RN, perfurado próximo ao poço do Hotel Termas, que seria o marco da primeira descoberta terrestre de petróleo economicamente viável no Rio Grande do Norte. Esta descoberta levaria a Petrobras a intensificar suas atividades de pesquisa e exploração, com sucesso, em diversos municípios potiguares, como Areia Branca, Alto do Rodrigues, Ipanguassu, Apodi, Governador Dix-sept Rosado, Caraúbas, Upanema, Açú, Carnaubais, Porto do Mangue, Serra do Mel, Macau, Felipe Guerra, Upanema e Guamaré. Vale destacar que dentre os poços perfurados e em desenvolvimento, o campo terrestre em Canto do Amaro, no município de Mossoró, é considerado pela sua capacidade produtiva como o maior campo terrestre de petróleo do País. Portanto, a descoberta do Campo de Canto do Amaro, em 1985, consolidou as atividades da Petrobras na busca e extração de petróleo na Bacia Potiguar. Essa história do petróleo em terras potiguares explica as razões pelas quais a Petrobras foi para o Rio Grande do Norte, resultando na descoberta da segunda maior bacia petrolífera do País.

Quiçá tenha sido uma intuição a possibilidade da existência de petróleo, que insistentemente foi defendida pela crença popular dos potiguares – no seu senso comum – ao longo das décadas de 1950 a 1970, contrariando os fundamentos

da ciência geológica. Finalmente, a descoberta de cerca de 450 milhões de barris de óleo (reserva provada) transformou a Bacia Potiguar na segunda maior produtora de petróleo do Brasil. O importante é saber se o dinamismo da atividade petrolífera no Rio Grande do Norte, mesmo que se apresente de forma contraditória, como nova planta industrial, foi capaz de modificar o estágio de atraso em que se encontrava a economia. Só nos resta analisar o desempenho da economia potiguar a partir da implantação das atividades da Petrobras no estado, e verificar se essas atividades foram capazes de impactar a economia de tal forma que tenham provocado um desenvolvimento econômico e social.

3. A Petrobras como fator de desenvolvimento

O dinamismo que a atividade petrolífera brasileira exerce em uma determinada região reflete nos processos de crescimento e desenvolvimento econômicos, de tal forma que induz as mais variadas transformações sociais ao beneficiar comunidades com programas de inserção social, tais como: culturais e artísticos (preservando e valorizando a cultura local); de preservação do meio ambiente; de preservação arqueológica; educacionais de profissionalização; de geração de renda; e de esportes e lazer. Esse é o caso do Rio Grande do Norte, onde a Petrobras contribui para o desenvolvimento socioeconômico da região, bem como para as iniciativas voltadas para a melhoria das condições de vida, principalmente das populações rurais carentes dos municípios produtores de petróleo, além de induzir a implantação de diversas atividades econômicas industriais e de serviços. Os resultados obtidos na atividade de produção que se mostram sempre crescentes, apesar de algumas inflexões (1993 a 1995), refletem a política adotada pela Petrobras no Rio Grande do Norte, política essa voltada para a ampliação de todas as outras atividades petrolíferas e para a canalização de recursos para a economia potiguar, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social, além de proporcionar outros benefícios visando à melhoria da qualidade de vida da população carente.

A participação da Petrobras no desenvolvimento estadual e regional por meio da possibilidade de geração de empregos direto ou indireto, ou seja, pelos programas sociais de atendimentos às comunidades mais carentes, resulta de uma estratégia da empresa que:

“Sempre investiu no desenvolvimento de tecnologia no País, em programas de pesquisas junto a universidades, na especialização de mão de obra regional, em atividades que beneficiam as comunidades, cumprindo seu papel social.

Uma empresa multinacional não substituirá a Petrobras nesses aspectos, pois além de trazer tudo pronto lá de fora, não tem laços com nossa sociedade.”
(VIDAL; VASCONCELOS, 2001, p. 140)

Todo esse envolvimento da Petrobras com a sociedade potiguar resultou num movimento migratório crescente no estado no período que vai dos anos 1970 a 2000, conforme a Tabela 2. Esse processo migratório ocorreu como resultado tanto da expansão das atividades da Petrobras no Rio Grande do Norte como das empresas prestadoras de serviços à Petrobras, que em sua maioria exigiam uma força de trabalho especializada, não disponível no estado, o que suscitou na importação desses trabalhadores de outras regiões do País.

TABELA 2. População e taxa de crescimento demográfico dos municípios produtores de petróleo do Rio Grande do Norte – 1970-2000.

| Municípios produtores de petróleo/população | 1970 | | | 2000 | | | % total 2000/1970 |
|---|----------------|----------------|------------------|------------------|----------------|------------------|-------------------|
| | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | |
| Açu | 13.250 | 11.788 | 25.038 | 34.645 | 13.259 | 47.904 | 91,33 |
| Alto do Rodrigues | 1.463 | 3.341 | 4.804 | 6.482 | 3.017 | 9.499 | 97,73 |
| Apodi | 5.111 | 15.945 | 21.056 | 16.353 | 17.821 | 34.174 | 62,39 |
| Areia Branca | 10.755 | 4.845 | 15.600 | 17.861 | 4.669 | 22.530 | 44,42 |
| Caraúbas | 4.406 | 7.378 | 11.784 | 12.304 | 6.506 | 18.810 | 59,62 |
| Carnaubais | 603 | 4.764 | 5.367 | 2.104 | 6.088 | 8.192 | 52,64 |
| Felipe Guerra | 662 | 3.100 | 3.762 | 3.276 | 2.258 | 5.534 | 47,10 |
| Gov Dix-Sept Rosado | 1.838 | 6.930 | 8.768 | 5.904 | 5.868 | 11.772 | 34,26 |
| Guamaré | 865 | 1.957 | 2.822 | 3.599 | 4.550 | 8.149 | 188,77 |
| Macau | 18.832 | 6.968 | 25.800 | 18.612 | 7.088 | 25.700 | (-) 0,39 |
| Mossoró | 79.409 | 17.736 | 97.145 | 199.081 | 14.760 | 213.841 | 120,13 |
| Pendências | 5.065 | 3.594 | 8.659 | 8.944 | 2.457 | 11.401 | 31,67 |
| Porto do Mangue | 0 | 0 | 0 | 2.285 | 1.779 | 4.064 | 0 |
| Serra do Mel | 0 | 0 | 0 | 8.203 | 34 | 8.237 | 0 |
| Upanema | 1.820 | 4.710 | 6.530 | 5.043 | 5.948 | 10.991 | 68,32 |
| População área Petróleo | 44.079 | 93.056 | 237.135 | 344.696 | 96.102 | 440.798 | 85,88 |
| População do RN | 717.483 | 795.515 | 1.512.998 | 2.036.673 | 740.109 | 2.776.782 | 83,53 |

FONTE: IBGE – Censo Demográfico do RN – 1970 e 2000.
Elaborada pelo autor.

Pode-se constatar que esse movimento migratório apresenta um crescimento nos municípios produtores de petróleo (85,88%), quando comparados com o crescimento da população estadual (83,53%). À exceção do crescimento ocorreu em Macau, onde o resultado foi negativo (-0,39). E os municípios que se emanciparam após 1970 – Porto do Mangue e Serra do Mel – não foram computados no resultado final dos municípios produtores de petróleo do estado.

Dois municípios se destacam pelas altas taxas demográficas: Mossoró e Guamaré. O primeiro registrou 120,13% de crescimento populacional no período analisado – o que se explica pela grande concentração de campos petrolíferos (a exemplo do campo de Canto do Amaro, maior produtor terrestre do Brasil) e pela oferta das melhores condições de infraestrutura da região. Guamaré teve 188,77% de crescimento populacional graças ao fato de estar localizado no Polo Industrial, onde se concentram atividades que demandam uma grande parcela de trabalhadores. Além do mais, o Polo Industrial reúne atividades de refino (com uma minirrefinaria produzindo) e distribuição de gás natural.

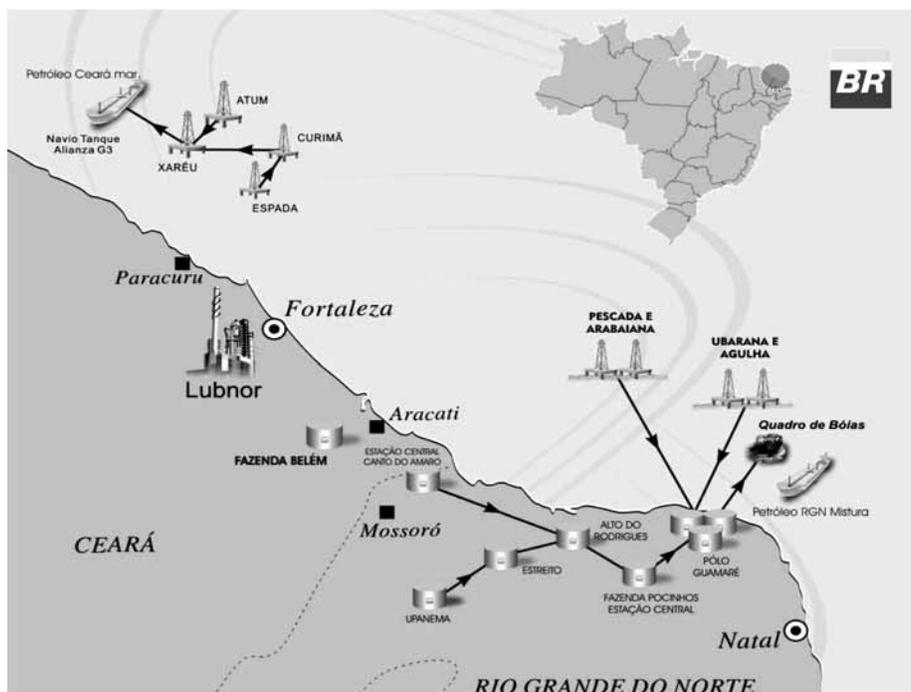
A tendência crescente das exportações de petróleo e de gás natural – como resultado do aumento dos investimentos nas atividades de exploração e de produção –, conjugada com a infraestrutura existente no Polo Industrial de Guamaré, possibilitará ao estado tornar-se, em curto prazo, a sede de um novo polo petroquímico brasileiro, com diferencial (produz petróleo e gás natural) para atrair indústrias e pelas condições de adequar e atender as necessidades das empresas que demandam matérias-primas e derivados do petróleo necessários às diversas atividades da indústria petroquímica. Vale destacar que o Polo Industrial de Guamaré, conforme o Mapa 1, além de contar com um terminal de armazenamento e transferência de petróleo, dispõe de uma minirrefinaria, onde produz Querosene de Aviação (QAV); duas plantas de produção de diesel e nafta; duas unidades de processamento de gás natural; e de uma planta piloto de biodiesel. Conta, ainda, com duas estações de tratamento de afluentes (tratam a água separada do petróleo para devolver ao meio ambiente, via emissários submarinos).

O Polo Industrial de Guamaré é constituído de modernas instalações industriais, onde desenvolve as atividades de tratamento e processamento de petróleo e gás natural produzidos nos campos marítimos e terrestres, resultante de uma infraestrutura produtiva instalada pela Petrobras, conforme dados da Gerência de Comunicação Empresarial da UN-RN/CE: a) 34 plataformas marítimas de produção; b) 50 campos produtores em terra; c) 6.099 poços perfurados (4.726 são poços produtores); d) 556 km de oleodutos; e) 542 km

de gasodutos; f) nove estações de tratamento de fluídos (óleo); g) 17 estações de injeção de vapor; h) 67 estações coletoras de óleo e gás; i) oito sondas de perfuração; j) 18 sondas de intervenção; e l) oito estações de compressão de gás.

O Polo Industrial de Guamaré centraliza o resultado de todas as atividades de produção de petróleo e gás natural – tanto terrestre como marítima –, que são transportados por meio de dutos. No Polo, o petróleo passa por processamento em que é separado da água, em seguida é armazenado, sendo posteriormente exportado para refinarias em outros estados. O transporte é realizado por navios que recebem o produto, a distância de 30 quilômetros da costa litorânea, por intermédio de dutos. O Polo de Guamaré processa e produz: gás de cozinha (GLP); gás industrial; gás natural veicular (GNV) e 630 mil litros/dia de óleo diesel. Essa produção faz do Rio Grande do Norte um estado autossuficiente desses produtos, bem como exportador dos excedentes da produção de gás industrial, gás de cozinha e gás natural veicular para os estados do Ceará, Paraíba e Pernambuco.

Mapa I. Localização do Polo Industrial de Guamaré (RN)



FONTE: Petrobras.

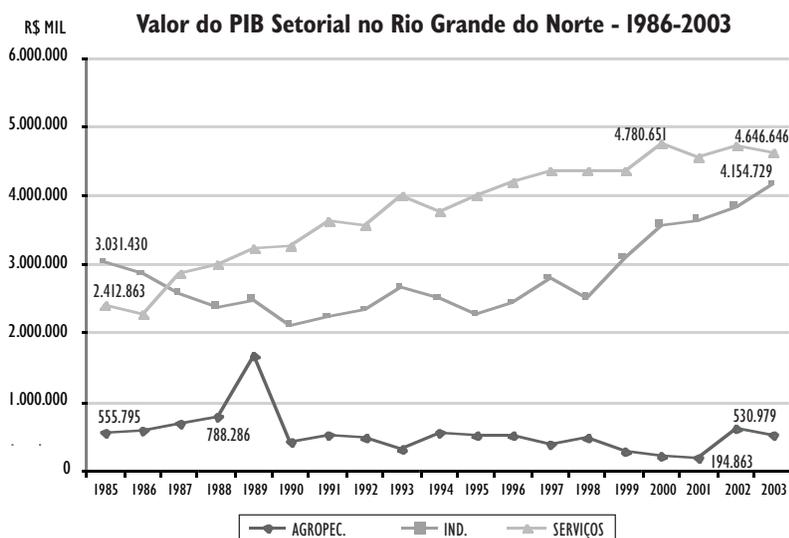
Com a reestruturação produtiva, pós-flexibilização do monopólio estatal do petróleo, a Petrobras implantou uma política de geração de novas fontes energéticas. Desta forma, assumiu uma nova característica de empresa de produção e de comercialização de energia elétrica. No Rio Grande do Norte, a Petrobras iniciou a produção de diesel a partir da utilização do óleo de mamona – Projeto do Biodiesel, que se encontra em fase de ampliação. Implantou no município de Macau o projeto de uma usina eólica – a primeira experiência da empresa no País –, que está gerando 1,8 *megawatt*, e a energia extra (ou excedente) é utilizada na produção de petróleo nos campos de Macau, Serra, Aratum e Salina Cristal. Outro projeto importante, em consórcio com o governo do estado, é a instalação da Termoauçu (geração de energia termelétrica, com a utilização de gás natural), que aumentará em 325 *megawatts* a oferta estadual de energia. Outra fonte energética está sendo utilizada pela Petrobras no Rio Grande do Norte: a energia solar para acionamento de poços (projeto piloto em poços de produção terrestre).

A atividade petrolífera possibilitou a transformação da economia potiguar. O que antes era apenas uma economia agropecuária (baseada na produção do algodão, sal e pecuária), no período pós-Petrobras 1970 ganhou uma nova matriz industrial de atividade petrolífera capaz de atrair outras atividades ligadas ao setor petroquímico. O aumento das atividades petrolíferas na Bacia Potiguar está contido no planejamento estratégico da Petrobras, após a reestruturação de suas atividades no País, ocorrida a partir de 1997 com a quebra (ou flexibilização) do monopólio estatal do petróleo. Esse planejamento estratégico foi imperativo, em virtude do processo de privatizações que incluiu a maioria das atividades do setor petroquímico, quebrando a sequência de uma cadeia produtiva ou de atividades verticalizadas pela Petrobras. A verticalização é própria de todas as grandes empresas petrolíferas. Desse modo, os resultados obtidos pela Petrobras no Rio Grande do Norte – tanto nas atividades *upstream* (exploração e produção) como nas *downstream* (transporte, industrialização e comercialização) –, e as perspectivas de aumento da área de exploração e, conseqüentemente, da produção de petróleo, justificam os investimentos da Petrobras no processo produtivo e em projetos de pesquisas de novas formas ou técnicas de produção, desenvolvidas por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Dessa forma, as atividades petrolíferas na Bacia Potiguar foram significativas e influenciaram nos resultados e no desempenho apresentados pela economia estadual, que será analisada a seguir.

4. O desempenho da economia do Rio Grande do Norte – Período pós-implantação da Petrobras – 1985-2004

Com as mudanças que ocorreram na base industrial do Rio Grande do Norte, após a instalação das atividades petrolíferas como uma nova matriz produtiva a partir do final dos anos 1970, torna-se relevante analisar os resultados obtidos pela economia, com base no seu desempenho no período pós-1985, como forma de verificar até que ponto o advento ou implantação da Petrobras foi capaz de provocar impacto nessa economia. Vale considerar, nesse contexto, a exigência imposta na diversificação de atividades industriais e/ou de serviços necessários ao desenvolvimento das atividades petrolíferas ou da Petrobras na Bacia Potiguar. Essa análise, também, possibilita verificar, a partir de dados da evolução do valor do PIB pm – Produto Interno Bruto a preços de mercado – dos setores de atividades. Conforme o Gráfico 1, esse desempenho em relação às economias do Nordeste e do Brasil indica, no período analisado, qual foi sua importância ou contribuição para o conjunto da economia nacional.

Gráfico 1. Evolução do valor do PIB pm dos setores de atividade – 1985 a 2003



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005)

O desempenho negativo do setor agropecuário resultou da necessidade de introduzir novas formas de produção agrícola para superação desses problemas. A solução encontrada foi a de uma nova agricultura baseada na atividade da fruticultura, por ter características diversas da agricultura tradicional no que

concerne à utilização de água – ou seja, substitui os períodos de chuvas por um processo de irrigação específico. Assim, o setor agrícola do estado do Rio Grande do Norte passou por grandes transformações, motivado pela difusão e implantação de um polo de fruticultura localizado no semiárido nordestino, nas regiões de Mossoró/Apodi e de Açu, onde sua característica é a de uma agricultura de capital intensivo, com tecnologia moderna e a produção voltada para a exportação de frutas tropicais como melão, manga, banana, mamão, melancia e castanha de caju. Segundo Trindade:

“A civilização do semiárido nordestino foi constituída sob a síndrome das secas. O diagnóstico constituído pelas elites regionais e induzido no imaginário popular na açudagem e a irrigação como o remédio para amenizar os males causados por este problema. A irrigação tornou-se a alternativa presente em todas as propostas de solução para os problemas do Nordeste semiárido.”
(TRINDADE, 2004, p. 12)

Essa atividade agrícola baseada na irrigação imprimiu uma nova dinâmica na economia estadual, por ser uma atividade que demanda os principais fatores de produção: terras, mão de obra e água em abundância. Além disso, a participação do Estado foi importante por meio de políticas de incentivos às exportações, como as políticas fiscais ou creditícias (importantes para as vantagens competitivas no comércio exterior); e as políticas de assistência técnica e da infraestrutura de apoio, como a malha rodoviária, a rede de ferrovia, o sistema aeroportuário, a energia e comunicação, e os recursos hídricos (construções de barragens e açudes), necessários ao desenvolvimento da agricultura. Esses fatores possibilitaram a instalação de grandes empresas capitalistas, o que provocou uma melhoria nas técnicas de produção e nas condições de trabalho – mudanças nas relações sociais de produção –, com a introdução do regime do trabalho assalariado temporário e a reutilização da parceria na agricultura irrigada. Enquanto a atividade da agricultura tradicional cumpre o papel de preservar o emprego no campo, essas grandes empresas capitalistas, produtoras de frutas, absorvem grandes contingentes de trabalhadores e atraem empresas prestadoras de serviços – dentre elas, as fornecedoras de insumos agrícolas. Têm, portanto, um papel importante no processo de geração de renda dos trabalhadores rurais e dos pequenos proprietários de terras.

Conforme o Gráfico 1, o PIB pm do setor industrial, apesar da redução no seu valor no período entre 1986 e 1990, não teve o seu valor absoluto afetado no final da série histórica (2003) – ou seja, não foi registrada uma queda no valor

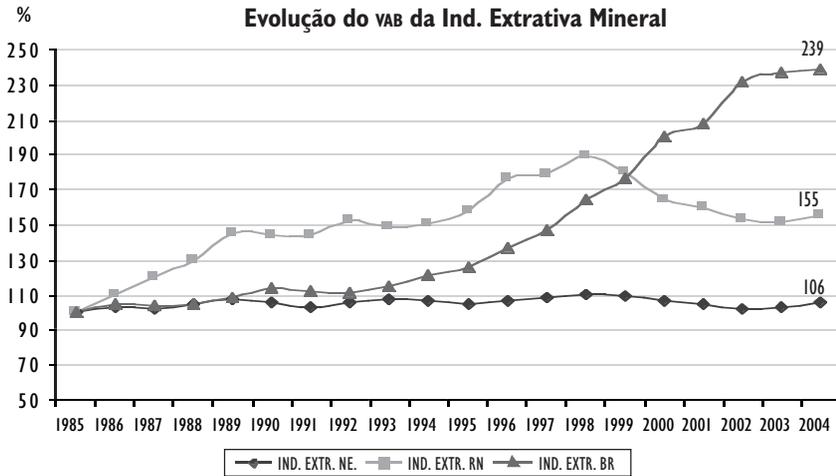
absoluto, haja vista que apresentou um crescimento de 37,08%: de R\$ 3,031 bilhões em 1985 para R\$ 4,155 bilhões em 2003. Esse crescimento de 37,08% foi resultado da tendência crescente do PIB a partir de 1991. Segundo Garcia:

“O conceito de PIB utilizado nas Contas Regionais do IBGE¹ para o período de 1985 a 2004 é a preços de mercado (PIB PM), e para obtê-lo estima-se primeiro o Valor Adicionado Bruto (VAB) – ‘valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao PIB das diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades’, a preço básico corrente, subtraindo-se os serviços de intermediação financeira (que corresponde aos rendimentos de propriedade a receber pelos intermediários financeiros líquidos dos juros totais a pagar) e acrescentando-se os impostos sobre produtos (impostos, taxas e contribuições que incidem sobre os bens e serviços quando são produzidos ou importados, distribuídos, vendidos, transferidos ou de outra forma disponibilizados pelos seus proprietários) líquidos de subsídios.” (GARCIA, 2006)

Como a atividade petrolífera, ou a Petrobras, é o núcleo do nosso objeto de estudo, convém analisar os resultados das atividades industriais: extrativa mineral, de transformação (Gráfico 2); dos serviços industriais de utilidade pública (Gráfico 3) e de construção civil (Gráfico 4), utilizando a estimativa do Valor Agregado Bruto a preços básicos correntes (VAB pb) para se obter o PIB de cada atividade, e, conseqüentemente, a ocorrência ou não do crescimento relativo do PIB estadual, como, também, sua significância em relação ao Nordeste e ao Brasil.

Os dados do Gráfico 2 demonstram que ocorreu um crescimento médio da atividade extrativa mineral no Rio Grande do Norte no período entre 1985 e 1998, quando comparados aos resultados do Nordeste e do Brasil. O desempenho dessa atividade na economia estadual, considerado bom, foi resultado da ampliação das atividades de exploração de petróleo que assegurou taxas de crescimento acima das verificadas no Brasil e em relação ao Nordeste, naquele período.

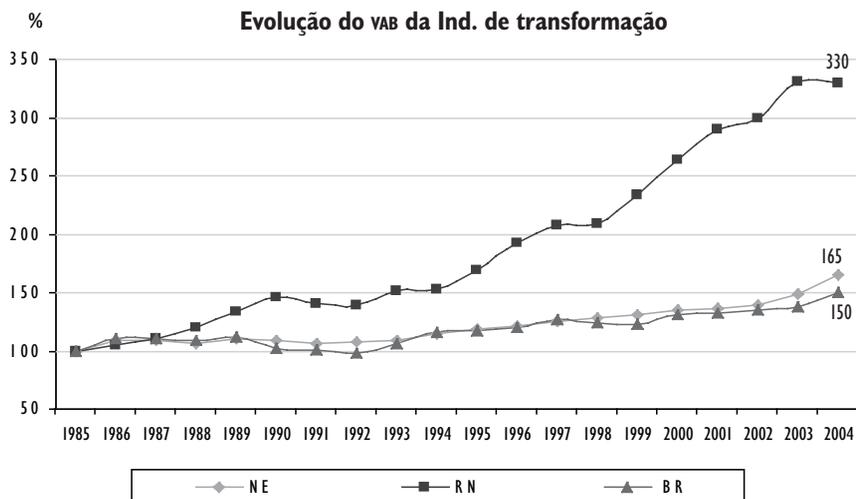
¹ As definições e conceitos utilizados aqui são encontrados no IBGE (1996 e 2005).

Gráfico 2. Evolução do VAB pb da indústria extrativa mineral – 1985-2004

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

As atividades da indústria extrativa mineral correspondem à extração de minerais em estado natural – sólidos (carvão e outros minérios); líquido (petróleo); ou gasosos (gás natural) – e às atividades complementares de beneficiamento associados à extração, desde que o beneficiamento não altere as características físicas ou químicas dos minerais – exemplo da liquefação de gás natural.

A queda da taxa relativa de crescimento do VAB pb, a partir de 1999, deu-se em virtude do aumento da produção de petróleo na Bacia de Campos, RJ, que afetou a participação proporcional da atividade estadual no VAB pb nacional. Apesar disso, a atividade extrativa mineral do Rio Grande do Norte, ao final do período analisado, segundo o IBGE, alcançou um crescimento médio de 55% do VAB pb, menor que a média do Brasil, que foi de 139%, e maior do que a média do Nordeste, que alcançou 6%. Portanto, a atividade petrolífera, enquanto nova matriz produtiva, foi capaz de influenciar a diversificação da indústria de transformação. Para analisar o desempenho dessa atividade industrial, os dados do Gráfico 3, da evolução do VAB pb da indústria de transformação, foram comparados aos resultados obtidos tanto pelo Nordeste como pelo Brasil.

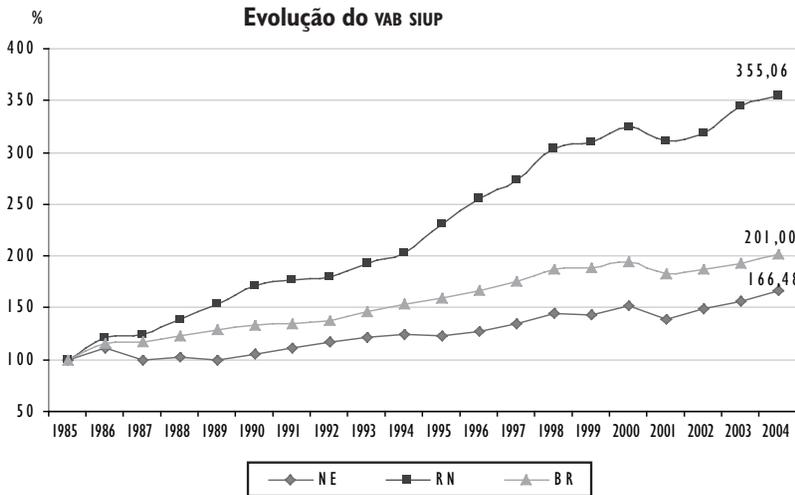
Gráfico 3. Evolução do VAB pb da indústria de transformação – 1985-2004

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

A indústria de transformação compreende as unidades produtivas que se dedicam à oferta de bens duráveis e não duráveis, assim como outras atividades de serviços industriais de montagem de componentes de produtos industriais e instalação de máquinas e equipamentos (inclusive a manutenção e a reparação). Ao final da década de 1990 foi criado o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (Proadi), com a finalidade de incentivar atividades produtivas capazes de transformar a estrutura industrial com a instalação de empresas nos ramos de extração de minerais não metálicos, produtos alimentícios e bebidas, produtos têxteis, confecções de vestuários e acessórios, celulose e papel, produtos químicos, usina de álcool etc.

Os resultados obtidos, em termos de crescimento, pela indústria de transformação do Rio Grande do Norte – conforme a evolução do seu Valor Adicionado Bruto a preços básicos correntes –, foram superiores aos observados no Nordeste e no Brasil. O crescimento médio da indústria de transformação do Rio Grande do Norte foi, segundo o IBGE, de 230%, enquanto o nível de crescimento médio do VAB pb do Nordeste foi 65% e do Brasil, 50%.

Outra atividade industrial que obteve excelentes resultados foi a de Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP), conforme Gráfico 4. Essa atividade obteve um desempenho acentuado, no período, em virtude do crescimento ocorrido tanto na atividade extrativa mineral como na indústria de transformação – ambas passaram a demandar uma maior quantidade de energia elétrica, gás industrial, água tratada etc.

Gráfico 4. Evolução do VAB pb dos serviços industriais de utilidade pública – 1985-2004

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

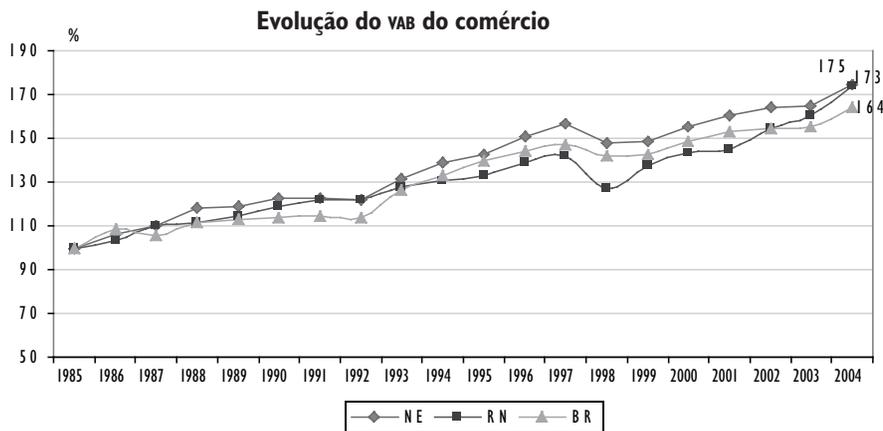
Os serviços industriais de utilidade pública foram os que tiveram um crescimento mais significativo, em relação às outras atividades industriais. Observa-se que esse crescimento médio foi superior ao crescimento médio do Nordeste (66%) e do Brasil (101%). O êxito dessa atividade pode ser explicado, em grande parte, pelas exportações de gás industrial para os estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Os resultados positivos das atividades industriais exerceram forte influência na evolução das atividades do setor de serviços, principalmente a extrativa mineral do petróleo e gás natural por ter imprimido uma nova dinâmica à economia do Rio Grande do Norte. Da mesma forma, a atividade turística do estado – em expansão, em virtude das condições de infraestrutura hoteleira e climática, sol, praia, gastronomia etc. próprias da Região Nordeste – contribuiu significativamente para o crescimento das atividades do setor serviços.

O PIB pm do setor serviços foi, em comparação com os outros setores, o que teve o melhor desempenho na economia do Rio Grande do Norte, conforme os dados do Gráfico 1, comparando os valores de 1985, que representou R\$ 2,412 bilhões, e de 2003, que atingiu R\$ 4,646 bilhões. Observa-se que o PIB pm no ano de 2000 teve o maior valor alcançado pelo setor (R\$ 4,780 bilhões), no período.

Convém analisar o desempenho das principais atividades do setor de serviços a partir da evolução do VAB pb, para identificar as que mais cresceram no período, comparadas com os resultados do Nordeste e do Brasil. A atividade do comércio é significativa no setor – em virtude de representar a atividade na qual se realizam

todas as transações de mercadorias, no atacado ou no varejo –, assim como a prestação de serviços que está relacionada com essas transações (vendas de mercadorias), conforme o Gráfico 5:

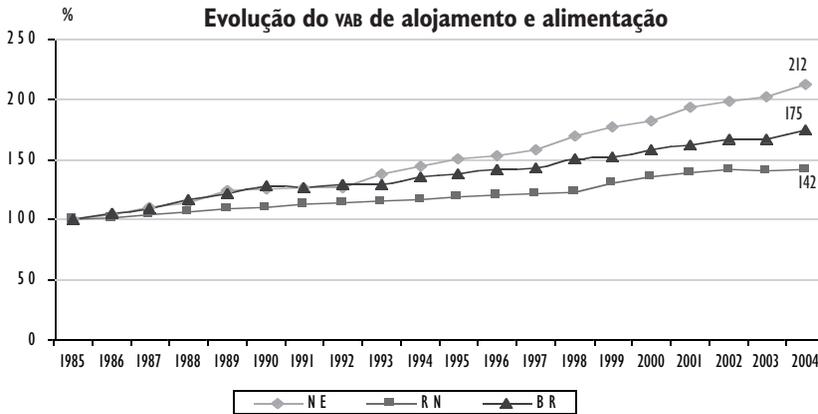
Gráfico 5. Evolução do VAB pb do comércio – 1985-2004



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2002).

O desempenho da atividade do comércio, no Rio Grande do Norte, no Nordeste e no Brasil, apesar de ligeiras oscilações, guardou, entre si, uma semelhança nos seus resultados. O Rio Grande do Norte registrou um crescimento médio de 73%, superior ao resultado do Nordeste, de 64%, e sua expansão foi inferior à média do Brasil, de 75%. Assim, a atividade do comércio apresentou em todo o período um crescimento médio de 70,66% para o conjunto da economia nacional.

Outras atividades importantes do setor serviços são as de alojamento e de alimentação. Correspondem, basicamente, às atividades de hotelaria e restaurantes, que desempenham um papel preponderante para a expansão do comércio e para a consolidação da atividade turística estadual. O Gráfico 6 possibilita analisar o crescimento ou a evolução do VAB pb dessas atividades:

Gráfico 6. Evolução do VAB pb nas atividades de alojamento e alimentação – 1985-2004

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

O desempenho das atividades de alojamento e alimentação, no Rio Grande do Norte, não foi o melhor do setor, se comparado com os resultados do Nordeste e do Brasil. Mesmo considerando a vocação turística do estado, essas atividades cresceram no período em média 42%, abaixo do desempenho médio do Nordeste, que foi de 112%, e do Brasil, de 75%. Vale destacar que essa vocação turística não é uma característica exclusiva do Rio Grande do Norte, apesar de oferecer aos visitantes alguns diferenciais turísticos. Essa vocação ou característica turística está presente em todos os estados brasileiros.

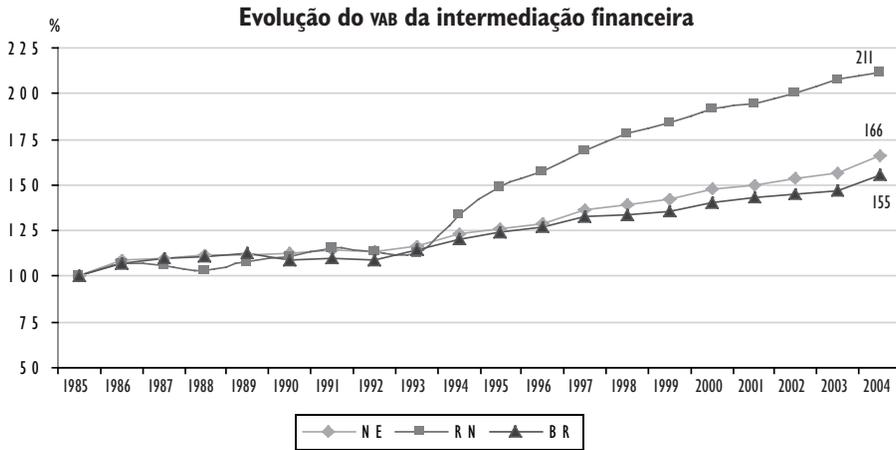
No setor serviços, a atividade que apresentou a maior taxa de crescimento (segundo a evolução do VAB pb), em todo o conjunto da economia, foi o de comunicações, conforme o Gráfico 7:

Gráfico 7. Evolução do VAB pb nos serviços de comunicações – 1985-2004

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

Ao analisar os dados do IBGE, do Gráfico 7, verifica-se que o desempenho ou expansão do VAB pb dos serviços de comunicações no Rio Grande do Norte, no período em estudo, ficou acima do crescimento médio do Nordeste e do Brasil. Os dados mostram que a atividade de comunicações, no estado, cresceu em média 719%; no Nordeste, 506%; e no Brasil, 433%. Este excelente desempenho é destacado por Garcia ao afirmar que “o efeito da expansão das telecomunicações, aliado às tarifas reajustadas acima da inflação média anual, a partir do processo de privatização das empresas de telecomunicações, explica o alto grau de crescimento verificado a partir de 1999” (GARCIA, 2006, p. 12). Essas vantagens, aliadas aos investimentos externo no setor e à introdução de novas tecnologias das comunicações, foram determinantes para assegurar o crescimento obtido.

O Gráfico 8 apresenta dados da atividade de intermediação financeira, que corresponde às transações financeiras ou de ativos financeiros. São computados, nessa atividade, dados relativos às atividades de seguros, previdência complementar, planos de saúde etc.

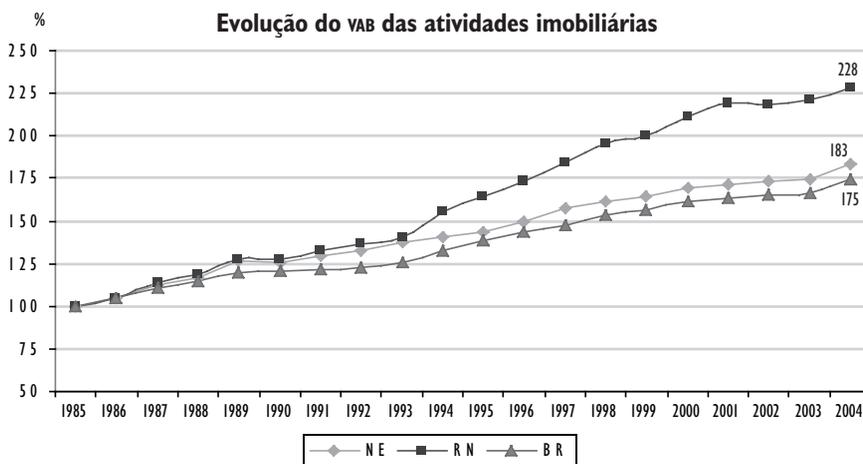
Gráfico 8. Evolução do VAB pb nas atividades de intermediação financeira – 1985-2004

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

A exemplo das outras atividades do setor serviços, a intermediação financeira teve um excelente desempenho no Rio Grande do Norte, superior à média do Nordeste e do Brasil. A expansão do VAB pb dessa atividade foi menor no Brasil, que obteve um crescimento médio de 55%, e no Nordeste, que ficou em 66%, enquanto no Rio Grande do Norte esse crescimento médio foi de 111%, no período. Esse crescimento foi mais significativo a partir de 1995.

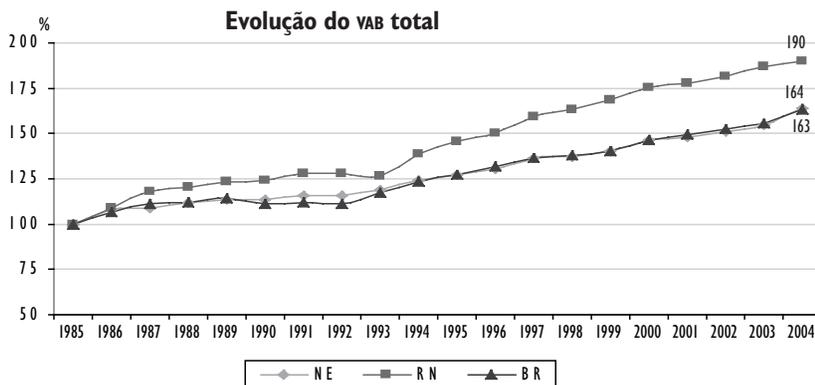
Por último, as atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas. Conforme as classificações do IBGE, correspondem a aluguel, administração de imóveis, atividades de informática e de pesquisas básicas (experimentais ou teóricas), e práticas relacionadas às ciências físicas, naturais, sociais e humanas. Os dados do Gráfico 9 demonstram a evolução do VAB pb das atividades imobiliárias:

Ao considerar a importância das atividades petrolíferas na economia potiguar, como principais demandantes dos serviços das atividades imobiliárias, pode-se admitir que são relativamente responsáveis pelo desempenho do VAB pb do Rio Grande do Norte, que cresceu em média 128%, no período. Esse crescimento foi superior ao crescimento médio obtido pelo Nordeste, 83%, e pelo Brasil, que foi em média 75%.

Gráfico 9. Evolução do VAB pb das atividades imobiliárias – 1985-2004

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

O excelente desempenho ou crescimento do Valor Agregado Bruto Total, a preços básicos correntes, da economia do Rio Grande do Norte, no período estudado (1985-2004), pode ser constatado nos dados do Gráfico 10:

Gráfico 10. Evolução do VAB pb total da economia do Rio Grande do Norte – 1985-2004

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

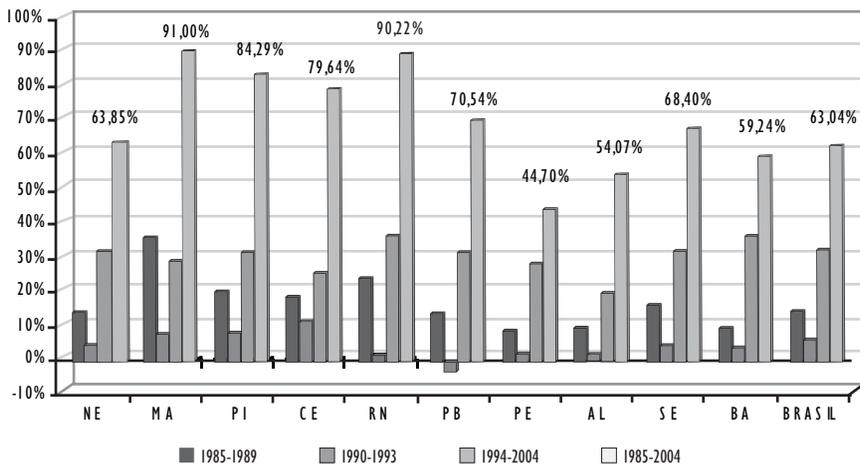
Os dados da Evolução do Valor Agregado Bruto (a preços básicos correntes) Total confirmam o desempenho do VAB pb do Rio Grande do Norte no período de 1985-2004, quando obteve um crescimento superior ao das taxas médias do Nordeste e do Brasil. Isto significa que o Rio Grande do Norte obteve taxa de

crescimento médio em torno de 90%, enquanto a taxa média do Nordeste foi de 64% e a do Brasil, 63%.

5. Considerações finais

A concentração industrial que ocorreu na economia do Rio Grande do Norte, no período pós-implantação das atividades petrolíferas, reflete o impacto das políticas de reestruturação produtiva da Petrobras – mais intensamente a partir da segunda metade da década de 1990 com a quebra do monopólio de exploração e produção de petróleo ou sua flexibilização –, que adotou novas tecnologias de gestão e de organização da produção e do trabalho, necessárias a sua adequação ao mercado externo ou globalizado. Importante considerar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (Proadi) do RN, sob a responsabilidade do governo estadual, que desempenhou um papel importante nos resultados da economia. Constatou-se que, mesmo conseguindo um crescimento acima da média, o desempenho da economia do Rio Grande do Norte, conforme dados do Gráfico 11, e apesar das especificidades locais, tem uma participação pouco significativa na formação do VAB pb do conjunto da economia, no período entre 1985 e 2004.

Gráfico 11. Evolução do VAB pb dos estados do Nordeste, da Região e do Brasil – 1985-2004.



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil (2005).

Com a implantação de políticas de reestruturação, a Petrobras imprimiu uma nova filosofia baseada em “programas de qualidade, na adoção da

automação, no emprego de novas técnicas gerenciais, na certificação de processos, na redução do número de petroleiros efetivos, na terceirização de atividades e no aumento de petroleiros terceirizados” (SOBRINHO, 2006, p. 173). Essa reestruturação foi resultado dos objetivos fundamentados na redução de custos, no aumento da produtividade e da competitividade da empresa que resultariam no aumento da taxa de lucros. Esses objetivos modificaram as relações entre capital e trabalho, a partir da flexibilização das formas de contratação dos petroleiros, ao terceirizar as atividades produtivas. Ao comentar sobre o processo de terceirização, Silva afirma: “Era a constatação de uma nova conjuntura política e econômica no País e um novo cenário que se firmava na Petrobras, agora primado pela competitividade e voltado para buscar melhores níveis de produtividade e qualidade compatíveis com um mercado externo, para o qual os trabalhadores teriam que se adequar” (SILVA, 2005, p. 109).

A terceirização das atividades produtivas da Petrobras, além do aumento no número de empresas contratadas, significou condições de trabalho precárias, no que concerne às formas de contratos, aos níveis salariais, jornadas, qualificação da força de trabalho, movimento sindical dos petroleiros fragilizado, entre outros.

O desempenho da economia do Rio Grande do Norte foi palco de diversos debates, na tentativa de explicar, evidentemente, o que causou tais resultados. Se, por um lado, Gomes da Silva afirma que:

“Os estudos que buscaram explicar o dinamismo da economia potiguar são unânimes em atribuir tal efeito ao excelente desempenho do setor industrial e de serviços. Ressalte-se, ainda, que o crescimento do setor de serviços aparece atrelado ao desempenho do setor industrial que, em última análise, se constitui no elemento dinâmico por excelência da economia potiguar. Esta ótica de explicação do comportamento da economia potiguar, tomando o setor industrial como elemento dinamizador procura se respaldar numa análise macro da economia nacional e, principalmente, regional”. (GOMES DA SILVA, 1999, p. 312)

Por outro lado, Farias afirma que:

“o desempenho da economia do Rio Grande do Norte, sob o ponto de vista setorial, revela uma acentuação do setor industrial e também do setor de serviços. O setor agropecuário passa nitidamente por um processo de declínio. Muitas das irregularidades do setor agropecuário estão associadas a fatores climáticos, em especial as secas que atingem o semiárido nordestino. Contudo, há um componente de longo prazo, que reduz a participação do setor primário na

economia estadual. Esse é um processo natural do desenvolvimento econômico: a indústria e os serviços ganham posição frente ao setor primário.” (FARIAS, 2000, p.19)

Portanto, constatou-se que a atividade produtiva do Rio Grande do Norte mais significativa em relação a sua participação na economia brasileira é a extrativa mineral (3,48%). Os produtos que apresentaram maior peso nessa atividade, pela ordem de importância, no período analisado, foram: petróleo, gás natural, sal marinho e tungstênio. Convém destacar a importância dessa atividade produtiva, especificamente a petrolífera, que impôs um novo dinamismo à economia do Rio Grande do Norte, seja pelas suas características produtivas ou pela sua capacidade de concentrar diversas atividades industriais e de serviços que interagem entre si.

Referências

Livros

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. 2ª. ed. Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 1998.

GARCIA, O.L. *Evolução da economia do Rio Grande do Norte, no período de 1985 a 2004*. Natal: Secretaria de Estado da Tributação – Rio Grande do Norte, 2006. (Relatório para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

IBGE. *Conceitos e definições*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996 e 2005.

MATTOSO, J. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MOREIRA, R. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

TRINDADE, G.M. *A fruticultura irrigada no projeto Baixo-Açu: uma análise da eficiência na irrigação*. Natal: UFRN, 2004.

VIDAL, J.W.B.; VASCONCELOS, G.F. *Petrobrás, um clarão na história*. Brasília: Sol Editora, 2001.

Dissertação, tese e monografia

SILVA, F.T. *Reestruturação produtiva na Petrobrás e ação sindical dos petroleiros no RN*. Dissertação (mestrado). Natal: UFRN, 2005.

SOBRINHO, Z.P. *Reestruturação produtiva e terceirização: o caso dos trabalhadores das empresas contratadas pela Petrobrás no RN*. Dissertação (mestrado). Natal: UFRN, 2006.

Documentos eletrônicos

IBGE. *Censo demográfico do Rio Grande do Norte – 1970-2000*.

[http: www.//ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

_____. DIRETORIA DE PESQUISAS, DEPARTAMENTO DE CONTAS NACIONAS.
Contas regionais do Brasil, 1985-2005: informações por unidades da federação.
Rio de Janeiro: IBGE, 2005 (CD-ROM).

HERMES MAGALHÃES TAVARES

REGIÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA OBRA DE CELSO FURTADO

I. Introdução

O estudo da noção de região no contexto brasileiro está presente em grande parte da obra de Celso Furtado. Nela é possível identificar dois tipos de abordagem regional: uma de caráter histórico, direcionada ao estudo da evolução da economia brasileira; outra que trata do Nordeste em suas relações com outras regiões do País no contexto da década de 1950. A primeira dessas abordagens foi desenvolvida na *Formação econômica do Brasil*, concluída em 1958 e publicada em 1959; e a segunda substanciou-se em *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, também de 1959.

Sem dúvida, é nesse segundo texto – que se tornou conhecido simplesmente como *GTDN* – que estão contidas as ideias de Celso Furtado sobre desenvolvimento regional e região.¹ A nossa hipótese é que a pesquisa do autor para compreender a economia brasileira numa perspectiva histórica foi crucial para a elaboração do *GTDN*. Pode-se apresentar como exemplos a percepção de invariâncias como a da economia de subsistência e a dos desequilíbrios espaciais na economia brasileira. Eis porque, no escopo desta comunicação, tratamos principalmente dessas duas obras. Referências serão feitas também a outros textos do autor que se ocupam igualmente da questão regional, porém sem a relevância das duas obras indicadas.²

Este texto está assim estruturado: um primeiro item em que fazemos uma síntese da trajetória intelectual do autor, necessária para compreender o tema que será abordado; um segundo item que trata da noção de região tal como se delinea historicamente na *Formação econômica do Brasil*; um terceiro item que trata da constituição das macrorregiões nas fases avançadas no desenvolvimento industrial; um quarto item no qual é abordada a problemática do Nordeste; e um item final no qual são apresentadas algumas conclusões.

¹ *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* foi elaborado por Celso Furtado em um prazo bastante curto e apresentado por ele ao presidente Juscelino Kubitschek em março de 1959. Furtado explica que ele próprio sugeriu que o documento fosse publicado sob a autoria do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste que funcionava no BNDES (àquela época, BNDE) para evitar reações de caráter ideológico ao estudo que seria oficializado pelo presidente da República.

² São elas: *A Operação Nordeste* (1959); *A pré-revolução brasileira* (1963); *A fantasia organizada* (1985).

2. Anotações sobre a trajetória intelectual de Furtado

Em texto preparado para a Unesco em 1972 (*Autorretrato intelectual*), Furtado dividiu a sua trajetória profissional, até aquele ano, em três fases: a) os dez anos em que passou na Cepal, em Santiago do Chile; b) os anos em que dirigiu a Sudene; c) a sua vida como acadêmico, em Yale, nos Estados Unidos, e mais demoradamente na Universidade de Paris.³ Dado o escopo deste trabalho são as duas primeiras fases que nos interessam de perto, isto é, a da Cepal, quando, ao final, escreveu a *Formação econômica do Brasil*, e a da Sudene, pois a nossa questão é verificar de que forma, na obra de Furtado, se dá a passagem de uma determinada construção teórica à ação dirigida à elaboração e consecução de uma política para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro.

Sem nenhuma dúvida, o nome Celso Furtado está ligado ao da Cepal, de cuja teorização sofreu influência e para a qual também contribuiu. Abordaremos primeiramente o primeiro aspecto, deixando o segundo (a sua contribuição) para o item seguinte. Cabe lembrar que em seus primeiros anos, a Cepal foi fortemente marcada pelas ideias de Raul Prebisch, apresentadas no *Estudio económico de América Latina – 1949*, cuja força explicativa viria provocar uma verdadeira ruptura na compreensão dos problemas econômicos dessa região. Mais do que qualquer outro, Celso Furtado foi o primeiro a perceber o profundo significado desse marco teórico, que, segundo ele, poderia mudar a face da América Latina, caso fosse aceito pelos governos da região.

Compreende-se assim o empenho de Furtado em traduzir o *Estudio* e divulgá-lo entre instituições influentes no Brasil, como a Fundação Getúlio Vargas e a Confederação Nacional da Indústria, esta representada por Rômulo de Almeida, Ewaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha. Por este motivo, o Brasil acabou por funcionar, inicialmente, como verdadeira caixa de ressonância das ideias cepalinas.

Dois anos depois do início da Cepal, durante os preparativos para a reunião de São José da Costa Rica, havia fortes indícios de que os Estados Unidos vetariam a continuidade desse órgão. Furtado fez gestões junto ao governo brasileiro (segundo governo Vargas), no sentido de que este votasse pela permanência do órgão. Em suas memórias, ele diz que a posição favorável assumida por Vargas, em defesa da Cepal, foi fundamental para a sua manutenção, pois o voto do Brasil contribuiu para que vários outros países latino-americanos assumissem idêntica posição (FURTADO, 1985).

³ Estranhamente, o autor não inclui a sua fase no Brasil como funcionário do governo federal, iniciada em 1944.

O que dizia o “manifesto” latino-americano? A ideia central era que as relações econômicas internacionais baseadas na teoria das vantagens comparativas não resultavam em benefícios equitativos para todos os participantes do comércio mundial. De acordo com Prebisch, isto se dava porque a economia mundial constituía um sistema heterogêneo, pois o progresso técnico se propagava de maneira desigual, o que conduzia a uma estruturação da economia mundial como um sistema Centro-Periferia. O *centro*, constituído pelo pequeno conjunto de países no âmbito dos quais teve lugar a primeira revolução industrial, e a *periferia*, formada por economias exportadoras de produtos primários, alimentos e matérias primas para os países centrais. Se em um primeiro momento o centro é liderado pela Grã-Bretanha, no segundo o é pelos Estados Unidos, aumentando, com este país, as dificuldades para a periferia.

Em poucas linhas, esse é o cerne das ideias de Prebisch, que, posteriormente, foram acrescentadas por outros economistas da equipe – Furtado, Ahumada, Regino Botti e Aníbal Pinto –, contribuindo para a constituição da doutrina da Cepal.

Em vários momentos, Furtado reconheceu a importância da contribuição teórica de Prebisch, ressaltando a influência desta na sua formação. Por exemplo, ainda em 1997, ele disse que a concepção centro-periferia permitia uma visão global dos fenômenos. Ele completa:

“A visão centro-periferia foi a primeira desenvolvida pelos economistas que implicava em globalizar; e ao globalizarmos, percebíamos a desigualdade fundamental entre o centro e a periferia. A lógica do centro era uma, a da periferia era outra. Isso nos armava para formular uma teoria do imperialismo, que não necessitava desse nome, o qual afugentava por sua conotação marxista.”
(FURTADO, 1997)

No final de 1957, Furtado afasta-se da Cepal para realizar estágio (pós-doutorado) na Universidade de Cambridge, quando escreverá a *Formação*. Retorna ao trabalho no Brasil, primeiro como diretor do BNDE e depois como superintendente da Sudene. Com os direitos políticos cassados pelo governo militar em 1964, Furtado viveu um longo período no exílio em vários países. Retorna ao Brasil com a Anistia de 1979. Mas, como registram alguns observadores, ao regressar ao País teve atuação marginalizada, pois a ocupação do cargo de ministro da Cultura no governo Sarney não estava nem de longe à sua altura.

3. A noção de região em perspectiva histórica

O conceito de região do ponto de vista histórico, tal como se encontra na *Formação econômica do Brasil*, será importante para a compreensão de alguns pontos do GTDN. Antes de passar àquela conceituação, é necessário proceder a uma breve contextualização do livro de Furtado.

A *Formação*, nas palavras do autor, é um “grande afresco” da econômica brasileira, compreendendo um período que vai do início da colonização à década de 1950. Traduzida em vários países, essa obra tornou-se um clássico da historiografia brasileira. Mais do que isso: “Colocou-se, seguramente, ao lado de *Casa grande e senzala* de Gilberto Freyre, *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, e *Formação do Brasil contemporâneo* de Caio Prado Júnior, obras que explicam o Brasil aos brasileiros” (OLIVEIRA, 1983).

Importa destacar aqui a questão metodológica. De acordo com o que escreveu Furtado, em *A fantasia organizada*, o seu propósito era buscar explicar a dinâmica da economia brasileira em seu processo evolutivo, usando como método a associação da economia à história (fazer perguntas com as categorias econômicas e procurar respondê-las no tempo histórico – nas palavras do autor).

Furtado segue explicando o seu método, comparando-o ao de Prebisch. Ele diz que o seu método é diacrônico, na medida em que o seu trabalho trata da evolução histórico-econômica do Brasil, enquanto o método usado por Prebisch é sincrônico: o sistema centro-periferia foi estudado em dois cortes, ou seja, os momentos da primeira Revolução Industrial e o do pós-1930. A reconstituição do processo histórico em seu todo, e não apenas em cortes sucessivos, permitiu-lhe dar a devida dimensão ao fato colonial. Este, e não a condição periférica, estaria na base da situação de subdesenvolvimento. Avançando em ponto que veremos mais à frente, somente com a industrialização supera-se a dependência colonial, o subdesenvolvimento.

Um segundo aspecto a observar sobre o método refere-se aos fatores tempo e espaço. Na análise da *Formação*, muitos autores e o próprio Furtado têm chamado a atenção para a relevância da abordagem histórica ali adotada, melhor dizendo, o estudo de conceitos e noções econômicas, numa perspectiva histórica. Mas, no nosso entender, o aspecto espaço, no sentido de região, não tem merecido a atenção devida. Isso é curioso porque no livro há inúmeras referências ao espaço, às regiões, às economias regionais, e são estas que, na própria visão de Furtado, vão compor o que seria a economia do País em seu evoluir histórico.

Parece bastante evidente que, na *Formação econômica do Brasil*, Furtado, ao estudar a dinâmica da economia brasileira, trabalha ao mesmo tempo com as dimensões temporal e espacial. Essa constatação leva-nos a indagar, mais uma vez, a respeito do método. É possível fazer um paralelo entre esse método e o de Braudel (1985) em seu vasto programa de pesquisas sobre a civilização do Mediterrâneo. Lembremos que Braudel, que empregou a *démarche* metodológica que associa tempo e espaço (história e geografia), denominou, muitas vezes, o seu método de geo-histórico (AYMARD, 1988; GEMELLI, 1990). Sob esse aspecto, há similitudes entre os métodos dos dois autores. Mas seria preciso marcar as diferenças. Em essência, o espaço e o geográfico em Braudel são, sobretudo, a paisagem geográfica, os pequenos fatos da geografia física (os acidentes geográficos), e no plano econômico, ocorrências muitas vezes do cotidiano. Em Furtado, o espaço é o espaço econômico, são as relações econômicas espaciais. Nesse sentido, ele se distancia da Escola dos Anais, da qual Braudel foi um dos grandes expoentes.

4. A formação das regiões brasileiras

Conforme assinalamos antes, é a partir das economias regionais, em seus diversos momentos, que Furtado busca compreender a formação da economia brasileira numa perspectiva histórica que vai do começo da colonização portuguesa à primeira metade do século passado.

O longo processo em que se dá o surgimento, a expansão e a decadência da economia açucareira do Nordeste são estudados nos primeiros capítulos da *Formação econômica do Brasil*. Nela, são distinguidos dois subsistemas: o de produção do açúcar e o de criatório, que interagem entre si. A região produtora de açúcar atinge o auge entre o final do século XVI e o início do século XVII. Segue-se um período de decadência decorrente da concorrência da cana-de-açúcar que passou a ser cultivada nas Antilhas.

O empobrecimento da colônia e da metrópole portuguesa, provocada pelo declínio da economia do açúcar, impulsiona a intensificação da busca de metais preciosos, que irá resultar finalmente na descoberta do ouro de aluvião em Minas Gerais. A região do ouro, que se expande por várias décadas, estabelece articulações com as regiões Sul e Nordeste, na compra de gado para a alimentação e de muares para o transporte de carga. O efeito de atração da economia mineira estendeu-se não apenas ao Sul e ao Nordeste, mas também a São Paulo e ao Centro-Oeste. Ela tornou “interdependentes as diferentes regiões,

especializadas umas na criação outras na engorda e distribuição e outras constituindo os principais mercados consumidores” (FURTADO, 1973).

Segue-se um longo período de três quartos de três séculos de estagnação econômica, ao fim dos quais tem início um novo período de crescimento graças à emergência da produção cafeeira em São Paulo. Esta expande um amplo mercado interno e contribui para a industrialização. É possível distinguir então as seguintes regiões: a região do açúcar e do algodão e a economia de subsistência a ela agregada; a Região Sul, fundamentalmente de economia de subsistência; a região cafeeira; e a amazônica.

No capítulo 25, Furtado faz o cálculo da renda do País, obedecendo a esse corte regional.⁴

A região cafeeira, em seu processo de expansão, vai consolidar a articulação de todas as regiões em torno dela e abrir caminho para a articulação dos sistemas econômicos regionais. Esse quadro se mantém nas três primeiras décadas do século XX.

A crise da economia cafeeira (crise do setor exportador) e os mecanismos de proteção das mesmas, engendrados pelos governos, pelos estados cafeeiros e o governo federal, deram ensejo a que o mercado interno se transformasse na principal fonte de dinamismo da economia brasileira, substituindo o setor externo.

A explicação encontrada por Furtado para as mudanças que, na década de 1930, impulsionam a industrialização no País tornou-se clássica.⁵ Sigamos o raciocínio de Furtado. Segundo ele, a crise mundial de 1930 marca o colapso da economia colonial no Brasil, fato que vai se configurar efetivamente a médio e longo prazos. De imediato o governo revolucionário cuidou de garantir os interesses dos cafeicultores, ao dar continuidade à política de defesa do café, o que o levou a ir muito além da simples estocagem do produto, passando a destruir parcela considerável da produção invendável (80 milhões de sacas de 60 quilos em menos de dez anos). E o que parecia mais estranho era que, na impossibilidade de recorrer ao

⁴ No texto elaborado para a Unesco em 1972, Furtado cita Keynes, Schumpeter e Marx como autores que mais influenciaram em sua formação. Ao mesmo tempo considera que alguns instrumentos dos neoclássicos não podem ser descartados pelos economistas. Comentando o ecletismo de Furtado, diz Francisco Iglesias que um conjunto de circunstâncias tornou Celso Furtado um dos homens mais discutidos e combatidos no País entre 1959 e 1964. “Disso derivou uma situação incômoda: para os conservadores, era esquerdista, para os esquerdistas, era conservador.” (IGLESIAS, 1971)

⁵ Nessa regionalização, Celso Furtado distingue a Bahia como outra região, devido ao nível relativamente elevado de exportações (sobretudo de capital).

financiamento externo, em decorrência da crise, o governo Vargas lançara mão da emissão monetária, estimulando a retomada da economia. Esse paradoxo é assim explicado por Furtado:

“À primeira vista parece um absurdo colher o produto para destruí-lo. Contudo, situações como essa se repetem todos os dias nas economias de mercado. Para induzirem o produtor a não colher, os preços teriam que baixar muito mais, particularmente se se tem em conta que os efeitos da baixa de preços eram parcialmente anulados pela depreciação da moeda. Ora, como o que se tinha em vista era evitar que continuasse a baixa de preços, compreende-se que se retirasse do mercado parte do café colhido para destruí-lo. Obtinha-se, dessa forma, o equilíbrio entre a oferta e a procura a nível mais elevado de preços.” (FURTADO, 1973)

Diz, em outra parte, o autor:

“O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruíra era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes. Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.” (FURTADO, 1973)

A partir de 1933, a economia brasileira começa a se recuperar; nesse momento, as atividades mais dinâmicas deixam de ser as do setor exportador, que são substituídas por aquelas voltadas ao mercado interno. E o impulso maior deriva das indústrias que substituem bens que antes se importavam, ou seja, destinavam-se a atender uma demanda preexistente.⁶

Voltemos à questão regional que estamos tratando neste item. O último capítulo da *Formação econômica brasileira* traça um quadro das disparidades regionais no País

⁶ Muitos criticaram essa explicação, sobretudo pela essência keynesiana, ao colocar a demanda no centro da análise. Teriam tido sucesso os que subestimaram a questão do mercado, notadamente o mercado externo, e convergiram a discussão em torno das forças produtivas existentes no País, ou os neoclássicos? Francisco de Oliveira, que também faz restrições ao enfoque de Furtado sobre a transição, ressalva: “A elegância do modelo, em que parece existir dialética, pois forças independentes de seu papel, ao lutarem por seus interesses *stricto sensu*, estruturam um programa não previsto, capturou todos e até hoje não se conseguiu produzir nada que o substituisse teoricamente.” (OLIVEIRA, 1983)

na primeira metade do século XX. O ponto de partida ali é o desenvolvimento contraditório decorrente da industrialização que, naturalmente, ocorre na região cafeeira, transformada, por isso, em núcleo dinâmico, em torno do qual as demais regiões se articulam. O conjunto da economia se beneficia pelo fato de que um núcleo se constitui. Mas o reverso da medalha são as disparidades regionais.

Furtado ressalta empiricamente as disparidades regionais por meio de dados da produção industrial. As indústrias surgiram mais ou menos ao mesmo tempo em diversas regiões do País, em meados do século XIX. Mas o censo de 1920 já mostra uma grande concentração industrial em São Paulo, que continuará aumentado nas décadas seguintes. Entre 1948 e 1955, a participação de São Paulo no PIB industrial passa de 39,6% para 45,3% enquanto a do Nordeste (da Bahia ao Ceará), no mesmo período, cai de 16,3% para 9,6%. Por sua vez, a renda *per capita* de São Paulo era 4,7 vezes mais alta que a do Nordeste (FURTADO, 1968, cap. 36).

O núcleo cafeeiro-industrial passou a articular as demais regiões do País em torno de si. A integração que se daria em tempo relativamente curto, segundo Furtado, implicaria a ruptura das formas arcaicas de produção em certas regiões. Mas ele vislumbra também outra hipótese em que a integração pudesse significar “o aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional”.

Sem dúvida, o capítulo 36 da *Formação econômica do Brasil* faz a ligação dessa obra ao conteúdo do *GTDN*, escrito pouco tempo depois.

5. O Nordeste como a questão regional brasileira

Desde a segunda metade do século XIX, o Nordeste torna-se a questão regional brasileira. Sob o impacto da grande seca de 1877-79, o governo central (imperial, à época) colocou em prática uma série de medidas. Em 1909, já na República, iniciou-se uma política destinada a construir açudes, para a acumulação de água, e estradas, com a intenção de resolver o que se considerava então como o principal problema nordestino: a seca. No decênio de 1950, o equívoco dessa política, a sua apropriação pelos grandes proprietários de terras e a malversação de recursos públicos, que se tornou uma verdadeira chaga nacional, conduziram à necessidade de rediscussão do problema do Nordeste e de suas soluções no âmbito de uma nova política.

O sucesso norte-americano da Tennessee Valley Authority (T.V.A.) foi tema em debate durante vários anos no Congresso Nacional, na década de 1940, em torno

de projetos que aplicariam aquele modelo às bacias dos rios Amazonas e São Francisco. Deles resultou a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e da Companhia de Valorização do São Francisco (CVSF), que, todavia, não passaram de arremedos do modelo norte-americano.

Na década de 1950, ocorreram no Nordeste novos fatos, que criaram condições propícias a novas ideias sobre a questão nordestina, e que levaram o governo federal a modificar a sua política para aquela região. O governo Vargas, orientado pela sua assessoria econômica, criou o Banco do Nordeste Brasileiro (BNB) e acelerou a construção da Hidrelétrica de Paulo Afonso. Na mesma assessoria começou-se a discutir um plano econômico para o Nordeste e um estudo de Rômulo de Almeida concluíra que o atraso e a pobreza da região não se deviam a fatores climáticos (a falta de chuvas) e sim à organização econômica regional inadequada. Trabalhos realizados em 1953 pelo consultor da ONU, Hans Singer, reforçaram o argumento de Rômulo de Almeida. Singer (1962) abordou ainda outros pontos, como, por exemplo, o fato de que a política de desenvolvimento econômico para o País como um todo estava a contribuir para o empobrecimento relativo do Nordeste, bem como a falta de uma política de incentivos financeiros e fiscais para a região, prática que era adotada em alguns países europeus. A tudo isso se somaria a execução do Plano de Metas do governo Kubitschek, iniciado em 1956, cujos investimentos se concentraram nas regiões mais industrializadas do País, sem contar os enormes gastos com a construção de Brasília, a chamada meta-síntese do Plano.

As organizações da sociedade civil, sobretudo no meio rural, cresceram rapidamente no mesmo período e pressionaram o governo federal por medidas que iam da destinação de investimentos públicos compensatórios para a região à reforma agrária.

É nesse contexto que as ideias de Celso Furtado sobre o Nordeste tornam-se conhecidas e vão ganhar força política, ao serem adotadas, em 1959, pelo presidente Kubitschek, que buscava bases mais consistentes no sentido de nova ação governamental naquela região, podendo assim responder às demandas sociais que se colocavam fortemente durante o seu governo. Essas ideias foram sistematizadas no relatório já mencionado, que aborda vários temas como os desequilíbrios regionais e o seu agravamento devido à política do governo federal para expandir a industrialização, a inadequação da estrutura agrária. Face à escolha do nosso objeto, destacaremos inicialmente o primeiro desses pontos.

5.1. Os desequilíbrios regionais e o Nordeste

Os desequilíbrios regionais, que já haviam sido examinados na *Formação econômica do Brasil*, assumem grande importância no estudo do *GTDN*, conforme vimos. Além dessa obra, há um texto de 1957, *Perspectiva da economia brasileira*, em que Furtado apresenta os desequilíbrios regionais no Brasil sob outro ângulo. Diz ele que o Brasil era “um imenso contínuo territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico”. Dois terços do território nacional seriam um imenso vazio demográfico (pouco mais de 7 milhões de habitantes) e econômico. No terço restante do território ele identifica dois subsistemas econômicos: o nordestino (da Bahia ao Ceará), com 18 milhões de habitantes e 1,3 milhão de km²; e o sistema sulino (de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul).

O sistema nordestino é caracterizado como uma economia de renda *per capita* de US\$ 110 anuais, não integrada, composta de “manchas” econômicas que se articulavam escassamente, sendo a atividade comercial (capital mercantil) dominante. O sistema sulino, com uma renda *per capita* de US\$ 340 anuais, apesar de ainda possuir áreas de economia de subsistência, encontrava-se em processo relativamente avançado de integração econômica.

Uma programação para desenvolver o Nordeste deveria levar em conta o fato de que essa região poderia contar com a expansão do mercado do Sul do País em franca expansão. “No caso do Nordeste, observa-se a circunstância favorável de essa região ter acesso a um mercado relativamente grande e em expansão: o Sul do País” (FURTADO, 1957).

5.2. Do *GTDN* à Sudene

Há, portanto um conjunto de elaborações que se expressam nas duas obras, a de 1957, e a de 1959, que se projetam no relatório do *GTDN* apresentado ao presidente Kubitschek em março de 1959. O *GTDN* é na verdade um diagnóstico detalhado e bastante articulado da economia do Nordeste e um esboço de plano de ação. Portanto, uma proposta de planejamento da região. Importa mencionar desde já que esse estudo tornou-se um marco na literatura especializada brasileira sobre a questão regional e, ainda hoje, fonte de referência obrigatória. O conhecimento teórico do autor e a sua permanência de alguns anos na Europa devastada pela guerra, e em reconstrução, foram fundamentais para o resultado obtido. Quanto ao primeiro aspecto, é clara, no relatório, a influência do conceito

de desenvolvimento na linha cepalina, bem como o enfoque dos processos sociais cumulativos de Myrdal (1972), que, segundo este, eram responsáveis pelos desequilíbrios regionais. O livro de Myrdal, publicado a partir de conferências pronunciadas no Cairo em 1955, tratava de questões do desenvolvimento capitalista que haviam se tornado muito evidentes com a depressão de 1930. Quanto ao segundo aspecto, na Europa do imediato pós-guerra, as desigualdades sociais, tanto quanto as desigualdades regionais, constituíam uma questão candente. De uma forma geral, os governos europeus viram no planejamento o caminho para solucionar essas questões. Experiências como a do Plano Marshall, para a Europa, e o planejamento indicativo francês tiveram grande êxito.

As discussões em torno dos desequilíbrios regionais, expressos na forma de grandes concentrações econômicas nas metrópoles e empobrecimento de outras áreas, ao se tornarem conhecidas de parcelas crescentes de população, contribuíram para que os governos adotassem políticas de desenvolvimento regional em escala nacional (Inglaterra, França e Itália, sobretudo). Entre 1946 e 1948, Celso Furtado viveu de perto essa realidade. Em 1947, foi publicado o livro de François Gravier, *Paris et le désert français*, a partir do qual houve um grande debate sobre os desequilíbrios regionais na França, e que se desdobrou por alguns anos. Agregue-se a isso o fato de que organização e planejamento foram sempre campos do conhecimento que despertaram interesse particular para o nosso autor, desde a época de seu curso de direito e de técnico de administração do DASP.

No Brasil, as disparidades regionais aumentaram significativamente com a industrialização e não se poderia afirmar que elas diminuiriam espontaneamente com o passar do tempo. Na contramão dos pressupostos liberais, Myrdal (1972) afirmava que os desequilíbrios econômicos tendiam a aumentar sob o efeito do “*laissez faire*”. No *GTDN*, lê-se que as desigualdades econômicas muito acentuadas entre duas regiões (o Nordeste e o Centro-Sul) corriam o risco de institucionalizar-se.

Outra ideia-força derivava da tese cepalina da degradação dos termos de intercâmbio, que, aplicada à relação Nordeste/Centro-Sul, permitia concluir que a primeira região tivera uma perda importante, estimada, na época, em US\$ 24 milhões no período de 1948 a 1953.

A análise da região nordestina, por comparação com a região mais industrializada do Centro-Sul, indicava, em primeiro lugar, que a sua renda *per capita* era de US\$ 100 anuais, correspondente a um terço da renda do Centro-Sul. O Nordeste aparecia, assim, como a mais extensa e populosa área de pobreza

do hemisfério ocidental. Desse modo, o problema nordestino era o mais grave a ser enfrentado naquela altura do desenvolvimento do País.

Avançando na análise, o relatório indicava que o setor exportador, que até então impulsionara a economia nordestina, enfrentava cada vez mais dificuldades em continuar a cumprir tal papel, e deduzia o documento que a industrialização constituía a única alternativa viável de desenvolvimento da região.

Um dos capítulos de maior força do relatório é o que trata dos aspectos socioeconômicos das secas. Observa o documento que, na perspectiva da economia da região nordestina, “a seca é uma crise de produção de magnitude limitada”. Contudo, ela assume enorme dimensão porque atinge precisamente a parte da população que depende da “economia de subsistência”. Diz o relatório:

“Analisando-se os efeitos da seca nas três camadas da economia das zonas semiáridas – a da agricultura de subsistência, a do algodão mocó e a da criação – vemos que a gravidade do fenômeno e seu prolongamento em crise social se devem ao fato de seus efeitos incidirem de forma concentrada na primeira das referidas camadas. Em algumas zonas típicas, a seca acarretou a perda praticamente total da agricultura de subsistência, sendo menores seus efeitos, porém, na produção de algodão.” (GTDN, 1959)

O relatório detém-se no significado da economia de subsistência: “a renda real de grande parte da população encontra [nessa economia] a sua fonte primária, e as outras atividades, na forma como estão organizadas, pressupõem a existência de mão de obra barata”. Entende-se desse modo por que interessa ao fazendeiro dispor, na fazenda, do máximo de trabalhadores.

Partindo do pressuposto de que era necessário evitar que os efeitos mais graves das secas se concentrassem na camada menos resistente do sistema econômico, coloca-se a ideia do deslocamento da fronteira agrícola nordestina. Assim, o relatório trazia a ideia da colonização de terras úmidas do Maranhão, para onde deveriam ser orientadas parcelas de camponeses do Semiárido, proposta essa que já se encontrava em outros estudiosos do Nordeste, particularmente Guimarães Duque e Ignácio Rangel. Essa estratégia se tornaria viável com a incorporação do Maranhão, onde havia terras públicas na pré-hiléia amazônica, e o estado do Piauí à região-plano da Sudene, órgão a ser criado. Gestar-se-ia a partir dali o projeto de colonização do Maranhão. A transferência de nordestinos para outras regiões, espontânea ou estimulada por governos (notadamente a migração para a Amazônia, na forma de uma política

à época do Império) sempre foi uma questão sensível no Nordeste. Assim, uma nova política econômica para a região que propusesse a retirada de população encontraria fortes resistências. Daí a ideia (estratégica) de incluir o Maranhão e o Piauí na região-plano da Sudene.

A segunda estratégia agrícola consistia na irrigação das bacias dos açudes, mediante uma política que possibilitasse a desapropriação daquelas áreas. A primeira grande tarefa da nova política, ainda na fase do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), foi a elaboração do projeto de lei de irrigação. A terceira estratégia era a reestruturação da área de monocultura da cana de açúcar, na Zona da Mata, destinando-a, prioritariamente, à produção diversificada de alimentos.

Em sua quase totalidade, a indústria regional de bens de consumo, sobretudo têxteis e de alimentos, deveria ser modernizada para ter condições de competir com a moderna indústria do Centro-Sul. Ao Estado caberia investir em infraestrutura (energia elétrica, transporte e saneamento) e em indústrias de base, como a siderurgia. Além do financiamento de bancos do Estado, seriam criados mecanismos de estímulos fiscais e financeiros, nos moldes dos praticados nos países desenvolvidos e mesmo no Centro-Sul do País.

Tratava-se, portanto, de uma política de modernização, melhor dizendo, de desenvolvimento do capitalismo na região nordestina. O movimento camponês (Ligas Camponesas) discordava da política para o meio rural, que considerava conservadora, mas não se opunha à proposta de industrialização. A oposição concentrava-se de fato no lado dos poderosos interesses agrários da região e a força de que dispunham junto à imprensa regional e ao Congresso Nacional. O jornalista e escritor Antônio Callado mostrou, em famosas reportagens do final dos anos 1950 para o jornal *Correio da Manhã*, como ocorria, na prática, o processo popularmente denominado “indústria das secas” (CALLADO, 1959).

O plano foi bem aceito pelas principais forças sociais que, nos últimos anos da década de 1950, reivindicavam um tratamento diferenciado para a região, com as restrições que já foram mencionadas. Em uma época em que se estava longe de ouvir falar em planejamento participativo, é indiscutível que o projeto da nova política de desenvolvimento do Nordeste contou com grande apoio popular, o que concorreu em larga medida para que essa proposta não fosse derrotada desde o início, diante da enorme pressão da direita, majoritária no Congresso. Esse apoio ocorreu em vários momentos e situações, como em uma greve que paralisou Recife por um dia, para cobrar do Congresso a aprovação do

Primeiro Plano Diretor da Sudene. Uma participação popular desse tipo com aquele fim seria um fato inédito no mundo, segundo Hirschman (1963).

Mas essa mobilização nem sempre conseguia contrarrestar as investidas das forças de direita, que obtiveram duas vitórias significativas. Fizeram o governo retirar o projeto de lei de irrigação elaborado pelo Codeno e submetido ao Congresso pelo Executivo e impediram que o DNOCS passasse a ser controlado pela Sudene, contrariando a lei que criou esse órgão. Conseguiram, também, criar uma série de obstáculos à realização do projeto de colonização do Maranhão.

A primeira fase da política de desenvolvimento do Nordeste, que vai de 1959 ao golpe de 1964, como de resto o desdobramento dessa política até período recente, já foi analisada em uma ampla literatura especializada. Nos limites deste artigo, resta-nos tratar ainda dois pontos: a delimitação das regiões e as inovações da política da Sudene.

a) A delimitação das regiões

No *GTDN*, Furtado estuda a dinâmica do Nordeste em relação ao Centro-Sul. Portanto, a escala de abordagem é macroespacial (e macroeconômica). O Nordeste, de acordo com as regionalizações adotadas desde o início da década de 1940, compreendia os estados da Bahia ao Ceará. Vimos que por um motivo estratégico, a região-plano da Sudene inclui também o Piauí e o Maranhão. Já o Centro-Sul não corresponde a uma das macrorregiões definidas pelos geógrafos e economistas. É uma noção um tanto vaga. Ela já aparece, mas é apenas mencionada por Caio Prado Júnior em seu livro *História econômica do Brasil*, primeiramente editado em 1945. No *GTDN*, o Centro-Sul toma o lugar do Sul das obras anteriores de Furtado, ou seja, a economia do País compreende apenas dois subsistemas, o do Nordeste e o do Centro-Sul, abstração possível graças ao argumento de que dois terços do território nacional constituem um vazio econômico e demográfico. Concretamente, o Centro-Sul do *GTDN* “compreende os estados litorâneos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul e os estados mediterrâneos (Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás)”.

Observando bem, esse tratamento da dinâmica regional do País é bem próxima da abordagem dualista, nos moldes dos “dois Brasis”. A diferença é que, enquanto os dualistas viam o Nordeste como a região atrasada, tradicional, e que, por isso, dificultava uma maior expansão do Centro-Sul industrial e moderno, Furtado defendia uma política de desenvolvimento do Nordeste, argumentando que o agravamento dos desequilíbrios regionais colocaria em risco a unidade

nacional. E havia, é claro, a preocupação em melhorar as condições de vida da população.

b) As inovações da Sudene

É ponto pacífico que a Sudene introduziu inovações sociais importantes, dentre as quais ressaltamos:

i) A instituição do Conselho Deliberativo da Sudene. Esta foi, sem dúvida, uma figura original na administração pública federal brasileira, pois apontava na direção do fortalecimento de espaços regionais. Sob essa questão explica Celso Furtado:

“O recorte da federação brasileira prejudica o Nordeste, que é dividido em pedaços relativamente pequenos. Estado importante é Rio Grande do Sul, é Minas Gerais, é São Paulo, é o Rio de Janeiro. Portanto, era preciso compensar esse aspecto perverso da Constituição, mas como uma reforma constitucional era coisa impossível de se fazer no Brasil, apelamos para um truque, que consistiu em criar um mecanismo de discussão e votação entre o governo federal e os governos estaduais da região: foi o Conselho Deliberativo da Sudene, que reúne nove governadores para harmonizar pontos de vista sobre o que fazer na região. Assim, se reivindica conjuntamente e quando se vai ao Parlamento e ao presidente da República, o Nordeste tem uma vontade só.” (FURTADO, 2001)

ii) A instituição de incentivos financeiros e fiscais, destinados às empresas privadas. Essa prática, iniciada durante a crise de 1930, na Inglaterra, estendeu-se a praticamente todos os países centrais. No Brasil, tomou-se por base principalmente o modelo italiano destinado ao Mezzogiorno, com adaptações. Com o fim da isenção cambial, no governo Jânio Quadros, criou-se o sistema 34/18, que constituiu uma verdadeira inovação, graças à qual foi possível aumentar significativamente a produção industrial no Nordeste (MOREIRA, 1982). (Os desvios de recursos dos incentivos fiscais que foram surgindo com o tempo, tanto na Sudene como na Sudam, jamais poderiam ser resolvidos com a medida do governo Fernando Henrique Cardoso de fechamento desses órgãos, que certamente viria deixar os culpados impunes.)

iii) Duas outras medidas devem ser também mencionadas. A primeira diz respeito à subordinação do novo órgão diretamente ao presidente da República, seguindo a experiência da T.V.A. norte-americana. A segunda foi a localização da sede da autarquia no Nordeste (em Recife) e não na capital da República.

A nova estrutura de planejamento regional – no caso, a Sudene – foi vista no resto do Brasil como uma instituição modelar. A seriedade no uso dos recursos públicos tornou-se rapidamente reconhecida em todo o País. Esse fato relaciona-se com o espírito de equipe que se formou em um campo de atividade pouco conhecido. Essa prática tinha de ser aprendida rapidamente à base de ensaio e erro. Francisco de Oliveira, que participou dessa primeira fase da Sudene, como adjunto de Celso Furtado e, posteriormente, fez várias críticas ao órgão, após 1964, deu, todavia, um depoimento que expressa corretamente o trabalho da Sudene em sua primeira fase:

“Um vasto sopro de esperança varreu a região. Uma convergência nunca antes vista de classes e setores sociais, desde o campesinato, mobilizou-se para o que pensávamos ser a tarefa do século, a mais ingente e espinhosa de quantas reclamavam solução para a construção de uma Nação harmônica, sem gritantes disparidades que se constatavam e que, infelizmente, estes 20 anos não conseguiram desfazer. Minha geração jogou-se por inteiro naquele empreendimento, e tentamos converter nossa fraqueza em força: despreparados para tão grande cometimento, substituímos o conhecimento científico, de que não dispúnhamos, pelo ardor, pelo vigor e, por que não dizê-lo, pelo desprendimento. Com o inteiro apoio da população, vale a pena lembrar, sem que isso seja uma vanglória, que a Sudene inovava completamente o estilo de desempenho dos poderes públicos, não apenas na escala regional, mas até mesmo medida pela escala nacional (...).” (OLIVEIRA, 1978, apud tavares, 2004)

Naturalmente, falamos da chamada Sudene “original”, de 1959-1964, com sobrevida até os primeiros anos da década seguinte. Repercussão dessa experiência encontra-se ainda nos primeiros anos da década de 1970. Por exemplo, registrou naquele momento o historiador Francisco Iglesias:

“(...) a Sudene representa força significativa: é elemento renovar por pretender constituir administração racional; era preciso recrutar gente para o trabalho, mas como não se pretendia apenas fazer uma repartição a mais, sobre o obsoleto sistema administrativo, era indispensável formar pessoal técnico. A essa tarefa Celso Furtado se entregou, organizando cursos para os quais obteve direções eminentemente técnicas, especializadas, o que não lhe foi difícil pelos muitos anos que passou na Cepal. Armou-se no Nordeste, notadamente na capital de Pernambuco, um sistema de pessoal qualificado que pode vir a representar papel importante no País.” (IGLESIAS, 1971).

Considerações finais

Este texto buscou destacar, em primeiro lugar, a importância da *Formação econômica do Brasil* na elaboração de noções para compreender a constituição dos espaços econômicos regionais no Brasil. É da compreensão dos sistemas econômicos regionais que Furtado extrai elementos para entender a economia do País em cada momento. Como em Braudel, história (econômica) e geografia seguem juntas. Em apoio à sua *démarche* regional, Furtado utiliza-se de determinadas noções ao analisar os momentos mais significativos da evolução da economia brasileira. Referimo-nos às noções de centro dinâmico, articulação e integração regionais. A economia mineira, como centro dinâmico, é a primeira capaz de articular outros espaços econômicos em uma escala bastante ampla, embora o seu ciclo de duração tenha sido relativamente curto.

Finalmente, a região cafeeira de São Paulo terá condições, graças ao seu complexo produtivo, de ampliar significativamente um mercado interno, articulando de forma mais durável as demais regiões. Essa articulação implicou ganhos tanto para a região mais dinâmica como para as demais regiões. Esta percepção encontrada já nas obras de 1957 e 1959 citadas foi utilizada por outros pesquisadores notadamente na década de 1970.

A evolução histórica da economia brasileira, tal como se deu, e as dimensões territoriais do País levam o autor a considerar as regiões em escala macro. O tratamento das disparidades regionais leva em conta, antes de tudo, esse nível: o Nordeste em suas relações econômicas com as demais regiões; ou a política de desenvolvimento do Nordeste, em 1959, e seus desdobramentos nos anos posteriores. Essa visão macro manteve-se inalterada em Furtado, mesmo com o passar do tempo. Em entrevista concedida à Revista do Banco do Nordeste, em 1997, ele fala da vantagem do Nordeste em relação às regiões Centro-Oeste e Norte face à sua forte identidade regional. “O nordestino existe culturalmente e isso é um grande trunfo” (FURTADO, 1997).

Referências

Livros

- AYMARD, M. *et al. Lire Braudel*. Paris: La Découverte, 1988.
- BIELSCHOWSKY, JR. Furtado, o homem que explicou o Brasil. In: QUEIROZ, R. (org). *Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. João Pessoa: Sebrae/PB, 2001.
- BRAUDEL, F. *La Méditerranée, l'espace et l'histoire*. Paris: Flammarion, 1985.
- CARDOSO DE MELLO, M. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

CALLADO, A. *Os industriais da seca e os "galileus" de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

FURTADO, C. Trabalhei como um condenado. *In: QUEIROZ, R. (org). Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. João Pessoa: Sebrae/ PB, 2001.

_____. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1973.

_____. *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

_____. *Uma economia dependente*. Rio de Janeiro: MEC, 1956.

_____. *A economia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1954.

GEMELLI, G. *Fernand Braudel*. Paris: Editions Odile Jacob, 1990.

GRAVIER, F. *Paris et le désert français*. Paris: Flammarion, 1947.

GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1959. [Relatório Furtado]

HIRSCHMAN, A. O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

IGLESIAS, F. *Ideologia e história*. São Paulo: Perspectiva, 1971.

MOREIRA, R. *A política de industrialização do Nordeste*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.

NOVAIS, F. *Aproximações, estudos de história e historiografia*. São Paulo: Cosac Naify, 2005.

OLIVEIRA, F. (org.). *Celso Furtado: economia*. São Paulo: Ática, 1983.

PRADO JÚNIOR, C. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1963.

_____. Depoimento à CPI do Congresso Nacional sobre a Sudene. *Apud TAVARES, H.M. Política regional e mudança*. Rio de Janeiro: H. P. Comunicação IPPUR, 2004.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de América Latina e algunos de sus principales problemas, 1949. *In: CEPAL. 50 años de pensamiento de la Cepal*. 1998, vol. 1.

SINGER, H.W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. [A primeira versão é de 1953, publicada pelo BNDE, mimeo.]

Periódicos

FURTADO, C. Entrevista: A constatação do GTDN e as exigências da atualidade. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, vol. 28, nº. 4 out/dez, 1997.

Dissertação, tese e monografia

TAVARES, H.M. *Uma política de desenvolvimento regional: o Nordeste brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1979.

LUCILÉIA APARECIDA COLOMBO

**FEDERALISMO E O NORDESTE BRASILEIRO: AS POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ERA FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

Resumo

As características do federalismo brasileiro não se enquadram perfeitamente em nenhum dos modelos descritos pelas teorias existentes (e sim numa mescla de elementos delas) e possui um elemento *sui generis*, que o diferencia dos demais modelos existentes ao redor do mundo: a diferença econômica e social entre as regiões que compõem a federação. O Nordeste aparece na federação brasileira destoando claramente do Sudeste, do Sul e mesmo do Norte e Centro-Oeste, apresentando grandes níveis de desigualdade de renda. A criação da Sudene foi uma tentativa clara de planejamento regional; porém, com sua extinção, pouco ou quase nada foi dito a respeito do desenvolvimento nordestino. Nossa proposta aqui apresentada tem como foco principal a relação do federalismo com as políticas que são empregadas pelo governo federal no Nordeste, especialmente no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Esta nossa escolha não foi aleatória, visto que foi nesse governo que se deu a extinção da Sudene; portanto, é tarefa deste estudo evidenciar quais as políticas que foram empregadas na Região Nordeste depois que a instituição foi extinta. Elucidaremos se existiram medidas eficazes de promoção do desenvolvimento, ou se a região ficou somente à mercê da guerra fiscal, fenômeno frequente no federalismo brasileiro.

Introdução

“As verdadeiras mudanças, as que durarão,
jamais se improvisam de um dia para o outro.
A história profunda anda de marcha lenta; ela se situa
forçosamente sob o signo da paciência.”
Fernand Braudel

O presente estudo pretende abordar como o governo Fernando Henrique Cardoso posicionou-se frente à questão do desenvolvimento da Região Nordeste do Brasil, que, quando comparada com as demais, apresenta um elevado nível de atraso econômico e social. Utilizaremos, portanto, como pano de fundo de

nossa análise, o federalismo brasileiro e como tal sistema garante e procura, dentro do sistema político, mecanismos capazes de conter as assimetrias existentes. Para tanto, convencionamos dividir o presente estudo da seguinte maneira: uma introdução, apresentando os principais componentes que envolvem a presente discussão; em seguida, as tentativas de diminuição do quadro de atraso econômico do Nordeste, principalmente com a criação da Sudene; e os anos 1990, mapeando os principais acontecimentos do governo FHC e como tal governo posicionou-se frente às questões regionais, em especial, o Nordeste.

O sistema federativo foi adotado em diversos países e no Brasil, o qual é capaz e tem por finalidade a organização político-territorial de toda a extensão do País. No entanto, a teoria federalista apregoa que nem todas as regiões são iguais em termos econômicos, o que já pressupõe que o federalismo possui a incumbência de assentar desigualdades, que são inerentes a determinadas realidades sociais, como no Brasil, por exemplo.

Porém, uma questão se torna essencial: por que, afinal, as regiões são tão díspares entre si, se estão todas dispostas em um mesmo sistema, no caso, o federativo? Isto poderia ser resolvido se tomarmos as definições oferecidas pela própria teoria federalista. Uma das características do federalismo brasileiro que melhor resume sua condição é a de flexibilidade. O sistema federativo foi, com o decorrer dos anos a partir de sua implantação, adotando a capacidade de se ajustar a diferentes momentos históricos e econômicos pelos quais passou o Brasil. A alternância entre centralização e descentralização política e econômica, ocorrida nos períodos de intervenção militar e posteriormente na redemocratização, é o traço mais marcante dessa capacidade de ajustamento do sistema federativo. Tal realidade difere em especial do modelo federativo norte-americano, por exemplo, que adquiriu consistência ao longo do tempo. No Brasil, ao contrário, o federalismo acompanha a evolução do sistema político, estando estritamente ligado a este.

Além disso, teóricos do federalismo, dentre eles Elazar (1984), o associam, estando num *continuum* que vai da alta cooperação à alta competição, no qual as relações do governo federal com as unidades subnacionais têm se encaixado em um conjunto onde elementos competitivos e colaborativos ora se justapõem, ora se alternam. No entanto, no Brasil, o federalismo foi adotando diferentes contornos, mas parece se encaixar em um modelo que em grande parte traz elementos altamente competitivos. Tais elementos foram ao longo dos anos adquirindo

traços fortes e que se manifestaram, sobretudo, pela descentralização produzida pela Constituição de 1988, que conferiu amplos poderes a estados e municípios, trazendo, inclusive, a novidade de declarar o município como um ente federado.

O federalismo brasileiro possui, ainda, alguns traços que o distinguem de outros sistemas federativos. Em primeiro lugar, as regiões antecederam o Estado-Nação no Brasil (ANDRADE, 1999),¹ pois durante o período monárquico várias tentativas de movimentos separatistas eclodiram, principalmente oriundos das regiões Norte e Nordeste, e foram energeticamente repelidos pelo poder central com o uso da força militar. Em segundo lugar, a descentralização provocou o aparecimento de um fenômeno predatório dentro da federação, que é a chamada “guerra fiscal”.

Um terceiro ponto a ser ressaltado na moldura federativa brasileira, e já salientado acima, é a grande assimetria entre as regiões, com o Nordeste destoando dos demais espaços geográficos. Este fato parece ter duração ao longo dos anos, pois o regionalismo esteve sempre ocupando uma posição central no debate federalista brasileiro, inclusive com medidas que visavam o seu desaparecimento ou a sua suavização.² Nesse sentido, a literatura federalista brasileira por vezes confunde-se com a literatura sobre desenvolvimento regional, pois, como salienta Ismael de Carvalho (2001),

“Neste enfoque, a estrutura federativa aparece, frequentemente, como instrumento para o desenvolvimento econômico, permitindo, também, integrar economias regionais e assegurar a melhor distribuição das atividades econômicas no País. Desta forma, as mudanças no federalismo podem ser identificadas, por exemplo, a partir das variações nas próprias políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, realizadas pelo governo federal, instituições regionais e governos estaduais.” (ISMAEL DE CARVALHO, 2001, p. 65)

Diversos mecanismos foram utilizados ao longo do tempo para conter as desigualdades intrínsecas à federação brasileira. Uma dessas medidas, consagrada pela Constituição de 1988, foi a garantia da permanência dos fundos constitucionais de financiamento para as regiões menos desenvolvidas. São eles:

¹ Esta ideia está contida no trabalho de Manoel Correia de Andrade, em seu livro *As raízes do separatismo no Brasil*, de 1999.

² Uma dessas medidas foi a sobre-representação na Câmara dos Deputados da Região Nordeste. Tal procedimento visava a redução das desigualdades, uma vez que oferecia mais cadeiras aos representantes do Nordeste, procurando, assim, oferecer uma maior harmonização do sistema federativo.

o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO); o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte (FNO).

Vários estudos, organizados pela equipe técnica do Ipea, procuram mensurar a efetividade de tais Fundos para o desenvolvimento das regiões que representam. Como salienta Ângelo da Silva (2007, p. 144), “é possível afirmar que os fundos constitucionais de financiamento constituem a política regional brasileira mais expressiva das duas últimas décadas”. O autor aponta que os recursos desses fundos representam uma quantia considerável das despesas da União, uma cifra aproximada de 0,08% do PIB brasileiro.

Esse mecanismo de transferência de recursos por intermédio desses fundos foi, como já dito acima, legalizado pela Constituição de 1988, como uma espécie de um instrumento de desenvolvimento regional, obedecendo à onda descentralizante que na época existia. No entanto, desde a Constituição de 1946, esses fundos eram utilizados na tentativa de equilibrar os entes federados. Eles são compostos de 3% das receitas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), e sua criação objetivava a geração de emprego e renda para as regiões mais pobres. Atualmente, os fundos são alocados junto ao Ministério da Integração Nacional, que é o responsável pela destinação correta dos recursos.

Entretanto, Ângelo da Silva (2007) aponta que dentre as desvantagens de tais fundos está que a maioria dos empréstimos é direcionada para áreas mais dinâmicas, o que faz aumentar, desta maneira, as desigualdades intrarregionais, à medida em que colabora para diminuir as desigualdades inter-regionais. Isto porque os tomadores de empréstimos desses fundos se localizam, em sua maioria, em regiões mais dinâmicas, o que aumenta, conseqüentemente, suas chances de acesso aos recursos.

No entanto, podemos dizer que o mecanismo dos fundos constitucionais é um *mecanismo constitucional* para a diminuição das desigualdades interregionais, em especial, neste estudo, a Região Nordeste. Ao lado do mecanismo constitucional, convencionamos denominar de *mecanismo institucional* aquelas tentativas de estímulo ao desenvolvimento regional via diretrizes de determinada instituição, a exemplo da Sudene; além disso, existem, ainda, e será desdobrado em mais detalhes ao longo deste estudo, o que convencionamos denominar de *mecanismos políticos* de desenvolvimento regional, o qual obriga por vezes o governo federal a intervir em prol de uma região, em caráter emergencial.

O tripé: *mecanismo constitucional*, *mecanismo institucional* e *mecanismo político* são as formas mais conhecidas atualmente que buscaram um desenvolvimento da região nordestina, visando a diminuição da pobreza e das assimetrias federativas.

Tentativas de diminuição do atraso econômico nordestino: a criação da Sudene

Um *mecanismo institucional* de combate às assimetrias regionais, muito conhecido da Região Nordeste, foi a criação da Sudene. Tornava-se extremamente necessária a criação de uma instituição que fosse responsável pelo combate ao desenvolvimento acelerado do Sudeste, a fim de encontrar soluções para o problema nordestino e para evitar que a região fosse o palco das ações revolucionárias que estavam emergindo na sociedade brasileira. Diante deste quadro, as atuações do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) tiveram início e, sequencialmente, deu-se a criação da Sudene, em dezembro de 1959, por meio da Lei 3.692.

Nascia novamente sob a liderança do antigo chefe do GTDN, Celso Furtado. Os intelectuais da época³ observavam que a região necessitava de um forte planejamento econômico, para que pudessem ser diminuídos os índices de desigualdade apresentados. Ao contrário, todavia, do que apregoa a teoria do desenvolvimento regional, Furtado não desejava uma modernização apenas para o Nordeste; não via esta região dissociada das demais regiões da federação. O que ele almejava era, sim, uma integração dessa região com as demais do País. Era, pois, um projeto planejado e grandioso, a fim de contornar definitivamente a miséria da região:

“O Nordeste não é um simples problema regional e tampouco um problema nacional entre outros, cuja abordagem pudesse ser deixada para amanhã, como se a solução dos demais pudesse avançar enquanto a desse espera. O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento. Se não existe política adequada para o Nordeste, pode-se dar por certo que os problemas maiores do país estão se agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente.” (FURTADO, 1981, p. 1)

³ Entre eles podemos destacar Oliveira (1977).

A Superintendência foi concebida após um período secular de atrofiamiento das atividades produtivas agroexportadoras e de contínua perda de participação econômica para o Sudeste, sobretudo para São Paulo. O Nordeste atingia o ápice de sua crise econômica, passando a ficar entre as regiões mais pobres do Hemisfério Sul. Junto à lei que criou o órgão, foram anexados dois mecanismos de incentivos (artigos 18 e 19) no sentido de atrair investimentos para o Nordeste. O órgão seria mantido, então, da seguinte maneira: 1) isenção de impostos para a importação de equipamentos novos e sem similar de produção nacional e 2) isenção do imposto de renda para indústrias novas ou já instaladas, que utilizassem matéria-prima regional (Sudene; BNB, 1990).

Apesar de ter sido uma ação política do governo federal, a Superintendência nascia de um acordo coletivo e não individual, com o apoio fundamental dos governadores dos estados nordestinos. Representava, pois, uma ação político-cooperativa fundamental dentro da federação. Outros países já adotaram a formação de conselhos a fim de discutirem e integrarem as unidades subnacionais. Os Estados Unidos, por exemplo, possui o Conselho dos Governos Estaduais, responsável por aperfeiçoar as práticas governamentais, encontrar soluções para os problemas regionais e estaduais e contribuir em negociações entre os estados e destes com a União. No entanto, tal Conselho não conta com a participação do governo federal, apenas com os representantes dos estados (ELAZAR, 1984). Assim também nascia a Sudene, um exemplo de cooperação federativa e de um forte acordo político.

A Sudene tinha competências de planejamento, coordenação, cooperação e assistência técnica, além de supervisionar, controlar e coordenar a implementação e elaboração de projetos de desenvolvimento na Região Nordeste. Assim, as atribuições da Sudene, em seu projeto original, eram as seguintes:

- 1) promover a industrialização do Nordeste, de maneira a reduzir as desigualdades entre esta região e aquelas economicamente mais desenvolvidas do País;

- 2) modernizar a agricultura regional, particularmente por meio de ações no Semiárido e na Zona da Mata nordestina, bem como nas áreas úmidas do interior do Maranhão;

- 3) preservar os recursos públicos federais direcionados para a região por meio da institucionalização da cooperação regional, evitando assim que eles fossem capturados pela cultura política tradicionalista;

- 4) planejar e coordenar as ações do governo federal, possibilitando uma unidade de propósito nas intervenções de suas instituições no Nordeste;

5) realizar estudos sobre a realidade nordestina, como forma de subsidiar a intervenção da União e dos estados;

6) e articular os interesses dos governos estaduais nordestinos, estimulando a cooperação no plano regional.

A Sudene representava, pois, o órgão de articulação e intermediação das reivindicações estaduais junto ao governo federal. Além disso, ela atuava de modo a organizar os governadores do Nordeste como um meio de redefinir as relações de poder dentro da federação brasileira, e também uma ação no sentido de não permitir, por parte desses governadores, ações isoladas. Nas palavras de Furtado (1959):

“A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene – pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos.” (FURTADO, 1959, p. 18)

Nesse sentido é que foi possível, durante a fundação da Sudene, o apoio total dos governadores de estados da Região Nordeste, com uma série de alianças políticas, dentro do federalismo, que foram estabelecidas, conforme ressalta Celso Furtado. Importante considerar que até mesmo forças políticas opostas foram articuladas de modo a favorecer a implantação do órgão:

“Quando me convidou para pensar a Instituição, Juscelino disse: ‘É preciso fazer alguma coisa pelo Nordeste’. A região atravessava uma grave crise. A seca de 1958 foi medonha. Então, pensamos a Sudene. Só podíamos fazer algo novo se tivéssemos a participação dos governadores, que eram, em parte, de partidos de oposição. O governador de Pernambuco, Cid Sampaio, da UDN, e o governador da Bahia, Juracy Magalhães, eram da oposição. Tive de explicar para Juscelino que era preciso dividir o poder com os governadores. A Sudene ficaria acima das elites partidárias, a fim de haver a participação dos governadores. Só eles poderiam dar força à Sudene no Congresso. E assim foi. A criação da Sudene foi um milagre; quebrava um pouco o sistema federativo brasileiro, pois era um poder novo, de âmbito federal. Os governadores participavam das decisões do governo federal e ajudavam a alocar os investimentos. Isso só foi possível em circunstâncias muito especiais.” (FURTADO, entrevista, 2002, p. 22-23).

Essa necessidade do apoio dos governadores de estado surgia também como uma necessidade de transformação da própria identidade nordestina, transformação mesmo na estrutura sociocultural da sociedade, ressaltando os valores de cooperação, a fim de enxergar o Nordeste como uma construção em curso, suplantando antigos padrões tradicionais e, assim, se integrando com as demais regiões do Brasil. Nos dizeres de Furtado (1999), havia que se “cimentar a unidade regional”.

A Sudene movia-se entre dois espectros principais: em primeiro lugar, deveria obter o aval do governo federal para arbitrar os conflitos do Nordeste e, concomitantemente, deveria ter o apoio dos governadores para liderar negociações com o governo federal. O Conselho Deliberativo da Sudene era bem eclético quanto à sua composição: deveria ser constituído por um representante de cada um dos governos situados na área de atuação da Sudene, por representantes do governo central, pelo secretário de Desenvolvimento Regional, pelo representante do Banco do Nordeste, por empresários e por trabalhadores. Oliveira (1995) destaca que o nascimento da Sudene era uma verdadeira “revolução federativa”:

“No caso da Sudene, pode-se falar de uma revolução federativa: criou-se uma instituição regional, plena de poderes, na qual tinham assento, voz e voto decisivos os governadores dos estados da Região Nordeste (fortalecida com a inclusão do Maranhão e de Minas Gerais), ao lado de representantes dos principais ministérios e bancos do governo federal, incluído o Estado-Maior das Forças Armadas. Durante um breve e luminoso tempo, a revolução federativa, animada pelo movimento social e político que lhe dera origem, havia conseguido propor um novo federalismo e chegado à prática de uma política não retaliatória entre os estados nordestinos, ao mesmo tempo que anulava o clientelismo do governo federal em suas relações com os governos estaduais e municipais.” (OLIVEIRA, 1995, p. 84)

Nos anos iniciais, a Sudene atuava apenas na Região Nordeste; no entanto, com o passar do tempo, incluiu as áreas do chamado “Polígono das Secas”, as quais eram Minas Gerais, o território de Fernando de Noronha, o Vale do Jequitinhonha e o norte do Espírito Santo.

Entretanto, o golpe militar de 1964 foi certeiro tanto na autonomia da sociedade civil, enquanto uma instância de debates, como com relação às instituições; neste sentido, a Sudene passa a integrar-se aos planos dos militares, os quais visavam um crescimento acelerado do País, tarefa amparada por meio

dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDS). O Nordeste cresceu, isto é verdade, porém acompanhou a tendência do restante do Brasil. Nessa fase dos PNDS, a ênfase do desenvolvimento voltava-se para os grandes complexos industriais, a exemplo da implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape, em Pernambuco, o Polo Siderúrgico do Maranhão, o Complexo Industrial de Base de Sergipe, o Polo Têxtil e de Confecções de Fortaleza, no Ceará, o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco, em Petrolina, o Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu, no Rio Grande do Norte, além de diversos outros empreendimentos nas cidades nordestinas.

Todavia, a industrialização que antes era prevista para ser apenas regional passa a ser nacional e o planejamento inicial de um centro autônomo de expansão manufatureira se altera nesse novo contexto. Os principais grupos do Centro-Sul passaram a migrar para a Região Nordeste a fim de duplicar suas produções, implantando fábricas e unidades produtivas. Assim, a tentativa de integração do Nordeste com as demais regiões da federação tornou-se cada vez mais complexa.

O enfraquecimento da Sudene se deu de maneira gradual até sua total extinção, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001. Tal movimento teve repercussões imediatas para o conjunto da federação: “Na prática, a progressiva retirada do governo federal das ações discricionárias não levou à saudável hegemonia do mercado, como muitos esperavam, mas criou um vazio de políticas rapidamente preenchido pela ação dos grupos regionais.” (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 113).

A extinção formal das agências de desenvolvimento como a Sudene e a Sudam também representou um grande passo para que, de fato, a guerra fiscal se tornasse prática corriqueira. Um dos efeitos deletérios dessa guerra é que ela vem ressaltar a assimetria regional e, na maioria das vezes, promove uma piora no quadro de desigualdade regional. Esta prática instalou-se em um período em que a economia brasileira abria-se à iniciativa de grandes grupos econômicos internacionais e aprofundava sua inserção global:

“A abertura ensejou a condição econômica para a escalada da guerra fiscal, na medida em que atraiu o fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades de investimento no País. Parcela relevante da guerra fiscal tem a ver com a disputa por projetos industriais de origem externa, sendo os mais visíveis os da indústria automobilística.” (DULCI, 2002, p. 03).

Portanto, a guerra fiscal se fortaleceu exatamente na ausência do Estado, na medida em que não existem mais instituições capazes de promover o desenvolvimento regional, contornando as desigualdades intrínsecas à federação brasileira; em contrapartida, os estados decidiram por si só promover importantes concessões às empresas multinacionais, com uma série de incentivos fiscais, fator que acaba também por penalizar os empreendimentos nacionais. Enquanto as empresas estrangeiras geralmente recebem concessões diversas, os empresários nacionais queixam-se da carga tributária que os compete, alegando que as mesmas são onerosas demais em comparação com o que comumente pagam as empresas internacionais, instaladas via incentivos estatais (COLOMBO, 2008).

Por meio do mecanismo da “guerra fiscal” – ou “guerra de lugares”, como preferem alguns economistas –, os estados renunciam parte das receitas futuras de impostos, realizam gastos (no presente) de infraestrutura necessária às exigências feitas pelas empresas internacionais para se instalarem e tornam-se permanentemente reféns da possibilidade de a empresa instalada mudar de planos e mover-se em direção a outras partes do território nacional onde os incentivos (fiscais, financeiros, creditícios etc.) lhe parecerem mais favoráveis.

Assim, esse processo acaba por distorcer os princípios federativos, como adverte Diniz (2000, p. 343): “Nessa guerra, ganham os estados mais desenvolvidos, com melhores condições locais e maior cacifê financeiro e político. Isto seguramente agravará as desigualdades regionais”. A passagem abaixo corrobora a ideia aqui desenvolvida de que tal mecanismo é uma maneira de contrabalançar a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento regional, como salienta Carvalho (2001, p. 168): “A ausência de política regional federal retirou das negociações entre os governos federal e estaduais o principal ponto de discussão, fazendo com que os estados percebessem que não teriam ajuda federal e deveriam conseguir por conta própria novos investimentos”.

Após todo esse cenário acima descrito, houve a insurgência de uma corrente intelectual que aponta que não existem mais no Brasil políticas nacionais de desenvolvimento regional (BACELAR DE ARAÚJO, 1997, 1999, 2000; PACHECO, 1996). Portanto, uma questão se faz, então, essencial: o que terá restado de todas essas heranças de intervenção estatal no Nordeste? Estará a região fadada apenas aos incentivos de grandes complexos privados? Podemos ir além: a política está entregue à economia? E o papel do Estado? Não existem mais políticas para a região que, para o conjunto da federação, é a mais desigual?

Delegar o desenvolvimento de uma região somente à iniciativa privada é delegar a falência do próprio Estado. Além disso, comungamos da ideia de que as instituições importam (NORTH, 1990) e se elas existem dentro do Estado, e se elas permanecem ao longo do tempo, é porque algum tipo de atividade possuem. Qual seria, então, o papel das instituições brasileiras no combate às assimetrias regionais? Neste sentido, a seguir discorreremos a respeito da iniciativa do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso para o desenvolvimento da Região Nordeste.

O governo Fernando Henrique Cardoso e o Nordeste: o Projeto Áridas⁴

Apesar de as questões regionais terem um tratamento residual por parte do Estado brasileiro, pudemos mapear algumas iniciativas de desenvolvimento do Nordeste, a exemplo do Projeto Áridas. Este “Projeto Áridas – uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste” nasceu do Ministério da Integração Nacional e da Secretaria da Presidência da República, com uma parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Contou com uma série de estudos, subdivididos em temas de relevância, que foram desde análises sobre a região, com especificidades sobre o solo, a água, a vegetação, até debates sobre como seria o financiamento do projeto. Data do ano de 1995 – portanto, do primeiro mandato do presidente FHC. Ele previa, em poucas palavras, um desenvolvimento sustentável e a longo prazo para o Nordeste do Brasil.

Uma palavra-chave importante para esse projeto e que tem forte relação com o federalismo é a descentralização, pois cada estado e cada município do Nordeste ficaria incumbido de promover as mudanças necessárias a partir das deliberações que viriam do governo federal. Nas palavras de Lima:

“Há decisões nacionais, como a criação e consolidação do Sistema Público de Emprego, a definição de políticas e a alocação de recursos para infraestrutura econômica e social. Outras, semelhantes, terão caráter regional e serão objeto de deliberação em fóruns nacionais e regionais. Outras, ainda, serão estaduais, municipais ou envolverão uma pequena comunidade.” (LIMA, 1995, p. 5)

⁴ Primeiramente cabe um comentário a respeito desse projeto. Não nos compete aqui mensurarmos a eficácia do Projeto Áridas, nem tampouco fazermos uma apologia ao governo FHC. Nosso intuito é bem maior: saber, de fato, o que resta ao Nordeste, da parte do Executivo Federal, na implantação de políticas públicas; mais do que isso: queremos desvendar o desenho federativo brasileiro, a partir das já tão sabidas desigualdades regionais.

O projeto previa modificações importantes na Região Nordeste até o ano de 2020. Alguns objetivos mais gerais eram:

- Programas de educação e qualificação para os trabalhadores;
- Investimentos públicos na área de infraestrutura econômica e social;
- A criação do Sistema Público de Emprego.

Tais objetivos seriam alcançados, como já salientado acima, por intermédio de ações descentralizadas, que visavam principalmente atingir o crescimento econômico, a criação de empresas e o apoio à pequena produção, ações que pudessem atingir não somente as áreas de dinamismo econômico, como também aquelas consideradas críticas.

O apoio às micro, pequenas e médias empresas seriam importantes para a geração de empregos na região, e, portanto, era tarefa do Áridas estimular. Este estímulo envolvia programas de capacitação, simplificação das exigências legais para a instalação e operação e redução da carga fiscal. Com relação ao desenvolvimento de áreas promissoras e também críticas, o projeto previa a expansão de polos de modernidade e também a reestruturação produtiva nos espaços de exploração agrícola em áreas pouco desenvolvidas. Além disso, o Áridas entendia o desenvolvimento como uma ação global e que, portanto, deveria estimular políticas sociais de longo alcance, como habitação, saúde, saneamento, educação, qualificação, combate à pobreza etc. Um último ponto importante também a ser considerado é que o projeto previa ações voltadas ao combate à seca na região, programas emergenciais, mas que deveriam, com o tempo, ser transformados em programas permanentes.

Um ponto bastante discutido, dentro do projeto Áridas, foi a geração de emprego e renda, buscando, para isso, a consolidação de um sistema integrado de atendimento ao desempregado. Era o chamado Sistema Público de Emprego. A grande questão a ser resolvida era: como eliminar o desemprego e o subemprego, criando empregos para os futuros participantes do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, inserir a região competitivamente na economia nacional e mundial e ainda conviver com uma inexorável reestruturação produtiva que deve trazer consigo grandes aumentos de produtividade do trabalho em todos os setores?

A Região Nordeste, quando comparada com as demais, é bem peculiar: 45% da população de mais de 50 anos de idade não lê nem escreve. Na faixa mais produtiva, dos 15 aos 49 anos, o índice sobe para 31%. Além disso, o

desemprego na região também apresenta os piores índices, quando comparado com o conjunto da Federação. Nesse sentido, o Sistema Público de Emprego previa:

- Ação integrada nas áreas do seguro-desemprego, da formação profissional e da intermediação da mão de obra;
- Ações dirigidas para programas de capacitação de mão de obra para a criação e gerenciamento de empresas;
- Ações e financiamentos orientados para programas de geração de emprego e renda, particularmente criação de micro, pequenas e médias empresas organizadas como cooperativas ou empresas associativas;

Um ponto importante destacado no projeto Áridas é que ele ressaltava a importância da retomada da intervenção estatal no desenvolvimento regional, associado à iniciativa privada, uma vez que considerava que só o poder público é incapaz de lidar com as enormes desigualdades da região; seria, assim, uma maneira de superar as distorções do mercado, garantindo a sustentabilidade dos programas voltados à população. Alguns outros pontos apontados pelo Áridas que justificavam a intervenção estatal eram:

- Vários diagnósticos dos problemas da economia nordestina indicavam que sua estrutura produtiva de base estreita precisava ser expandida e diversificada para gerar os postos de trabalho necessários para a absorção dos desempregados;
- Constatou-se que o investimento privado na região depende do investimento público e os dois crescem concomitantemente; o Estado, segundo o Áridas, deveria então investir para estimular o crescimento, alavancando, também, os investimentos privados;
- O Áridas considerava que a descentralização e a interiorização dos investimentos eram importantes para a geração de emprego e renda; tais objetivos poderiam ser alcançados se fossem liderados pelo investimento público, especialmente quando realizado pelos municípios mais dinâmicos da Região Nordeste, por meio de programas estaduais, municipais e de projetos comunitários, com recursos federais.

Ao lado desses investimentos estatais, vários outros projetos estruturadores – assim chamados para dar sustentação às políticas sociais mais abrangentes – deveriam ser estabelecidos. O que os formuladores do projeto Áridas entendiam

por projetos estruturadores eram aqueles voltados para as seguintes áreas:

- Infraestrutura econômica (energia, turismo, transporte). Era prevista a retomada da Ferrovia Transnordestina com os trechos Suape – Salgueiro – Petrolina;
- Infraestrutura social – ênfase na educação, saneamento e habitação;
- Outros elementos também eram considerados primordiais, como a reestruturação fundiária e a irrigação – ou seja, a elaboração de uma política de recursos hídricos foi também realizada pelo Projeto Áridas.

No entanto, apesar de prever uma forte intervenção do Estado, o projeto não deixava de abordar e estimular o setor privado. Mas isso não está muito claro no texto do Áridas, que especifica apenas que a interiorização das empresas privadas estimulará novos incentivos por meio da ação pública e ainda de outros fatores de atração de investimentos, fora os já existentes incentivos fiscais e creditícios. Além disso, o projeto previa um amplo sistema de irrigação privada a partir da definição de uma política de recursos hídricos.

Entretanto, a grande inovação do Projeto Áridas é com relação à criação do Sistema Público de Emprego (SPE), que seria o resultado da combinação dos programas de geração de emprego e renda, apoio à pequena produção rural, micro e pequena empresa e setor informal e trabalho autônomo. O SPE, na visão dos seus formuladores, seria muito mais eficiente que os outros sistemas existentes (Sebrae, Sine etc.), pois não se limitaria a atender apenas o setor formal. Nas palavras de Lima:

“O SPE deverá coordenar nacionalmente, em articulação com estados, municípios e sociedade civil, ações relacionadas aos programas de geração de emprego e renda, desde o financiamento até a implantação dos empreendimentos, participando ativamente: da capacitação, da orientação aos agentes financeiros, da busca de formas de oferecer garantias às instituições financeiras envolvidas, da distribuição das tarefas entre os vários atores envolvidos, que são os Conselhos Nacionais (CODEFAT, CNT e outros), as instituições financeiras envolvidas (BNDES, BNB, BB, Senai, Senac, Senar, Sebrae, Sine, universidades e outros órgãos da sociedade civil).” (LIMA, 1995, p. 23)

O setor trabalhista no Nordeste apresenta-se bastante comprometido à medida em que existem, segundo os pesquisadores do Áridas, subespaços que não se articulam entre si, mantendo pouca relação com o restante da economia

da região. Exemplos desses subespaços seriam a cultura de grãos, no cerrado da Bahia e Maranhão, o eixo petroquímico, na Bahia, o polo têxtil do Ceará, o complexo minerometalúrgico do Maranhão, entre outros. Portanto, para a integração dessas regiões dinâmicas com as demais regiões carentes da região seria implantado, segundo o Projeto: uma adequada infraestrutura econômica e social, recursos hídricos, irrigação, reestruturação fundiária e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.

Para as chamadas *áreas críticas*, que incluíam extensões do Semiárido, parte da Zona da Mata, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e a região cacauieira do sul da Bahia, era previsto um sistema emergencial de emprego; para o Semiárido, ações como estímulo à agricultura de sequeiro, política de recursos hídricos, de irrigação, fariam parte do nascimento de cooperativas na agricultura. Tudo isso partindo da concepção de *desenvolvimento endogenamente propulsionado*.

Todas as ações acima delimitadas seriam implementadas por intermédio de deliberações municipais: “O município é a unidade basilar de várias ações a serem desenvolvidas pelo Áridas e, muito especialmente, daquelas que visam à geração de emprego e renda” (LIMA, 1995, p. 29). Neste sentido, o elemento federativo estava no centro das decisões do Áridas, com destaque para a descentralização:

“A participação para a tomada destas decisões é maior nos municípios, pois que é mais direta aí, em contraposição à participação representativa, e, portanto, indireta, nas demais esferas deliberativas. E as ações concretas de política social (construir um hospital, distribuir merenda escolar) e de empreendimentos econômicos envolvendo investimento público ou privado (construir uma estrada, reflorestar uma área, instalar uma empresa) ocorrem nos municípios.” (LIMA, 1995, p. 30)

Os municípios seriam responsáveis também pela utilização dos recursos do Sistema Público de Emprego, que seria formado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo Constitucional para o Nordeste (FNE); para os formuladores do Áridas, dessa maneira haveria condição para a atração de investimentos privados, promovendo a interiorização das empresas, em municípios eficientes e dinâmicos. As áreas de atuação do Sistema Público de Emprego abarcariam: a intermediação de mão de obra, de formação profissional, de geração de emprego e renda e de seguro-desemprego.

A chamada *área de intermediação*, ressaltada no texto do Áridas, era a instância por meio da qual o trabalhador seria encaminhado para a reciclagem e

capacitação para a formação profissional. Previa-se, para a complementação do aparato para a criação de empregos, a recuperação dos Sines. Já a *área de formação profissional* contaria com a reestruturação de órgãos como Senai, Senac, Senar, Sebrae, a fim também de capacitar o trabalhador. A *área de seguro-desemprego* utilizaria este benefício para amparar o trabalhador em qualquer eventualidade, recolocando-o no mercado de trabalho em um curto prazo de tempo. E, finalmente, a *área de geração de emprego e renda*, assim como as demais, apresentava-se, no projeto, bastante vaga, dando margem a diversas interpretações. Todas as estratégias previstas pelo SPE são bastante óbvias, mas pouco detalhadas, restando, portanto, diversas lacunas a serem preenchidas.

Cabe, pois, uma pergunta bem pertinente: quais as fontes de recursos que seriam disponíveis para esses empreendimentos?

O Projeto Áridas contava com recursos do BID, BIRD, FIDA e de outros organismos internacionais de financiamento; na área de geração de emprego e renda (aquela bem vaga em seus termos), os recursos viriam do FGTS e do FAT, além dos fundos de pensão, do BNDES, do Banco do Brasil, do BNB e do FNE. Não se especifica, pois, quais os percentuais que tais organismos financiariam. Eles são, novamente, vagamente citados no texto do Projeto, sem a devida especificação dos montantes a serem financiados.

Os efeitos do Projeto Áridas: houve melhoria para o Nordeste?

O Projeto Áridas, aqui grosso modo apresentado, representou uma tentativa de repensar um Nordeste de uma maneira talvez bastante ambiciosa, mas um Nordeste moderno, estruturado e consistente com as regras ditadas pelo mercado. Composto por sete grupos de trabalho, o Projeto reuniu um corpo intelectual para pensar formas inovadoras e consistentes de desenvolvimento. Os grupos de trabalho eram assim divididos: GT1, Recursos Naturais e Meio Ambiente; GT2, Recursos Hídricos; GT3, Recursos Humanos; GT4, Organização Regional e Agricultura; GT5, Economia, Ciência e Tecnologia; GT6, Políticas de Desenvolvimento e Modelos de Gestão; e GT7, Integração com a Sociedade.

Previra, portanto, um plano realmente estruturado de maneira global, respeitando a sustentabilidade, termo bastante discutido na época de seu planejamento. Leão de Andrade (1995) realizou um estudo bastante curioso sobre a eficácia do Projeto Áridas em dois estados diferentes: Ceará e Rio Grande do Norte. Segundo a autora:

“Não há dúvidas acerca da importância do projeto Áridas para o enfrentamento desse desafio, tanto do ponto de vista da formação de um corpo técnico que repensou o desenvolvimento da região, aprofundando a discussão sobre a sustentabilidade no Nordeste, quanto do ponto de vista da criação e aperfeiçoamento de uma metodologia de trabalho baseada no princípio da descentralização e da participação da sociedade na formulação de planos e programas de ação.” (LEÃO DE ANDRADE, 1995, p. 25)

E mais:

“O processo de elaboração dos planos em cada um dos estados teve muito de novo, na medida em que saiu da discussão limitada dos gabinetes para discussões abrangendo diversos setores da sociedade interessados e comprometidos com as estratégias de desenvolvimento a serem adotadas. Não há dúvidas sobre um certo elitismo ainda predominante nesse processo de discussão, e sobre a ausência dos chamados setores ‘subalternos’ da sociedade local. Chamou a atenção, também, a não participação das unidades municipais de governo, principalmente no Rio Grande do Norte, onde o governo de estado era o grande protagonista e onde a necessidade de descentralização das ações ainda não havia sido introduzida no projeto de reforma do Estado. No entanto, o espaço de discussão foi, certamente, ampliado.” (LEÃO DE ANDRADE, 1995, p. 25)

Porém, segundo Leão de Andrade, enquanto no estado do Ceará o Plano de Desenvolvimento teve o Estado como o grande protagonista, no Rio Grande do Norte a formulação do plano não passou de um exercício de planejamento, sem qualquer efeito prático nas ações do governo (LEÃO DE ANDRADE, 1995). No entanto, essa diferença de aplicação do Projeto Áridas nos dois estados pesquisados por Leão de Andrade (1995) tem um elemento político forte:

“É preciso entender, no entanto, que para o governo do Ceará (gestão Tasso Jereissati) a adoção de uma nova perspectiva de desenvolvimento é parte de um processo de renovação das práticas e das estruturas políticas locais. O novo modelo de desenvolvimento proposto a partir dali, ganha uma dimensão estratégica para o processo de renovação dos chamados ‘governos da mudança’. A dimensão política do plano é assegurada com a introdução de novos parceiros e com um intenso processo de organização da sociedade que favorece e dá sustentação ao projeto defendido pela coalizão governista. É visível no Ceará uma inversão de prioridades e uma focalização na área social, com destaque para ações estruturantes em educação e saúde, assim como o enfrentamento de velhas questões como a da água.” (LEÃO DE ANDRADE, 1995, p. 26)

Para o Rio Grande do Norte, em contrapartida, a coalizão governista, naquela época, apresentava-se de base tradicional, sendo difícil romper com antigos modelos de gestão. A autora aponta que há uma predominância de incentivos fiscais que visavam os investimentos econômicos, sendo difícil a implantação das medidas contidas no Plano Áridas.

O que se observa, portanto, é que o argumento central aqui desenvolvido é que o desafio do desenvolvimento do Nordeste é um desafio eminentemente político e concordamos com Guimarães (1995, p. 134), que diz: “Antes de buscar os argumentos técnicos para decisões racionais, deve-se encontrar a aliança política correta”. E este elemento político está expressamente composto não só com relação ao Projeto Áridas, mas também em todas as tentativas de mudanças no padrão de desenvolvimento do Nordeste.

A Sudene, por exemplo, nasceu fortemente apoiada em um acordo político com seus formuladores e os governadores nordestinos; a guerra fiscal, fenômeno também apontado acima, está sempre relacionada ao padrão governista dominante, onde o governante escolhe os percentuais a serem doados para as empresas instalarem-se em seus territórios. E assim foi, também, com o Projeto Áridas, que representou, dentre outras coisas, uma tentativa de modernizar o Nordeste a partir de uma visão estruturada e devidamente estudada, mas que esbarrou em elementos políticos para sua verdadeira eficácia.

Esse projeto, como já ressaltado acima, data do ano de 1995. Mais adiante, em 1998, também no governo Fernando Henrique Cardoso, novas medidas emergenciais tiveram de ser tomadas, a fim de combater a grande seca que assolou a Região Nordeste. E é sobre este tema que discorreremos no tópico seguinte.

A seca de 1998-1999 no Nordeste e as medidas tomadas pelo governo FHC

Em fins de 1998, uma grande seca atingiu o Nordeste brasileiro e exigiu, do então presidente em exercício, mecanismos emergenciais de intervenção.⁵ A seca de então extrapolava as características meramente geográficas e se transformava, naquele momento, em uma questão política, pois se não fosse contornada rapidamente poderia ser derradeira para FHC, que, naquele momento, concorria à reeleição para seu segundo mandato. Assim, Fernando Henrique Cardoso utilizou-se de *mecanismos políticos* para traçar um plano emergencial para combater os efeitos dessa seca, pois, ao contrário, adeus reeleição!

⁵ Todos os fatores políticos envolvidos no tema foram profundamente estudados por Maia Gomes (2001).

Os meios de comunicação, por sua vez, começaram a indagar e pressionar a ação do governo, questionando, principalmente, a rapidez com que as medidas eram tomadas. A revista *Veja*, na época, lançava tal questionamento nos seguintes termos:

“Com o fantasma da miséria e da fome rondando o Nordeste e o norte de Minas Gerais, é inacreditável que nenhum dos candidatos à Presidência da República tenha aparecido na região. Fernando Henrique Cardoso, que costuma ser associado pelos adversários a qualquer tipo de catástrofe natural que ocorra no Brasil, não apareceu no Semiárido nem ao menos para dar uma olhada. Depois que a imprensa noticiou a seca, o presidente anunciou na semana passada que, finalmente, irá ao Nordeste.” (REVISTA VEJA, 06/05/1998).

A mídia e a população pediam esclarecimentos da equipe governamental e exigiam medidas urgentes para a região. Neste sentido, as respostas por parte dos órgãos do governo começaram a aparecer, vindas principalmente da Sudene, que trocara de superintendente, passando o cargo a Sérgio Moreira, que anunciava, em 27/04/1998, notícias nada animadoras:

“O programa de combate à seca a ser implementado pelo governo federal deverá excluir dos benefícios diretos mais de 4,7 milhões de pessoas – metade da população atingida pela estiagem. Isso acontecerá porque, de acordo com estudo feito pela Sudene, essas pessoas já têm alguma cobertura do inss ou possuem alguma outra fonte de renda.” (FOLHA DE S. PAULO, 27/04/1998)

Aqui, portanto, nem se tratava mais de pensar em planos de desenvolvimento, mas de adotar medidas emergenciais para conter o avanço da seca. Para tanto, foi criado, então, pelo governo federal, o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, em junho de 1998, com a divulgação e implementação pela Sudene. O objetivo do Programa era assim descrito:

“Prestar assistência às populações afetadas pela seca, através da ampliação da oferta de água, alimento e renda aos trabalhadores, incluindo ações emergenciais nas áreas de educação e saúde, antecipando ações de caráter permanente, sobretudo na área de capacitação para a convivência com as características climáticas do Nordeste.” (Sudene, 1998, p. 7)

O programa assentava-se em uma comissão gestora, por meio da qual subordinavam-se comissões estaduais e municipais, todas relacionando-se entre

si e com a Secretaria de Comunicação e a Secretaria Executiva. Segundo Maia Gomes (2001), a função mais importante da comissão gestora era aprovar os planos de trabalho apresentados pelos estados. Sua composição, extensa e eclética, abrangia desde o superintendente da Sudene, que a presidiu, até representantes de organizações não governamentais e instituições da igreja.

Já as comissões estaduais tinham a função de acompanhar a execução do programa nos estados e aprovar os planos de trabalho apresentados pelas comissões municipais, além de exercerem funções de planejamento e controle. As comissões municipais eram responsáveis por ações como a execução direta do programa, além de possuírem a função de alistar os trabalhadores que seriam assistidos pelo programa.

A primeira ação do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca foi a distribuição de cestas básicas. Em maio de 1998, as cestas atendiam a 411 municípios e com o programa, 1.235 municípios do Nordeste passaram a ser beneficiados com esses alimentos. Como ressalta Maia Gomes (2001), no auge do programa, no ano de 1998, foram distribuídas 3 milhões de cestas por mês, em 1.418 municípios localizados no Nordeste, no Vale do Jequitinhonha e no norte do Espírito Santo. Já em outubro de 1999, com o andamento do programa, o número de cestas básicas distribuídas atendia somente a 446 municípios, em seis estados do Nordeste.

Ainda para a melhoria da renda do trabalhador nordestino, o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca previa a abertura de frentes de trabalho, ou frentes produtivas, a fim de prepararem as populações do Nordeste a conviverem melhor com a estiagem, por intermédio de obras hídricas e também pela alfabetização destinada aos trabalhadores dessas frentes, visto que a maioria era analfabeta. O alistamento desses trabalhadores era feito pela Sudene, que considerava, por município, condições como a população, os índices pluviométricos, ocorrência de frustração da safra, atividades e obras em andamento etc. As áreas atingidas pelo Programa eram:

- Alfabetização/capacitação: educação ambiental, capacitação para a convivência com o Semiárido;
- Recursos hídricos: construção de cisternas e tanques; poços amazonas e cacimbões, construção de barragens, açudes, e construção e recuperação de adutoras;
- Saneamento básico: sistemas de abastecimento de água e esgoto, e instalações sanitárias domiciliares.

Em seu momento mais intenso, segundo Maia Gomes (2001), as frentes produtivas empregaram 1.192.716 trabalhadores, sendo que o gasto total com as obras foi de R\$ 1,232 bilhão. Em 1999, como já destacado acima, o programa passou a alistar 767 mil trabalhadores, com gastos de R\$ 600 milhões. “O valor da remuneração, que era de R\$ 80 por trabalhador/mês, em 1998 (sendo R\$ 65 pagos pelo governo federal e R\$ 15 pelo estadual), foi reduzido para R\$ 65 (R\$ 48 do governo federal; R\$ 12 do estadual).” (MAIA GOMES, 2001, p. 41).

Além das frentes de trabalho, houve a abertura de uma linha de crédito para produtores rurais na área da seca, via Programa Especial de Financiamento para Combate aos Efeitos da Estiagem. Os objetivos desse programa eram o fortalecimento da infraestrutura hídrica, da formação da reserva de alimentação animal, de produção de alimento para consumo humano e também para a manutenção de rebanhos. O Banco do Nordeste ficou encarregado de cobrar os encargos e juros do Programa: 6% ao ano para empréstimos que visavam despesas de investimento e 3% ao ano para o custeio, respeitando-se o prazo do pagamento, que era de até 12 anos.

O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca previa também o fornecimento de carros-pipa, além da instalação de poços tamponados e implementação de dessalinizadores nas regiões mais atingidas pela seca e carência de água. Outro programa específico foi criado para a perfuração dos poços tubulares, chamado de Prohidro-Emergência. Segundo Maia Gomes (2001, p. 43): “Até abril de 1999, a Sudene registrava 2.250 novos poços perfurados, 1.426 instalados, 1.015 recuperados e 91 dessalinizadores instalados, em 2.466 comunidades e 829 municípios. Um total de 806 mil pessoas teriam sido beneficiadas”. (MAIA GOMES, 2001, p. 43)

Uma outra inovação nas ações emergenciais na seca era com relação à saúde. Foram selecionados mais de 23 mil agentes comunitários, que trabalhavam em 940 municípios do Nordeste mapeando as famílias com dificuldade. Além disso, uma inovação também desse Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca foi a introdução de cinco linhas de ação para a educação. Um fato, entretanto, bastante curioso, pois a educação é um quesito que já deveria ter um programa específico e permanente, e não apenas ser incluída em um programa cujo caráter era, naquele momento, emergencial. Uma análise feita por Maia Gomes (2001, p. 46) assim resume os efeitos do programa: “No âmbito de seus propósitos limitados, porque emergenciais, o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca funcionou de forma satisfatória. Uma prova indireta disso é

a relativa ausência de denúncias e protestos contra o programa”. No entanto, o problema do programa em tela é que ele não teve continuidade ao longo do tempo, característica que tem sido frequente em todos os programas para o Nordeste.

Qual o saldo deixado pelo governo FHC para as questões regionais?

Os programas acima apontados, tanto o Projeto Áridas, quanto o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca de 1998/1999 foram realizados no primeiro governo FHC. No entanto, o que mais tomou a cena do governo em tela foi o final do seu segundo mandato, em que houve a extinção da Sudene. Extinção que colocou, naquele momento, um ponto final na discussão sobre políticas regionais no Brasil e encerrou a gestão FHC com resultados nada animadores no tocante ao combate às desigualdades existentes no federalismo brasileiro.

O discurso utilizado pelo Estado brasileiro naquele momento, representado na figura de FHC, era que a instituição foi extinta pela corrupção que havia com relação à utilização do Finor (Fundo de Investimento), que era mantido pela Sudene.⁶ Assim, em 2 de maio de 2001, por meio de uma medida provisória assinada pelo presidente da República e por Fernando Bezerra, ministro da Integração Nacional, houve a extinção formal da instituição. Em seu lugar instalou-se a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), que só começou a existir formalmente em 13 de fevereiro de 2002 – portanto, quase um ano após a extinção da Sudene.

O fundo responsável pelo desenvolvimento do Nordeste passava a ser, portanto, o FDN (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste), composto pelo orçamento geral da União e do retorno dos empréstimos gerados pelo próprio Fundo. Evandro Avelar, empossado por Fernando Henrique Cardoso, passava a ser o diretor geral da Adene, que tinha a missão de implantar os mecanismos de controle para garantir a implantação eficaz dos investimentos na região.

No entanto, a atuação da Adene foi totalmente tímida, ou quase nula, com relação a projetos eficazes de desenvolvimento no Nordeste. E não dava mais tempo, pois o governo FHC já tinha chegado ao fim. Restava, naquele momento, a esperança de que os debates sobre a questão regional fossem reiniciados com a posse do novo presidente, Luis Ignácio Lula da Silva.

⁶ A tese de que a extinção da Sudene se deu em virtude das denúncias de corrupção foi veementemente derrubada na tese de doutorado de Fernanda Ferrário de Carvalho (2006).

Extinguiu-se a Sudene, criou-se a Adene, e nada mudou. O federalismo permaneceu com as desigualdades regionais inerentes desde a sua criação. O Nordeste ainda espera por alguma solução, apesar de, quando comparado ao PIB de outras regiões, como o Norte, por exemplo, apresentar números mais animadores, como mostra a Tabela 1:

Tabela 1. Participação das regiões no PIB do Brasil (1998-2002)

| Regiões | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Norte | 4,48 | 4,45 | 4,60 | 4,76 | 5,04 |
| Nordeste | 13,05 | 13,11 | 13,09 | 13,12 | 13,52 |
| Sudeste | 58,16 | 58,25 | 57,79 | 57,12 | 56,34 |
| Sul | 17,48 | 17,75 | 17,57 | 17,80 | 17,66 |
| Centro-Oeste | 6,84 | 6,45 | 6,95 | 7,20 | 7,44 |
| Brasil | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

FONTE: IBGE.

Apesar de tais números, para o conjunto da Federação, a região Nordeste carece de diversas medidas estruturais, como a continuidade de programas e projetos voltados ao atendimento de seu desenvolvimento.

Considerações finais

Este trabalho procurou mapear os principais acontecimentos ligados às políticas de incentivo ao desenvolvimento regional, no governo Fernando Henrique Cardoso. Foi um governo que iniciou-se com um projeto sério, amplo, pensando por diversos intelectuais – o Projeto Áridas, discutido neste estudo. Depois o mesmo governo foi surpreendido pela grande seca, ocorrida ainda no final de seu primeiro mandato, em 1998, que exigiu uma mobilização do Estado para combater esse evento climático de tão severas proporções para a região. Mais adiante, a extinção da Sudene e criação da Adene assinalou, por fim, a tônica desse período, marcado por grandes turbulências e por poucas iniciativas para combater as desigualdades regionais na Federação brasileira.

No entanto, convém ressaltar que, a despeito de nossas indagações no início deste trabalho, existem, por parte do governo federal, algumas tentativas de tornar o Nordeste menos problemático do ponto de vista social, e o Projeto Áridas foi um exemplo consistente disso. Porém, a verdadeira implantação das

políticas públicas tem, além da vontade do governo federal, uma outra forte barreira a ser enfrentada, que é a articulação com todas as esferas federadas, ou seja, toda e qualquer política oriunda do Executivo deve passar pela implantação nos estados e também nos municípios. Foi assim com o Projeto Áridas, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, e será assim com diversas outras tentativas de desenvolvimento nordestino, nos governos subsequentes. Tomamos de empréstimo, por fim, a frase de Furtado, que dizia: “O problema do Nordeste é político”.

Referências

Livros

- ANDRADE, M.C. *As raízes do separatismo no Brasil*. São Paulo: UNESP/EDUSC, 1999.
- ÂNGELO DA SILVA, A.M. A efetividade dos fundos constitucionais de financiamento para o desenvolvimento regional. *In: Integração regional e políticas de coesão*. Ipea, 2008.
- ARAÚJO, T.B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- DINIZ, C.C. A nova geografia econômica do Brasil. *In: VELLOSO, J.P.R. (coord.). Brasil, 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio, XII Fórum Nacional, p. 301-351, 2000.
- ELAZAR, D.J. *American federalism: a view from the States*. Third Edition. New York: Harper & Row, 1984.
- FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- _____. *Celso Furtado entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.
- _____. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- _____. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.
- GUIMARÃES, R.P. *O desafio político do desenvolvimento sustentável*. Lua Nova, 1995, n. 35.
- LIMA, R. *Projeto Áridas – Nordeste: Uma estratégia para geração de emprego e renda*. Ipea: Texto para discussão n. 387. Brasília, 1995.
- MAIA GOMES, G. *Velhas secas em novos sertões*. Brasília: Ipea, 2001.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma religião*. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. *In: AFFONSO, R.B.A; SILVA, L.B. (orgs). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C.E.G. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Ipea/FUNDAP, 1998.

Periódicos

ARAÚJO, T.B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *In: Estudos Avançados*, vol. 11, nº. 29, janeiro/ abril, p. 7-36. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

_____. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 30, nº. 2, p.144-161, abr-jun. Fortaleza, 1999.

DULCI, O.S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *In: Revista Sociologia e Política*, nº. 18, jun. Curitiba, 2002.

Dissertação, tese e monografia

CARVALHO, F.F. *A extinção da Sudene – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional do Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2006.

COLOMBO, L.A. *Federalismo e reforma tributária no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos (UFScar), 2008.

ISMAEL DE CARVALHO, R.E. *Nordeste: a força da diferença. As dificuldades na cooperação entre os governos estaduais no contexto federativo da Constituição de 1988*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa, 2001.

PACHECO, C.A. *A questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 1996.

Eventos

ARAÚJO, T.B. A relevância da Sudene no desenvolvimento regional. *In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coord). Seminário Internacional "Celso Furtado, a Sudene e o futuro do Nordeste". Recife: Sudene, p. 167- 174, 2000.*

ISMAEL DE CARVALHO, R.E. Sudene: o caso de uma arena política de desenvolvimento regional. *VII Encontro Regional de Economia, Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento.*

Documento mimeografado

LEÃO DE ANDRADE. *Planos de desenvolvimento sustentável no Nordeste: uma análise comparativa.* Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mimeo, 1995.

ANA MARIA FONTENELE

MARIA CRISTINA PEREIRA DE MELO

COMÉRCIO EXTERIOR DO NORDESTE (1990-2008) E DILEMAS DE POLÍTICA PÚBLICA EM UMA ECONOMIA POBRE COM PAUTA CONCENTRADA

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar uma síntese do movimento do comércio exterior da Região Nordeste do Brasil no período 1991 a 2008. Este período é dividido em duas fases: do início da abertura nos anos 1990 e a partir do ano 2000. A periodização adotada permite comparação entre duas décadas e a captação da difícil e demorada inserção do Nordeste pós-abertura da economia brasileira, sua efetivação e principais resultados dela. Os resultados sustentam que a região nos anos 2000 ainda continua pouco aberta ao comércio externo e as vendas permanecem concentrados em setores tradicionais da pauta, intensivos em recursos naturais, em energia e de baixo conteúdo tecnológico. Ocorreu mudança quantitativa na pauta exportadora e nas posições relativas entre os setores, consequência do comportamento da demanda de parceiros comerciais como Estados Unidos e China. As exportações dos estados nordestinos revelam simplesmente suas especificidades em recursos naturais e mão de obra barata ou criada via política pública. Portanto, qualquer estímulo oriundo de preço internacional, de demanda ou de incentivo fiscal que venha a alavancar as vendas para o setor externo resulta forçosamente em uma mudança de importância dos setores ou mesmo em uma queda da concentração.

I. Introdução

Da crise do pensamento keynesiano do final dos anos 1960, do final do padrão divisa ouro, das economias embarceiradas pelas diferentes formas dos diversos protecionismos, das recessões, dos processos inflacionários, passou-se para a aparente, difícil e demorada integração a uma economia “globalizada”. Nesta, os estudos passaram a se direcionar para os determinantes da competitividade em suas várias dimensões e conceitos quase sempre ligados à sempre bem-vinda “competição” dos mercados das economias e das ideias capitalistas. Nesse contexto, passeiam as metodologias determinando e acompanhando a evolução da sofisticação do registro, do tratamento e da informação de dados.

Como resultado para o Nordeste, às vezes se assinalava uma provável “saída” pelo comércio, “aproveitando” a abertura, algumas vezes apenas a explicação de seus

resultados e, em outras, a constatação de outro tipo de embarreiramento – aquele produzido pela própria pobreza da região. No entanto, sempre presente a questão: o que fazer? Tem sentido uma política de comércio exterior para a Região?

Em estudos anteriores, apontou-se para a trajetória dos resultados revelados pelo comércio e, baseados nestes, se sugeriam setores competitivos ou que poderiam vir a ser. Em outros, a constatação das dificuldades de se inserir internacionalmente em circunstâncias em que a demanda mundial, fortemente direcionada por economias já desenvolvidas, produzia um processo de abertura claramente assimétrico. Como se a região tivesse que se integrar a qualquer custo, investigavam-se, então, as condições sistêmicas. Dessa forma, por vezes foram identificadas oportunidades perdidas. E, novamente, novas sugestões de políticas para “aproveitá-las”.

Nessa busca, em inúmeras ocasiões, exatamente as condições sistêmicas eram indicadas como fortes limitadoras da integração e, talvez por isso, ao serem mencionadas as prováveis políticas, parecia que, na verdade, se concluía pela dificuldade de se desenhar – e, portanto, alcançar – o tão desejado círculo virtuoso, ou seja, a abertura revelando setores que, ao serem estimulados, induziriam o crescimento que estimularia setores e assim por diante.

Em artigo de 2003 (FONTENELE; MELO, p.54) constatava-se a demora: “Como parte dos resultados em nível nacional, o comércio exterior da Região Nordeste pouco se modificou a partir de 1997. No geral, a pauta de principais produtos manteve as mesmas especificações, registrando fortes especializações regionais (...)” Em 2001, as autoras já colocavam que:

“Considerando os limites impostos pelas políticas horizontais expostas pela administração das variáveis macroeconômicas, acreditamos que a manutenção ou criação de novos setores competitivos na região somente será possível por meio da associação de estratégias estaduais estilizadas, levando em conta as características específicas dos estados nordestinos, mais precisamente no que se refere a estratégias industriais, de investimentos públicos e de assistência que possam alavancar as condições sociais da região com melhoria de qualidade dos gastos públicos.” (FONTENELE; MELO, 2001)

Essas conclusões induziam que a associação de estratégias poderia criar uma sinergia de modo a relaxar os limites sistêmicos e, assim, fazer surgir um novo ambiente que possibilitasse uma relação positiva entre comércio e crescimento e, quem sabe, forçar uma nova trajetória para o Nordeste diferente daquela traçada por sua história até aquele momento.

Galvão, em sua importante sintetização no artigo “45 anos de comércio exterior no Nordeste do Brasil: 1960-2004” registra o mau desempenho nordestino e desenha com os dados o processo experimentado pela região no período citado. Analisando os resultados da série, sentencia afirmando que, se o Nordeste fosse um país, as “medidas para o seu grau de abertura o colocariam como uma das economias mais fechadas de todo o mundo” (GALVÃO, 2007, p.18).

O autor explica os resultados de comércio exterior pelo processo de introversão ocorrido na economia brasileira decorrente das políticas anteriores ligadas ao modelo de industrialização baseado na substituição de importações. A limitação do aparelho produtivo da Região Nordeste por si só já impunha o limitado grau de abertura ao se olhar também pelo prisma das importações:

“(....) o Nordeste só comprava do exterior estritamente o que não era produzido no País – por força, obviamente, das elevadas barreiras tarifárias e do cumprimento rigoroso da Lei dos Similares, que vedava (...) a aquisição de bens de consumo, de matérias primas e de máquinas e equipamentos que tivessem produção similar em alguma outra região do País” (GALVÃO, 2007, p. 21).

Este é um forte registro das razões do processo de introversão: o Nordeste adquiria de outras áreas da nação as “importações” necessárias para atender o dispêndio em bens não produzidos pela própria Região.

Ao se comparar o Nordeste com as demais macrorregiões geográficas em qualquer dos períodos explorados pelo autor, nota-se que essa foi sem dúvida a região de pior desempenho vista pelo lado do crescimento das exportações, mas as décadas de 1980 e 1990 foram aquelas que registraram as piores performances. Daí, apenas a partir do ano de 2002, a Região, assim como o País, parece reverter e expor performances favoráveis.

Hoje, como consequência de políticas sociais em nível nacional – como o programa Bolsa-Família –, a Região Nordeste parecia registrar não um círculo, mas sim momentos virtuosos especificamente revelados pela inclusão de milhares de famílias no consumo nacional aos se descolarem da linha de pobreza. Enquanto isso, o movimento dos setores exportadores nordestinos continuava revelando o de sempre: resultados de políticas de incentivo, resultados do crescimento da economia chinesa, resultados dos aumentos dos preços internacionais, resultados da demanda externa como um todo. Com uma crise mundial que inverte grande parte do conhecimento de fronteira em economia, principalmente quando se trata de concorrência e abertura, pergunta-se: e,

agora, o que fazer? O comércio exterior do Nordeste para onde vai? Sem consequências, dada a pouca importância para o comércio em nível mundial? Como se dará a adaptação à propagação da recessão técnica?

Tendo essas indagações como horizonte, objetiva-se, neste trabalho, apresentar uma síntese do movimento do comércio exterior da Região Nordeste do Brasil e, a partir dele, com o cenário dos limitantes de “recessões técnicas” em alguns dos principais países de destino, novamente traçar algumas sugestões de políticas. Tratar-se-á de um período relativamente longo, 1991 a 2008, dividido em duas fases: do início da abertura até o final dos anos 1990 e uma segunda, a partir do ano 2000. Além do significado da comparação entre duas décadas, essa periodização se explica por se poder captar a difícil e demorada inserção do Nordeste pós-abertura da economia brasileira, sua efetivação e principais resultados dessa inserção. No segundo período, a análise será direcionada mais precisamente para as características da demanda mundial, associando-as à capacidade de oferta da economia nordestina. Na seção final, aponta-se para algumas perspectivas.

2. Abertura comercial brasileira: acomodação e impactos nas transações externas nordestinas nos anos 1990

O perfil da estrutura produtiva brasileira e do comércio exterior do País sempre esteve relacionado à dificuldade estrutural de se realizarem superávits na balança comercial – daí ser comum na literatura econômica brasileira tratar das dificuldades do equilíbrio no balanço de pagamentos. Aliado a isso, o desempenho tecnológico das empresas brasileiras explica, em grande medida, o perfil da pauta de exportação. Constata-se forte concentração das exportações em produtos cuja intensidade em energia, em trabalho e em recursos naturais é expressiva, contrariamente ao verificado na pauta de importações, cujo volume maior incide em produtos que usam intensivamente insumos tecnológicos.

O comportamento do setor externo brasileiro está intrinsecamente ligado às políticas macro que determinaram o movimento do crescimento da indústria. Foi assim que a substituição de importações escolhida para programar o crescimento da indústria nacional impôs a própria estagnação do comércio externo. Portanto, mesmo antes da onda internacional para responder ao processo de “globalização”, as demais economias do mundo já se inseriam no comércio externo, daí a redução da participação das exportações brasileira no total mundial.

Essas características obviamente se reproduzem de forma muito mais forte na Região Nordeste. É assim que, ao se considerarem os gastos em P&D como proporção da produção e do valor adicionado em cada setor (OCDE, 2001), tem-se, como resultado de comércio, saldos comerciais sempre negativos relativos a produtos de *alta* intensidade tecnológica e positivos para produtos de *baixa* intensidade. De seu lado, a participação das importações de produtos de média alta intensidade tecnológica permaneceu estável ao longo do mesmo período (Tabela 1).

Tabela 1. Nordeste: saldo segundo intensidade tecnológica (1991-1999) (US\$ 1000)

| Anos | Intensidade tecnológica | | | | |
|------|-------------------------|------------|-------------|---------|---------------|
| | Alta | Média Alta | Média Baixa | Baixa | Sem Definição |
| 1991 | -18.126 | 23.750 | 561.613 | 705.756 | -14 |
| 1992 | -2.292 | 94.575 | 658.775 | 906.575 | 122 |
| 1993 | -4.350 | 69.236 | 431.533 | 539.484 | 280 |
| 1994 | -5.260 | -99.320 | 585.536 | 507.674 | -71 |
| 1995 | -4.144 | -123.268 | 256.092 | 486.143 | -2.139 |
| 1996 | -1.248 | -279.902 | -210.664 | 146.024 | -1.785 |
| 1997 | -25.236 | -379.947 | -449.114 | 550.631 | -1.759 |
| 1998 | -6.249 | -469.059 | -347.308 | 711.487 | -1.137 |
| 1999 | -22.052 | -340.733 | -395.217 | 545.606 | -733,574 |

FONTE: Brasil, 2009. Elaboração própria.

De uma forma geral, também se constata que a competitividade da economia brasileira está assentada basicamente em produtos intermediários, em produtos originários do agronegócio ou em produtos com processo produtivo intensivo em mão de obra. No que se refere ao comércio exterior associado à atividade manufatureira, o Brasil, nos anos 1990, apresentou particularidade importante em relação ao resto do mundo: a participação das exportações dessa categoria de produtos aumentou de maneira significativa na pauta geral. Esse fato foi determinado pelo desempenho revelado fundamentalmente pelos setores *automobilístico* e de *aeronaves*. Já no Nordeste, as exportações de produtos industrializados perderam participação no mesmo período, com comportamento inverso para as importações (FONTENELE; MELO, 2005, p.64).

O processo de abertura ao comércio exterior iniciado nos anos 1990 provocou resultados diferenciados nas diversas regiões do País, e em cada estado em

particular. O ritmo e a intensidade desses impactos estão diretamente relacionados com as especificidades dos aparelhos produtivos locais e a forma de inserção internacional de cada espaço econômico. Na ausência de políticas regionais, a inserção se deu como resultado da trajetória do estado ou região e os efeitos acompanharam as decisões de iniciativas próprias dos vários estados da federação. Com a condução das principais variáveis macroeconômicas determinadas em nível nacional, os determinantes e os resultados da concorrência estavam quase sempre ligados às vantagens comparativas ou às políticas de atração de investimentos e frequentemente associadas às condições sistêmicas que, no Nordeste, apontavam para fatores espúrios de competitividade.

Apresentam-se a seguir os principais resultados registrados no período para a Região Nordeste.

O comércio

Por quaisquer das razões apontadas, o comércio exterior do Nordeste reagiu pouco ao processo de abertura comercial da economia brasileira na década de 1990. A participação relativa do comércio exterior nordestino no comércio exterior brasileiro, bem como do PIB nordestino no PIB brasileiro, não oscilou de maneira significativa. As exportações regionais corresponderam a 9% das exportações totais do Brasil em 1991, chegando a 7% no final do período; de seu lado, as compras externas apresentam a mesma proporção das duas pontas do período, ou seja, 7% (FONTENELE; MELO, 2005, p.50).

O saldo da balança comercial regional na referida década apresentou movimento declinante a partir de 1992, acompanhando a mesma tendência registrada pela balança brasileira. O Nordeste experimentou saldo negativo já em 1996, resultado este que se manteve até o final do período, apesar de ter havido movimento em direção à redução do déficit comercial em 1997. De fato, o saldo da balança comercial nordestina decresceu a ponto de reduzir sua participação no volume de comércio mundial da região em 70% no período 1991-1995, chegando em 1999 a -0,03 do total de exportações e importações. Na verdade, esse comportamento reflete também os resultados para o Brasil, cujo indicador decresceu de um valor de 0,20 em 1991 para -0,01 em 1999 (FONTENELE; MELO, 2005, p. 60 e 63). Essa fase da inserção externa se deu, então, via importações, refletindo a valorização da moeda local como um dos principais pilares da política de estabilização circunscrita no Plano Real.

Medindo o grau de abertura

O grau de abertura pode ser visualizado em dois formatos: pelo coeficiente de importação e pelo grau de abertura propriamente dito, ou seja, a participação do total do comércio exterior no Produto Interno Bruto.

O coeficiente de importação (m = participação das importações na oferta global) da Região Nordeste situou-se em torno de 50% do valor do mesmo coeficiente para o Brasil durante todo o período considerado. Isso pode ser evidenciado pela participação do Nordeste nas importações brasileiras da ordem de 7%, enquanto o PIB nordestino representava 15% do brasileiro, expondo um menor grau de abertura da economia nordestina relativo ao País quando está em foco a importação.

Quanto ao coeficiente de importação dos estados da Região, há que se destacar o comportamento do Ceará e do Maranhão, onde foram registrados aumentos de mais de 100% no indicador no período 1991-1999. Por outro lado, Alagoas apresentou redução considerável desse coeficiente. O Rio Grande do Norte revelou aumento significativo do coeficiente, mas suas importações, em 1999, representaram ainda apenas 0,5% da oferta global do estado, enquanto, para a região como um todo, nesse mesmo ano as importações já representavam 4% da oferta global regional (Tabela 2).

Tabela 2. Brasil, Nordeste e estados: coeficiente de importação (m) e grau de abertura (GA)

| Estados | 1991 | | 1997 | | 1999 | |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | M | GA | M | GA | M | GA |
| Alagoas | 0,0230 | 0,0991 | 0,0185 | 0,0681 | 0,0152 | 0,0734 |
| Bahia | 0,0342 | 0,1003 | 0,0389 | 0,0886 | 0,0548 | 0,1204 |
| Ceará | 0,0168 | 0,0455 | 0,0312 | 0,0502 | 0,0465 | 0,0803 |
| Maranhão | 0,0382 | 0,1249 | 0,0354 | 0,1000 | 0,0714 | 0,2158 |
| Paraíba | 0,0137 | 0,0283 | 0,0190 | 0,0306 | 0,0261 | 0,0399 |
| Pernambuco | 0,0275 | 0,0591 | 0,0404 | 0,0598 | 0,0448 | 0,0638 |
| Piauí | 0,0026 | 0,0171 | 0,0177 | 0,0300 | 0,0045 | 0,0217 |
| Rio G. do Norte | 0,0016 | 0,0211 | 0,0156 | 0,0268 | 0,0179 | 0,0433 |
| Sergipe | 0,0066 | 0,0170 | 0,0213 | 0,0304 | 0,0288 | 0,0364 |
| Nordeste | 0,0244 | 0,0703 | 0,0318 | 0,0649 | 0,0438 | 0,0894 |
| Brasil | 0,0517 | 0,1364 | 0,0712 | 0,1439 | 0,0774 | 0,1658 |

A participação do comércio mundial nordestino no PIB da região nesse período apenas expunha o já esperado, ou seja, que o Nordeste era bem menos aberto que o País. A participação do comércio mundial no PIB (GA) nordestino situava-se em todo o período em torno de 50% do mesmo indicador para o Brasil. No entanto, havia forte variação do grau de abertura entre os estados. No período 1991-1999, o Maranhão e a Bahia apresentaram um GA bem superior ao da Região Nordeste. Deve-se salientar que para o Maranhão esse resultado era explicado por uma participação de 7% no PIB regional em 1999 enquanto suas exportações representaram, naquele ano, 17% das exportações da Região. Destaque também deve ser feito para a Bahia, que participava com 33% do PIB regional e com 47% das exportações e 41% das importações da Região. O PIB do estado de Alagoas representava 5% do PIB regional, 7% das exportações nordestinas e apenas 2% das importações.

Pernambuco e Ceará apresentaram crescimento desse indicador. O primeiro destacou-se com aumento de 8%, acréscimo de mais de 100% no valor de seu comércio mundial entre 1991-1999. Já para o Ceará, o GA situava-se abaixo do coeficiente para a região como um todo, mas apresentou um aumento de 76% no período citado, enquanto o seu comércio mundial dobrou de valor.

A taxa de cobertura das importações nordestinas

A taxa simples de cobertura das importações nordestinas (X/M), ao longo da década de 1990, apresentou redução de 48%, decorrendo de aumento das importações de cerca de 150% no período, enquanto as exportações expandiram-se em apenas 17%. Deve-se ressaltar, no entanto, que a taxa de cobertura das importações regionais quando relativa ao Brasil permaneceu estável nesse período, apresentando aumento em torno de 5%, com valor maior que a unidade em todo o período considerado (Tabela 3).

Ao se fazer uma análise em nível de cada estado, comportamentos bastante diferenciados são observados, expondo as próprias disparidades entre estes no que diz respeito à taxa de cobertura das importações relativa ao Nordeste (X_{est}/M_{est}):(X_{ne}/M_{ne}).

Dentre os estados da Região, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Bahia apresentaram taxas de cobertura relativa ao Nordeste superior à unidade durante o período em questão; contudo, apenas os estados da Bahia e do Maranhão revelaram comportamentos estáveis no que se refere a esse indicador. É importante salientar que o Maranhão apresentou crescimento ano

a ano no período, totalizando 100%, enquanto o estado da Bahia exprimiu crescimento de 15% nesse intervalo de tempo.

Os estados do Piauí (3,1) e Rio Grande do Norte (6,7), que possuíam as maiores taxas de cobertura em 1991, apresentaram trajetórias completamente diferentes quando comparados a 1995. O primeiro mostrou trajetória vertiginosamente ascendente desse indicador, que cresceu em 3,5 vezes. O segundo expôs redução drástica (94,5%) entre 1991 e 1993, agravando-se, ainda mais, até 1995, com redução de 43% entre 1993 e 1995.

A taxa de cobertura relativa das importações para o estado de Alagoas cresceu de forma estável até 1994 (1,96) e aumentou 80% de 1994 para 1995, oscilando nos anos subsequentes.

Para Ceará, Paraíba e Pernambuco a taxa de cobertura relativa das importações foi inferior à unidade em 1995. Ceará e Pernambuco apresentaram redução de 27% e 37%, respectivamente, no valor desse indicador nos dois extremos da década, lembrando que o segundo possuía o menor indicador de taxa de cobertura relativa entre os estados da região em 1994. A Bahia estava em quarto lugar no *ranking* de TCM em 1999 e o Piauí em primeiro. Este resultado expressou a incapacidade de importação da economia piauiense e foi referendado pelo mais baixo coeficiente de importação da região (Tabela 3). Os estados que mais contribuíram positivamente para o saldo da balança comercial regional na década de 1990 foram Maranhão, Alagoas e Bahia.

Tabela 3. Taxa de cobertura das importações dos estados da Região Nordeste (1991-1999)

| Estados | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
| Alagoas | 1,77 | 1,97 | 1,94 | 1,96 | 3,54 | 2,67 | 1,70 | 3,60 | 3,93 |
| Bahia | 1,01 | 1,16 | 1,34 | 1,43 | 1,16 | 1,22 | 1,37 | 1,24 | 1,89 |
| Ceará | 0,92 | 0,57 | 0,46 | 0,44 | 0,45 | 0,58 | 0,51 | 0,59 | 0,68 |
| Maranhão | 1,18 | 1,30 | 1,84 | 2,11 | 2,38 | 1,80 | 1,78 | 2,05 | 1,91 |
| Paraíba | 0,57 | 0,43 | 0,45 | 0,43 | 0,34 | 0,55 | 0,61 | 0,36 | 0,52 |
| Pernambuco | 0,60 | 0,63 | 0,48 | 0,42 | 0,55 | 0,44 | 0,46 | 0,41 | 0,38 |
| Piauí | 3,06 | 2,91 | 6,60 | 7,77 | 10,82 | 1,33 | 1,38 | 2,24 | 4,04 |
| Rio G. Norte | 6,67 | 2,95 | 3,18 | 1,89 | 1,92 | 0,74 | 1,01 | 1,17 | 1,44 |
| Sergipe | 0,87 | 1,40 | 0,48 | 5,99 | 0,77 | 0,40 | 0,43 | 0,30 | 0,24 |

Em resumo, esse conjunto de indicadores apenas mostra a tradicional posição dos estados no Nordeste. Bahia e Maranhão como tradicionais estados abertos ao exterior, expressão de seus aparelhos produtivos locais. Na Bahia, o polo petroquímico naturalmente comandou o comércio e o Maranhão como escoador (principalmente de minérios) e receptor da Região Norte. As importações da região como um todo dizem respeito a esses movimentos dos estados. Até uma taxa de cobertura mais alta (como para Piauí e Alagoas, por exemplo) ao invés de ser vista como um resultado positivo de comércio apenas expressa o pouco dinamismo dessas economias ou simplesmente seus graus de pobreza.

Participação do comércio mundial

As transações internacionais da Região Nordeste tiveram participação estável, entre 7% e 8%, no comércio mundial do Brasil, entre 1991 e 1999, referendando a estabilidade na participação do comércio mundial no PIB da região nesse período. Esse comportamento refletiu-se na maioria dos estados da região com exceção do Ceará, que apresentou aumento de 40%, e de Alagoas, que teve uma redução para a metade nesse indicador (Tabela 4).

A Bahia possuía, em 1999, a maior participação no comércio mundial dentre os estados do Nordeste, seguida do Maranhão, Pernambuco e Ceará. Vale salientar que esses quatro estados apresentaram também os maiores coeficientes de importação da região exatamente por se constituírem nos menos pobres desse conjunto com exceção do Maranhão, lembrando que Ceará e Pernambuco possuíam taxas de cobertura de suas importações menores que um. Analisando ainda esses três estados, evidencia-se que o indicador para a Bahia situava-se em torno de 45%, durante todo o período, enquanto o Ceará cresceu 40%, passando de 9,8% em 1991 para 13,7% em 1999. Já Pernambuco manteve esse indicador em 14,6% nas duas pontas do período.

O Maranhão detinha a segunda maior participação no comércio mundial do Nordeste em 1999. No entanto, esse valor (15%) representava 94% desse coeficiente para 1991 – mesmo assim, ainda matinha a posição no *ranking* de 1991 para 1999. Alagoas foi o quinto na ordenação aqui mostrada, do início ao fim do período.

Os demais estados (Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí e Sergipe) mantiveram as mesmas posições no decorrer do decênio, com exceção do último ano quando os dois primeiros alternaram a posição. Desse conjunto, destaca-se o estado de Sergipe, que ganhou 78%.

Tabela 4. Participação do comércio mundial dos estados no comércio mundial do Nordeste e do Nordeste no Brasil (1991-1999)

| Estados | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Alagoas | 0,0805 | 0,0679 | 0,0634 | 0,0547 | 0,0743 | 0,0592 | 0,0622 | 0,0466 | 0,0413 |
| Bahia | 0,4535 | 0,4704 | 0,4332 | 0,4301 | 0,4240 | 0,4122 | 0,4511 | 0,4148 | 0,4432 |
| Ceará | 0,0978 | 0,1230 | 0,1333 | 0,1459 | 0,1293 | 0,1488 | 0,1347 | 0,1197 | 0,1373 |
| Maranhão | 0,1576 | 0,1307 | 0,1252 | 0,1281 | 0,1165 | 0,1368 | 0,1507 | 0,1186 | 0,1496 |
| Paraíba | 0,0249 | 0,0276 | 0,0345 | 0,0374 | 0,0385 | 0,0359 | 0,0393 | 0,0259 | 0,0278 |
| Pernambuco | 0,1457 | 0,1373 | 0,1646 | 0,1678 | 0,1876 | 0,1444 | 0,1638 | 0,1592 | 0,1455 |
| Piauí | 0,0107 | 0,0104 | 0,0142 | 0,0097 | 0,0093 | 0,0139 | 0,0144 | 0,0107 | 0,0090 |
| RGN | 0,0196 | 0,0190 | 0,0196 | 0,0199 | 0,0146 | 0,0245 | 0,0285 | 0,0237 | 0,0290 |
| Sergipe | 0,0097 | 0,0136 | 0,0120 | 0,0063 | 0,0060 | 0,0243 | 0,0214 | 0,0175 | 0,0173 |
| Nordeste | 0,0841 | 0,0779 | 0,0776 | 0,0774 | 0,0809 | 0,0792 | 0,0706 | 0,0690 | 0,0707 |

FONTE: BRASIL, 2009. Elaboração própria.

O desempenho revelado pelo comércio: especificidades estaduais

O comércio externo da Região Nordeste nos anos 1990 se caracterizou por uma pauta exportadora composta de produtos com forte especialização em relação ao País, situação essa que também se reflete no âmbito dos estados, no que se refere à Região. No período pós-abertura comercial vale salientar que o Nordeste revelou forte presença de setores exportadores que já eram tradicionais na pauta. Em 1997, a pauta exportadora regional tinha como setores de maior peso os de alumínio, açúcares, produtos químicos orgânicos, ferro fundido e frutas que, juntos, totalizam cerca de 50% do valor total das vendas externas.

Os setores que se destacaram por sua participação na pauta regional ou pelo crescimento de suas exportações no período foram responsáveis por mais de 90% das exportações nordestinas. No entanto, sua importância bem como sua incidência variou de acordo com os estados da Região. A especificidade regional era tão forte que bastava observar que alguns desses setores estavam presentes na maioria dos estados, como por exemplo: frutos comestíveis, casca de frutas etc. (em oito Estados); peles e couros, gorduras, óleos e ceras (em sete); têxteis metalizados, preparados de legumes, hortaliças e frutas (em seis); produtos químicos orgânicos, açúcares e produtos de confeitaria, matérias plásticas artificiais etc., peixes, crustáceos e moluscos (em cinco estados).

Tudo levaria a crer na possibilidade de políticas de coordenação regional. Apontava-se, então, como possível o que não aconteceu: políticas de cunho regional para esses setores e liberdade aos estados para suas próprias especificidades de produto.

3. A Região Nordeste diante da expansão do comércio externo brasileiro nos anos 2000: o poder dos destinos

O bom desempenho das economias emergentes nos últimos anos esteve atrelado, em grande parte, ao ambiente internacional extremante favorável. O crescimento mundial adicionado ao aumento dos preços das *commodities* refletiu em aumento da demanda por exportações dos países em desenvolvimento.

O saldo positivo da balança comercial brasileira apresentou trajetória ascendente desde 2001. O Brasil registrou até 2008, sobretudo no que se refere às exportações, trajetória ascendente no volume de comércio externo – as vendas ao exterior cresceram anualmente 22%, porcentagem muito acima da média mundial. De seu lado, as importações brasileiras aumentaram anualmente 25% nesse período, fazendo com que o volume de comércio brasileiro chegasse a registrar níveis históricos no ano de 2008.

Nesse contexto, o saldo da balança comercial do Nordeste, no período 2000-2003, acompanhava, em certa medida, o movimento verificado para o País, ou seja, havia ocorrência de valores negativos a partir da segunda metade da década de 1990 que, no entanto, se conservaram até 2002. No entanto, esse déficit oscilou bastante e, em 2003, o resultado da balança regional passou a ser positivo, superando 8% aquele do início do período. Essa mudança de trajetória do saldo era explicada em parte pelo aumento das exportações do conjunto dos produtos (básicos e industrializados) e pela diminuição, nos dois últimos anos, da participação das importações de produtos industrializados (maior valor agregado).

As vendas externas regionais são compostas essencialmente de bens produzidos sob condições de *baixa* e *média baixa* intensidade tecnológica que corresponderam a cerca de 80% do valor exportado pela região em 2008, com maior crescimento da participação dos segmentos de *média baixa* e *baixa* intensidade tecnológica entre 2002 e 2008. Sem dúvida, o resultado da balança comercial da região tem sido sustentado, ao longo do tempo, pelos setores enquadrados nessas categorias. Em 2008, o saldo para a categoria classificada como *baixa intensidade* ficou em quase US\$ 5 bilhões e foi o único resultado positivo.

Os produtos exportados e classificados como de média alta intensidade registrados nas exportações são aqueles oriundos essencialmente da indústria química e da indústria de máquinas e equipamentos elétricos, os quais foram vendidos, sobretudo, pelos estados da Bahia, Pernambuco e Alagoas (Tabela 5).

Tabela 5. Nordeste: saldo da balança comercial segundo intensidade tecnológica (US\$ 1000)

| Anos | Intensidade Tecnológica | | | | |
|------|-------------------------|------------|-------------|-----------|---------------|
| | Alta | Média Alta | Média Baixa | Baixa | Sem Definição |
| 2000 | -4.409 | -651.014 | -936.145 | 750.112 | -779 |
| 2001 | -15.666 | -1.322.577 | -963.129 | 1.283.534 | -591 |
| 2002 | -20.586 | -1.075.371 | -357.741 | 1.409.195 | -818 |
| 2003 | -7.222 | -498.237 | 152.485 | 2.095.450 | -720 |
| 2004 | -9.869 | -465.397 | 308.335 | 2.619.216 | -400 |
| 2005 | -19.222 | -213.025 | 772.368 | 3.587.227 | -1.811 |
| 2006 | -23.197 | -710.206 | 255.893 | 3.068.823 | -1.558 |
| 2007 | -24.295 | -1.932.416 | -300.176 | 3.379.700 | -3.276 |
| 2008 | -52.533 | -3.132.784 | -2.162.999 | 4.832.617 | -2.812 |

FONTE: Brasil, 2009. Elaboração própria.

A qualificação da balança comercial externa regional também pode ser expressa por meio das transações de compra e venda pela ótica do fator agregado. A partir de 2003, a participação das exportações de produtos básicos cresceu em detrimento dos produtos industrializados, os quais, por sua vez, registraram maior peso, ainda que não de forma significativa, para os produtos manufaturados. As importações de básicos, que evidenciaram ganho de até 10 pontos percentuais em 2004 em relação a 2002, no ano seguinte voltaram a patamares anteriores. Para os produtos industrializados a parcela maior continuou sendo de manufaturados, que fundamentalmente foram os responsáveis pelos movimentos ocorridos nas parcelas dos industrializados tanto na pauta exportadora como na importadora, na qual o peso foi ainda mais significativo.

As vendas de produtos básicos, a partir de 2003, cresceram mais que proporcionalmente a de produtos manufaturados para a Região Nordeste. Para o País, no que se refere ao fator agregado, a composição da pauta conserva a mesma proporcionalidade expressa nos anos imediatamente anteriores (BRASIL, 2009).

O comércio

Observando-se a participação das exportações dos estados no valor total da Região Nordeste tinha-se, em 2008, a seguinte sequência: Bahia, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Piauí e Sergipe. Grupos distintos podem ser evidenciados: o primeiro composto por aqueles cuja participação não ultrapassava 3%, que são Rio Grande do Norte (2,2%), Paraíba (1,5%), Piauí (0,09%) e Sergipe (0,07%); o segundo grupo reúne os estados com participação de 5 a 10%: Alagoas (5,7%), Pernambuco (6,0%) e Ceará (8,3%); seguidos do Maranhão (18,1%) e, por último, sozinho, e muito distante dos outros, a Bahia, com participação de 56% do total das exportações regionais. Destaque-se aqui a troca de posição do Maranhão com o Ceará no decorrer da década.

A Bahia continuou dominando, nos anos 2000, as vendas e as compras no exterior da Região Nordeste. No entanto, comparados ao Brasil, esses índices não passavam, em 2008, de 5% do movimento nacional. Entre 2000 e 2008, a parcela desse estado nas exportações regionais cresceu 17% e nas importações, decresceu 12%.

A participação das importações estaduais nas importações regionais estava claramente associada ao comportamento das respectivas economias de cada unidade da federação. Estados economicamente menos dinâmicos sofreram quedas dessa parcela no período 2000-2003: Alagoas (17%) e Piauí (27%). Os dois já representavam pouco em relação ao conjunto regional desde a década anterior e vêm reduzindo drasticamente suas compras no exterior em comparação com os outros estados.

Pernambuco e Ceará reduziram suas participações nas importações ano a ano. O primeiro decresceu no período e, em 2008, apresentou um valor 20% mais baixo que o início do período; o segundo registrou redução, em 2008, na ordem de 35% comparada a 2000.

Maranhão é, sem dúvida, o destaque nesse indicador de compras externas. Esse estado foi o único que evidenciou aumento relativo das importações no período: saiu de 10% no início para 26% no final. Na década anterior, o Maranhão já vinha se tornando cada vez mais relevante nas importações regionais (BRASIL, 2009).

O comércio exterior da Região Nordeste, no período 2003-2008, apresentou dinâmica muito mais forte em relação aos anos iniciais da série, sobretudo no que se refere às exportações. As vendas regionais ao exterior no triênio 2003-2005 aumentaram cerca de 30% ao ano, porcentual muito acima do que vinha sendo registrado. As importações tomaram maior impulso a partir de 2004, quando

criaram em média 30% ao ano, até 2008. Como resultado, o saldo da balança comercial negativo, desde 1996, tornou-se positivo com trajetória ascendente a partir de 2003.

Informações para o ano de 2003 mostram saldos positivos para sete dos nove estados nordestinos e apenas Pernambuco e Sergipe ainda registraram saldos negativos. Nesse ano, dentre aqueles com superávit comercial, a Bahia novamente se destacou pela geração de 60% de contribuição positiva, enquanto Pernambuco foi responsável por 87% da geração negativa do resultado. Em 2008, apenas quatro estados apresentaram saldo positivo na balança comercial: Alagoas, Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte – os demais voltaram a registrar déficits (BRASIL, 2009).

Esses resultados quantitativos revelam, em uma primeira aproximação, que a região participou de maneira decisiva para a dinâmica recente das vendas nacionais que, em 2005, registraram resultados jamais alcançados. Com efeito, o Nordeste contribuiu com 10% para o aumento das exportações brasileiras entre 2002 e 2005. No entanto, em 2006 e 2007, o crescimento das exportações foi menos proporcional que o das importações e o saldo da balança se retraiu ainda mais, comparativamente aos anos imediatamente anteriores – no último ano, o saldo voltou a ser negativo.

Medindo o grau de abertura

Pela observação do grau de abertura ao comércio exterior dos estados nordestinos confirma-se que nos anos 2000 a região reafirma-se, como tradicionalmente, bem menos aberta que o País como um todo. A participação do comércio mundial nordestino no PIB regional situava-se em torno de 60% do mesmo indicador para o Brasil em 2000 e, em um processo de convergência, chega, em 2006, a 74% do brasileiro (Tabela 6). Constata-se, em 2008, forte variação do grau de abertura entre os estados (maior valor para o MA = 0,2886 e menor valor para o PI = 0,0139, com média para os estados = 0,1135 e desvio padrão = 0,1060).

Nos anos de 2000 e 2006, Maranhão e Bahia registraram abertura bem superior à da região como um todo. Deve-se salientar que no caso do Maranhão esse resultado é explicado por uma participação de 9% no PIB regional em 2006, enquanto suas exportações representaram naquele ano 15% das exportações da região. Destaque também deve ser feito para o estado da Bahia, que participava com 31% do PIB regional, 58% das exportações e 50% das importações regionais. Esses dois estados tradicionalmente têm revelado caráter

exportador bem mais forte que os demais. Já no que se refere ao coeficiente de importação (m), a diferença entre os estados acentuou-se ainda mais nos anos 2000. Novamente, o Maranhão apresentava o maior coeficiente (0,1265) e o Piauí despontava, mais uma vez, como o estado menos aberto ($m = 0,0050$, quando, em 2006, a média entre os estados era de 0,0438 com desvio padrão de 0,0408 enquanto, em 1991, a média era de 0,0182 e desvio padrão de 0,0134). O comportamento do coeficiente de importação do Maranhão deveu-se à natureza do principal produto exportado pelo estado, que requer alto nível relativo de importação, o que reforçou o elevado grau de abertura já exposto.

Tabela 6. Nordeste: coeficiente de importação e grau de abertura dos estados

| Estados | 2000 | | 2006 | |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
| | M | GA | M | GA |
| Alagoas | 0,0166 | 0,0753 | 0,0165 | 0,1224 |
| Bahia | 0,0789 | 0,1595 | 0,1002 | 0,2799 |
| Ceará | 0,0594 | 0,1067 | 0,0539 | 0,1069 |
| Maranhão | 0,0881 | 0,2474 | 0,1265 | 0,2886 |
| Paraíba | 0,0289 | 0,0451 | 0,0200 | 0,0456 |
| Pernambuco | 0,0557 | 0,0768 | 0,0425 | 0,0782 |
| Piauí | 0,0054 | 0,0272 | 0,0050 | 0,0139 |
| Rio G. do Norte | 0,0137 | 0,0433 | 0,0150 | 0,0587 |
| Sergipe | 0,0283 | 0,0384 | 0,0147 | 0,0275 |
| Nordeste | 0,0574 | 0,1120 | 0,0643 | 0,1584 |
| Brasil | 0,0848 | 0,1843 | 0,0786 | 0,2135 |

FONTE: BRASIL, 2009. Elaboração própria.

Nota: PIB em US\$ calculado pela taxa de câmbio média do período.

Último dado disponível é para o ano de 2006.

A taxa de cobertura das importações

Quanto à taxa simples de cobertura das importações nordestinas ao longo do período (2000-2008), observa-se um incremento de 70% em 2003, explicitando um aumento das exportações além do observado para as importações, para se reduzir em 2008 com o impulso das compras externas observados nos últimos anos. Vale ainda ressaltar que a taxa de cobertura regional das importações relativa ao Brasil decresceu 16%, saindo de um valor maior que a unidade até o ano de 1997 para 0,94 em 2003, reduzindo ainda mais em 2008. Ao longo da década,

os estados mostraram comportamentos variados e oscilantes desse indicador, sendo que no final do período a maioria apresentou redução entre 2003 e 2008.

Ao se examinar a taxa de cobertura das importações relativa ao Nordeste, verifica-se que alguns estados mostraram ganhos positivos significativos quando comparados aos dados regionais entre 2000 e 2003, acompanhando a trajetória regional relativa ao País, e reduziram em seguida, quando as compras estaduais cresceram em ritmo mais acelerado que as vendas da Região. Bahia, Pernambuco e Sergipe seguraram, em certa medida, os valores iniciais.

Participação do comércio mundial

Como consequência do comportamento dos indicadores acima, a participação do comércio mundial nordestino no comércio mundial brasileiro (MS) permaneceu estável, em torno de 8%, durante todo o período analisado. Obviamente, a Bahia detinha a maior participação no comércio mundial da Região, seguida do Maranhão, Pernambuco e Ceará. As taxas de cobertura relativa à Região Nordeste continuaram maiores que a unidade nos anos 2000 para os estados de Alagoas, Bahia, Rio Grande do Norte e Piauí, apesar de certa instabilidade no decorrer da década. O Maranhão, que vinha apresentando crescimento desse indicador no decênio anterior, reduz a menos da metade entre 2000 e 2008; as importações desse estado cresceram muito mais proporcionalmente que as regionais.

Tabela 7. Nordeste: *market share* e taxas de cobertura dos estados

| Estados | MS | | | TCM | | |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2000 | 2003 | 2008 | 2000 | 2003 | 2008 |
| Alagoas | 0,0328 | 0,0393 | 0,0351 | 4,1179 | 5,2650 | 4,1337 |
| Bahia | 0,4754 | 0,4976 | 0,4877 | 1,0287 | 1,1946 | 1,3604 |
| Ceará | 0,1378 | 0,1250 | 0,0910 | 0,8185 | 0,9926 | 0,8338 |
| Maranhão | 0,1413 | 0,1346 | 0,2226 | 1,8532 | 0,7886 | 0,7035 |
| Paraíba | 0,0259 | 0,0220 | 0,0200 | 0,6128 | 1,9572 | 0,5847 |
| Pernambuco | 0,1386 | 0,1159 | 0,1090 | 0,3600 | 0,3637 | 0,3877 |
| Piauí | 0,0090 | 0,0066 | 0,0067 | 4,7240 | 4,0207 | 1,9437 |
| Rio Grande do Norte | 0,0249 | 0,0460 | 0,0178 | 2,5264 | 1,2992 | 1,7095 |
| Sergipe | 0,0141 | 0,0131 | 0,0101 | 0,3741 | 0,2818 | 0,5591 |
| Nordeste | 0,0793 | 0,0858 | 0,0840 | 0,8541 | 0,9361 | 0,8598 |

O desempenho revelado pelo comércio: a força dos destinos

O crescimento das exportações nordestinas, nos últimos anos, foi registrado na maioria dos setores. Estes setores estavam entre os mais representativos da pauta regional. Ressaltam-se seis que tiveram incrementos significativos de suas participações nos últimos sete anos: sementes e frutos oleaginosos, grãos, sementes etc. (cresceu 180% a participação de suas vendas ao exterior entre 2002 e 2008); pastas de madeira ou matérias fibrosas celulósicas etc. (140%); cobre e suas obras (80%); veículos, automóveis, tratores etc., suas partes/acessórios (60%); ferro fundido, ferro e aço (50%) e, por fim, o setor de minérios escórias e cinzas que saiu de participação insignificante em 2002 e atingiu 4% em 2008, mais de cem vezes a registrada em 2002.

Do conjunto dos setores que compunham 90% do valor total da pauta exportadora regional em 2008, dois dos que registraram redução de suas parcelas nas vendas regionais nos anos 2000 podem ser destacados, tendo em conta que eram tradicionais na pauta das vendas regionais: alumínio e suas obras (4%) e peixes (1%). Esses setores já vinham registrando trajetória descendente na parcela relativa desde a década precedente.

Setorialmente, as vendas externas nordestinas ainda continuam bastante concentradas nos anos 2000. Essa concentração pode ser corroborada por intermédio do indicador que evidencia a participação dos setores no conjunto da pauta regional: 23 setores correspondiam a 90% do valor total da pauta exportadora nordestina no ano de 2008. Neste ano, apenas sete setores responderam por 50% das vendas: combustíveis minerais, óleos minerais etc., ceras minerais; pastas de madeira ou matérias fibrosas celulósicas; ferro fundido, ferro e aço; produtos químicos orgânicos; açúcares e produtos de confeitaria; sementes e frutos oleaginosos, grãos, sementes etc.; e cobre e suas obras. O segundo, terceiro, sexto e sétimo, em 2002, passaram a ter participações nas vendas externas regionais bem menores que em 2008. Constatam-se várias mudanças de posições relativas dos setores entre 2002 e 2008. Este fato está associado, sem dúvida, à expansão da demanda chinesa ocorrida no período, na medida em que cinco dos principais setores citados acima correspondem a mais de 90% das compras efetuadas pela China na Região Nordeste. Os estados da Bahia e do Maranhão têm se beneficiado da expansão do comércio com esse país e do aumento de preços dos produtos desses setores – dos quais são os principais exportadores – no mercado mundial em 2007 e primeira metade de 2008 (Tabela 8).

Tabela 8. Nordeste (2002-2008): principais setores exportadores de 2008 (participação)

| NCM Setores | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 27 Combustíveis minerais, óleos minerais etc. Ceras minerais | 0,0964 | 0,1164 | 0,1052 | 0,1436 | 0,0980 | 0,0773 | 0,0892 |
| 47 Pastas de madeira ou matérias fibrosas celulósicas etc. | 0,0369 | 0,0324 | 0,0266 | 0,0345 | 0,0541 | 0,0596 | 0,0883 |
| 72 Ferro fundido, ferro e aço | 0,0484 | 0,0445 | 0,0641 | 0,0657 | 0,0568 | 0,0564 | 0,0726 |
| 29 Produtos químicos orgânicos | 0,1114 | 0,1022 | 0,0902 | 0,0788 | 0,0801 | 0,0906 | 0,0678 |
| 17 Açúcares e produtos de confeitaria | 0,0782 | 0,0663 | 0,0606 | 0,0600 | 0,0675 | 0,0524 | 0,0627 |
| 12 Sementes e frutos oleaginosos, grãos, sementes etc. | 0,0221 | 0,0249 | 0,0395 | 0,0372 | 0,0292 | 0,0338 | 0,0607 |
| 74 Cobre e suas obras | 0,0321 | 0,0198 | 0,0280 | 0,0348 | 0,0717 | 0,0713 | 0,0578 |
| 8 Frutas, cascas de cítricos e de melões | 0,0542 | 0,0609 | 0,0501 | 0,0479 | 0,0470 | 0,0537 | 0,0468 |
| 26 Minérios, escórias e cinzas | 0,0004 | 0,0113 | 0,0293 | 0,0334 | 0,0222 | 0,0355 | 0,0444 |
| 76 Alumínio e suas obras | 0,0767 | 0,0557 | 0,0480 | 0,0350 | 0,0528 | 0,0557 | 0,0443 |
| 87 Veículos automóbiles, tratores etc. Suas partes/ acessórios | 0,0265 | 0,0666 | 0,0808 | 0,0843 | 0,0803 | 0,0591 | 0,0431 |
| 64 Calçados, polainas e artefatos semelhantes, e suas partes | 0,0330 | 0,0381 | 0,0352 | 0,0289 | 0,0308 | 0,0349 | 0,0351 |
| 39 Plásticos e suas obras | 0,0250 | 0,0273 | 0,0284 | 0,0324 | 0,0352 | 0,0360 | 0,0205 |
| 23 Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares etc. | 0,0215 | 0,0214 | 0,0275 | 0,0194 | 0,0136 | 0,0166 | 0,0196 |
| 41 Peles, exceto a peleteria (peles com pelo), e couros | 0,0274 | 0,0257 | 0,0248 | 0,0192 | 0,0209 | 0,0211 | 0,0196 |
| 40 Borracha e suas obras | 0,0014 | 0,0031 | 0,0038 | 0,0093 | 0,0119 | 0,0226 | 0,0190 |
| 52 Algodão | 0,0235 | 0,0284 | 0,0272 | 0,0240 | 0,0231 | 0,0224 | 0,0182 |
| 18 Cacau e suas preparações | 0,0291 | 0,0350 | 0,0243 | 0,0214 | 0,0182 | 0,0172 | 0,0170 |
| 99 Transações especiais | 0,0126 | 0,0094 | 0,0099 | 0,0122 | 0,0113 | 0,0135 | 0,0159 |
| 22 Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres | 0,0105 | 0,0112 | 0,0161 | 0,0164 | 0,0166 | 0,0163 | 0,0157 |
| 71 Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas etc. | 0,0160 | 0,0102 | 0,0084 | 0,0094 | 0,0148 | 0,0120 | 0,0142 |
| 28 Produtos químicos inorgânicos etc. | 0,0173 | 0,0146 | 0,0160 | 0,0159 | 0,0161 | 0,0136 | 0,0139 |
| 48 Papel e cartão, obras de pasta de celulose, de papel etc. | 0,0125 | 0,0110 | 0,0087 | 0,0073 | 0,0078 | 0,0093 | 0,0092 |
| 3 Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos | 0,0533 | 0,0502 | 0,0370 | 0,0250 | 0,0188 | 0,0131 | 0,0092 |
| Total | 0,8664 | 0,8869 | 0,8897 | 0,8962 | 0,8986 | 0,8939 | 0,9050 |

FONTE: BRASIL, 2009. Elaboração própria.

O crescimento do valor das exportações nordestinas em 2008 foi influenciado pelo aumento dos preços das *commodities* até a primeira metade do ano tal qual ocorreu nos dois anos anteriores. O aumento do preço do petróleo puxou

fortemente o crescimento das exportações de combustíveis realizadas pela Bahia. Os preços das *commodities*, como a soja, sofreram elevação até a metade do ano com a especulação dos preços nos mercados futuros. Nesse ano, o destino das vendas de maior destaque foi a Ásia, notadamente a China (Iedi, 2009).

O comportamento favorável dos mercados internacionais, de novo a China, impulsionou, sem dúvida, as vendas nos segmentos próximos à agropecuária e à extração mineral, tão importantes na pauta regional.

Nesse contexto, as trocas comerciais da Região Nordeste com a China também tomaram impulso no período recente e foram responsáveis por grande parte do crescimento da corrente de comércio regional com o mundo. De fato, a partir de 2003, as vendas externas nordestinas para a China cresceram, em média, 68% ao ano e as compras registraram crescimento médio anual de 64%. A participação desse destino no comércio externo nordestino vem aumentando ano após ano com importância cada vez maior dessas transações para a dinâmica das trocas externas da região (Tabela 9).

Em 2008, a participação tanto das vendas como das compras externas nordestinas transacionadas com a China foi quatro e cinco vezes maior, respectivamente, comparada àquela registrada em 2002. Dessa forma, a China passou a ocupar, em 2008, a quarta posição no *ranking* dos principais compradores da região em trajetória ascendente, chegando a representar 7% do valor total das vendas ao exterior no último ano.

Tabela 9. Nordeste: participação da China no comércio internacional (US\$) (2002-2008)

| Anos | Exportações | Importações | Saldo | XNeChi/XNeMun(%) | MNeChi/MNeMun(%) |
|------|---------------|---------------|--------------|------------------|------------------|
| 2002 | 78.888.572 | 75.701.235 | 3.187.337 | 1,69 | 1,62 |
| 2003 | 139.035.153 | 101.213.315 | 37.821.838 | 2,27 | 2,34 |
| 2004 | 207.147.366 | 208.126.039 | -978.673 | 2,58 | 3,78 |
| 2005 | 482.866.522 | 287.363.579 | 195.502.943 | 4,57 | 4,56 |
| 2006 | 590.995.577 | 485.534.113 | 105.461.464 | 5,08 | 5,48 |
| 2007 | 937.624.381 | 860.049.389 | 77.574.992 | 7,16 | 7,29 |
| 2008 | 1.138.003.276 | 1.351.112.791 | -213.109.515 | 7,36 | 8,59 |

FONTE: Brasil, 2009. Elaboração própria.

A Região Nordeste respondeu, em 2008, por 9% das vendas externas realizadas pelo Brasil para esse destino, parcela próxima daquela registrada para

as vendas externas totais regionais (8%). Constatou-se forte concentração em dois estados, ou seja, Bahia e Maranhão, que responderam, em 2008, por 94% do valor total das exportações do Nordeste para a China. Vale ressaltar que esses estados são importantes produtores de *commodities*, setores com forte expansão da demanda chinesa nos últimos anos. Por seu lado, as compras oriundas da China estavam concentradas em quatro estados: Bahia, Ceará, Pernambuco e Paraíba, que responderam por 89% do valor total das importações de produtos chineses pelo Nordeste. Na região, os três primeiros foram os que apresentaram economias mais dinâmicas na produção e no consumo, o que justifica essa participação.

No ano de 2008, 23 setores foram responsáveis por 89% das exportações nordestinas, uma pauta concentrada. A forte especialidade dos estados fica visível assim como o domínio do comércio exterior na região. A Bahia foi o principal estado exportador de 12 desses setores e em 11 responde por mais de 70% do total exportado pelo Nordeste, além de ser o único estado da região a exportar pastas de madeira, cobre e cacau. A seguir, o Maranhão, principal exportador de quatro desses setores principais, foi praticamente o único exportador de minérios (97%) e alumínio (97%). Os demais estados que se destacam dentro da região expõem suas políticas e, novamente, suas especificidades locais. Ceará e Rio Grande do Norte foram responsáveis pela exportação do setor de peixes e crustáceos, que apresentou forte declínio na década pela retração violenta da venda de lagostas. O Ceará ainda desponta nos setores de calçados e peles e couros, resultado da política de anos anteriores baseada essencialmente na atração de investimentos. Pernambuco se reafirma como principal exportador de frutas e Alagoas, de açúcares (BRASIL, 2009).

Vale observar a pouca ou quase nenhuma mudança nos limites fortes para a inserção internacional da economia nordestina no período. Dada a pequena importância do seu comércio externo, aliada ao fraco dinamismo da região, qualquer política ou ação de parceiros afeta fortemente a posição dos setores na ordenação dos principais. Os limites são sempre postos por fatores além da região. Pode-se observar, por exemplo, que a demanda chinesa impulsionada por fortes taxas de crescimento daquele país o torna principal destino e é exatamente essa demanda que faz com que o setor de pastas de madeira venha a ser o segundo setor em exportação no ano de 2008. O domínio americano, como principal destino dos principais produtos de exportação, deixa também o Nordeste, muito mais que o Brasil, pesadamente dependente do movimento da

demanda mundial. Isso, aliado à fragilidade de sua economia e às características de sua competitividade, pode vir a desencorajar em grau bem maior um provável estímulo em épocas de aumento da demanda mundial se este estímulo não se mostrar verdadeiramente sólido pelas expectativas – isto é, o poder da demanda pode se reverter no contrário tendo em vista as experiências recentes de prováveis frustrações.

Ao se tratar dos países da América Latina, apenas a Argentina se mostra como principal destino dos setores exportadores mais importantes da pauta do Nordeste. Esse país divide com Venezuela e México as compras de veículos exportados pela Bahia. Observa-se aqui também que esse fato é fruto da política de incentivo baiana que atraiu a Ford para o estado via guerra fiscal. Em épocas de crescimento e otimismo, a implementação desse tipo de política se torna bem mais viável; no entanto, pode não se sustentar em épocas de recessão e retração da demanda. Neste momento, o reforço federal com a redução do IPI aparece como medida compensatória dos efeitos maléficos da crise (BRASIL, 2009).

De um modo geral, a “dança” na posição dos setores é visível. E a força dos destinos é facilmente detectada ao se perceber que o setor de minérios ocupava, na pauta de 2002, a 58ª posição na pauta exportadora regional e em 2008, veio para a nona! Os demais, com exceção de bebidas, já configuravam entre os 23 principais de 2002. Deve-se lembrar que a China comprou, em 2008, 43% do valor total de minério exportado pela região e expedido quase exclusivamente pelo Maranhão (97%).

4. Cenário atual e perspectivas: a crise internacional, o rebatimento no comércio regional e algumas notas conclusivas

No último trimestre de 2008, o comércio exterior brasileiro começou a dar sinais de reflexo do aprofundamento da crise financeira internacional. Houve retração nas vendas, nas compras e no saldo da balança comercial. A análise mais comum é que:

“(...) os efeitos negativos sobre as exportações causados pela redução dos preços das *commodities* e menor demanda externa se sobrepuseram aos possíveis efeitos positivos da desvalorização da moeda nacional. Ao passo que no caso das compras externas a combinação de desvalorização e queda de preços e da demanda interna por bens engendrou a diminuição relativa das importações no último trimestre”. (IEDI, 2009, p. 25)

De fato, as vendas externas, nesse período, corresponderam ao pior resultado desde 2003; as compras, de seu lado, aumentaram em relação ao último trimestre de 2007 e o saldo recuou aos níveis de 2002.

Os resultados do comércio exterior brasileiro, no último trimestre de 2008, foram piores do que os obtidos ao longo do ano. A concentração do saldo comercial e das exportações em setores pouco ou não industrializados, com baixa agregação de valor e baixo conteúdo tecnológico, se traduz em risco não só para o comércio externo como também para a estrutura industrial do País. A crise financeira intensificou a redução do saldo comercial, cujo processo teve início em 2007, lembrando também que este fato é corroborado pela ausência de política que fomentasse a exportação de produtos industrializados. Nesse sentido, no contexto de incertezas e retração da demanda, há necessidade de políticas que incluam taxas de câmbio competitivas, políticas industriais e de incentivo à inovação, assim como geração de condições sistêmicas favoráveis às transações externas (IEDI, 2009).

Na Região Nordeste, os impactos da crise não foram diferentes e, no último trimestre de 2008, o comércio externo regional já mostrou os primeiros sinais de reação. As vendas externas reduziram mês a mês, se comparadas com o mesmo período do ano anterior. Nesse período, a maioria dos setores ainda se beneficiava da expansão da demanda e da desvalorização do real, compensando a queda dos preços. No trimestre seguinte, em 2009, a retração das exportações foi ainda mais forte em comparação com o equivalente período de 2008. Nesse momento, setorialmente, o movimento se deu essencialmente pelo encolhimento de grande parte dos principais segmentos exportadores, o que exprime nitidamente a retração da demanda dos parceiros mais importantes. Outros poucos setores tiveram acrescidas quantidades exportadas e o valor total na mesma comparação do período, como sementes e frutos oleaginosos (no caso, a soja), que, apesar da queda dos preços internacionais, a expansão da demanda mundial mais que compensou os impactos negativos de outras variáveis.

Assim, após o aparente e inexplicável “susto” da crise mundial já se pode detectar algumas das previstas reações sobre o já pequeno comércio exterior nordestino. Para tal, reproduz-se o movimento recente das exportações para comparação, inicialmente, do último trimestre de 2008 (out/nov/dez) com o mesmo período do ano anterior (2007) e, em seguida, uma outra, que mostra o comportamento do primeiro trimestre (jan/fev/mar) de 2009 comparado ao mesmo período de 2008 (BRASIL, 2009).

Para a região, inicialmente a reação foi bem menor que a ocorrida para o Brasil. Obviamente isso se deve às características dos produtos exportados pelos estados nordestinos e o forte peso dos produtos básicos na pauta ainda relativamente maior do que a do País. A comparação com o início do ano indica uma queda permanente já com alguma recuperação para o mês de março e, novamente, com uma reação nordestina bem menor. O impacto inicial também exprime a importância das exportações de combustíveis e sua reação negativa à queda do preço do petróleo. O grau de exposição da pauta exportadora nordestina pode ser claramente apreendido ao se olhar a forte especialização em nível de estados, de setores e de destinos. Os sete principais setores respondem por 50% da pauta nordestina e, com exceção de apenas um deles (açúcares), a Bahia ou é o principal estado ou o único exportador, tendo EUA e China como principais destinos!

Como já afirmado, as pautas de exportação dos estados nordestinos revelam simplesmente suas especificidades sejam estas “naturais” (recursos naturais), consequências de sua própria pobreza (mão de obra barata) ou criadas via política pública (atração de empresas). Sendo assim, qualquer estímulo – oriundo de preço internacional, de demanda ou de incentivo fiscal que venha a alavancar as vendas para o setor externo – resulta forçosamente em uma mudança de importância dos setores ou mesmo em uma queda da concentração. Esse resultado sempre revela a fragilidade de nações (ou estados) pobres, pouco competitivas internacionalmente. Dessa forma é que a demanda chinesa mudou o cenário do setor exportador da região nos últimos anos e é, também, por isso que o comportamento da economia americana é tão determinante para o dinamismo do setor exportador da região. Esse comportamento com fortes oscilações é uma característica das exportações do Nordeste na maioria dos grandes períodos: é assim que anos de forte crescimento podem ser sucedidos por pequenos aumentos ou declínio das vendas ao exterior.

Interessante observar o grau de fragilidade do Nordeste no que diz respeito ao seu comércio exterior. Essa fragilidade praticamente impossibilita a descrição de prováveis cenários. Pode-se ilustrar com algumas conclusões de estudos bem recentes. As razões para o baixo dinamismo são claramente diagnosticadas e as sugestões de políticas quase sempre objetivam reverter as limitações apontadas. Algumas tratando do grau de concentração – fator forte de fragilidade da pauta (como diversificar a pauta? Como conquistar novos destinos?) –, outras da reação do Nordeste diante da política nacional de determinação de variáveis

(como taxa de juros e de câmbio), que estabelecem inclusive as condições de financiamento; e parte sugerindo a articulação dos diversos atores, agentes públicos e privados, para ações de melhoria da competitividade, mas, o mais importante, seria ainda a coordenação de políticas regionais que possibilitassem aos estados a articulação necessária, evitando as guerras consubstanciadas nas atrações de investimento que no final resultam em mais fragilidades.

Não se pode esquecer que o processo de abertura já ocorrido impôs decisões estratégicas de sobrevivência de setores expostos à concorrência internacional. E, também, se sabe que o referido processo se deu praticamente sem quaisquer articulações nacionais que, de alguma forma, permitissem alguma proteção da estrutura produtiva, o que impôs um processo de reestruturação aberto num movimento do “salve-se quem puder” do momento globalizado. Como consequência, as atividades produtivas passaram por um movimento forte de realocização quase inevitável, ainda incompleto e agora exposto aos efeitos da crise, da recessão técnica, da falta de crescimento.

A partir das especificidades locais desenhadas pela natureza, pela pobreza ou por políticas de desenvolvimento decorrentes de planejamentos bem anteriores (polo da Bahia, por exemplo), tudo leva a crer que as mudanças mais recentes respondem sempre a adaptações, sejam elas estimuladas por políticas de atração de empresas num rearranjo das próprias especificidades, sejam por reações aos movimentos das variáveis macroeconômicas ou pelo aquecimento da demanda, trazendo novos destinos que reforçam as velhas e tradicionais vantagens comparativas de uma região formada por estados pouco dinâmicos.

Dessa forma, as sugestões ainda são as mesmas, ou seja, tornar as economias estaduais mais competitivas; o câmbio “adequado” às exportações; ampliar e modernizar a infraestrutura; criar novos instrumentos de políticas nos vários níveis – tecnológico e comercial de vasto espectro; avançar nas áreas sociais determinantes da competitividade no longo prazo pelas condições de educação e saúde, etc. Mas, como implementá-las? Sem articulações de políticas públicas realmente reestruturantes, impossível.

Referências

Livros

AMARAL FILHO, J.; MELO, M.C.P.; FAURE, Y. Une région périphérique dans un pays émergent : le cas du Nord-est brésilien. *In: L'émergence: des trajectoires aux concepts. Annales*. Bordeaux: GRETHA/Université Montesquieu Bordeaux IV, 2008.

FONTENELE, A.M.; MELO, M.C.P. *Competitividade e potencial de expansão dos setores exportadores dos estados nordestinos*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

_____. *Desempenho externo recente da Região Nordeste do Brasil: uma avaliação da competitividade e potencialidades de expansão dos setores exportadores estaduais*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

Periódicos

FONSECA, R.G.; MARCONINI, M. Desempenho e política comercial. *RBCE*. Rio de Janeiro: Funcex, ano 20, nº. 87, p. 4-9, abr-jun, 2006.

FONTENELE, A.M.; MELO, M.C.P.; DANTAS, A.L.A. Inserção internacional da Região Nordeste do Brasil. Reações às políticas de incentivos e transformações recentes. *REN*, vol.32, nº. 3, p.366-387, jul-set 2001. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

_____. Nordeste do Brasil: uma análise sob a ótica do dinamismo da demanda mundial e especificidades da pauta regional. *RBCE*, ano 17, vol.17, nº. 1, p. 42-45, jan-mar 2003. Rio de Janeiro: Funcex.

FUNCEX. Fundação de Comércio Exterior. O Brasil e a crise internacional. *RBCE*, ano 22, nº. 97, p. 42-55, out-dez 2008. Rio de Janeiro.

GALVÃO, O. 45 Anos de comércio exterior no Nordeste do Brasil: 1960-2004. *REN*, vol.38, nº.1, p. 4-31, jan-mar 2007. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

MELO, M.C.P. Inserção internacional da Região Nordeste e a dinâmica do comércio exterior brasileiro nos anos recentes. *REN*, vol. 38, nº. 4, p. 583-601, out-dez 2007. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil,

RIBEIRO, J.F. Desempenho recente do comércio exterior brasileiro. *RBCE*, ano XX, nº. 87, p. 10-15, abr-jun.2006. Rio de Janeiro: Funcex.

Dissertação, tese e monografia

MELO, M.C.P.; MOREIRA, C.A.L.; VELOSO, A.W. *Relações comerciais China-Região Nordeste do Brasil: uma qualificação do movimento no período 2002-2008*. Relatório de Pesquisa. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

Eventos

MELO, M.C.P. Empresas incentivadas e o perfil exportador do estado do Ceará em um ambiente globalizado *In: Seminário Internacional sobre Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as regiões do Nordeste*

brasileiro e a baixa Califórnia (México) 2008. Fortaleza: Anais RIC/UFC, 2008.

_____. Intensidade Tecnológica e comércio externo da Região Nordeste: uma qualificação das pautas estaduais no período recente. In: *Seminário Modernização Tecnológica Periférica*, 10, 2007. Recife: Anais, 2007.

_____. Acompanhou a Região Nordeste a dinâmica recente do comércio exterior brasileiro? In: *Encontro da Associação Brasileira de Estudos Regionais*, 4, 2006. São Paulo: Anais. ABER, 2006.

Documentos eletrônicos

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Aliceweb, 2009* Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em 27 abril 2009.

IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *Os resultados de 2008 e os primeiros impactos da crise sobre o comércio exterior brasileiro*. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em 28 abril 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas regionais*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 3 mai 2009.

OCDE. *Science, technology and industry scoreboard 2001 – Towards a knowledge – based economy*, 2004. Disponível em : <<http://www.oecd.org>>. Acesso em 3 maio 2009.

GILMAR RIBEIRO DOS SANTOS

RICARDO DOS SANTOS SILVA

**OS IRRIGANTES DO PROJETO JAÍBA: DA PRODUÇÃO DE SUBSISTÊNCIA À
AGRICULTURA MODERNA**

Resumo

O norte de Minas Gerais está no limite da Região Sudeste com o Nordeste do Brasil. Do ponto de vista econômico e social se aproxima mais do Nordeste que do Sudeste. Essa região foi incorporada ao mercado capitalista com a intervenção do Estado como agente indutor do desenvolvimento econômico regional a partir da criação da Sudene no final dos anos 1950. O Projeto Jaíba foi idealizado na perspectiva de se construir um grande projeto de irrigação que auxiliasse no desenvolvimento regional pautado pela redução das desigualdades sociais e regionais do Brasil. Na sua implantação, o regime militar tentou criar ali um modelo baseado em grandes empresas agrícolas. Posteriormente, os primeiros governos civis tentaram implantar um modelo de desenvolvimento rural baseado nos agricultores tipo *farmer* estadunidense. Por fim, existe desde o final dos anos 1990 uma tentativa frustrada de se transferir totalmente a gestão do projeto para os irrigantes. Com a recriação da Sudene coloca-se a indagação sobre qual modelo de desenvolvimento será implantado a partir de então no Projeto Jaíba. Será possível resgatar o modelo de desenvolvimento regional calcado na perspectiva da redução das desigualdades sociais e regionais almejado por Celso Furtado?

Introdução

Inicialmente orientado para a produção agroindustrial, o Projeto Jaíba se transformou em um empreendimento de colonização com a incorporação de agricultores tradicionais da região norte de Minas. Pressionados pelas exigências das relações capitalistas, os produtores assentados mudaram sua forma de produzir, de se relacionar, enfim, de viver. Houve uma mudança da lógica de produção de subsistência para a lógica da produção de mercado, o que acarretou um conjunto de problemas sociais, econômicos e mesmo culturais.

A microrregião onde está localizado o Projeto Jaíba é uma das mais pobres de Minas Gerais. Situa-se no extremo norte do estado, na fronteira com a Bahia. Por causa dessa posição geográfica, e também por ser cortada pelo Rio São Francisco, foi escolhida para sediar o Projeto Jaíba, que deveria alargar a fronteira agrícola do País, integrando toda a região em um processo de desenvolvimento

impulsionado pela agroindústria. A tecnologia de ponta a ser empregada na produção transformaria aquele árido sertão mineiro em um oásis da agricultura moderna, diziam seus idealizadores.

O projeto consumiu até o final da década passada US\$ 0,5 bilhão, aproximadamente, na construção de infraestrutura para irrigar 100 mil hectares de terra, mas assentou menos de 2 mil famílias e vendeu lotes para algumas dezenas de empresários. A parte empresarial segue em um ritmo lento de implantação, considerando as décadas de criação do projeto. Por volta de um terço das famílias assentadas abandonou seus lotes, principalmente em função do endividamento bancário.

O Projeto Jaíba foi idealizado no bojo das políticas de desenvolvimento regional dos anos JK. Surgiu como materialização das ideias de Celso Furtado de construir um desenvolvimento regional que proporcionasse redução das desigualdades sociais e regionais no Brasil. O Jaíba foi implantado ali principalmente para ficar na área mineira da Sudene e usufruir de alguns benefícios daquela agência de desenvolvimento. No entanto, paralelo ao desvirtuamento do papel de indutor do desenvolvimento regional da Sudene, o Estado brasileiro modificou também as diretrizes do Projeto Jaíba. De baluarte do desenvolvimento regional, visando combater as desigualdades sociais e regionais, ele chegou a um empreendimento privado praticamente abandonado pelo Estado, passando pelo modelo de desenvolvimento rural balizado pelo produtor tipo *farmer* estadunidense durante o regime militar.

○ Projeto Jaíba

O Projeto de Irrigação do Jaíba está em fase de implantação desde 1972, mas os primeiros debates em torno da implantação de um projeto de irrigação, naquele local, remontam ao final da década de 1950. É fruto de uma parceria entre o governo federal e o governo do estado de Minas Gerais. Segundo o discurso oficial, foi idealizado como fator de desenvolvimento regional visando resolver os graves problemas socioeconômicos comuns em todo o norte do estado. Foi dividido em quatro etapas, somando, aproximadamente, 100 mil hectares de área irrigada e mais 130 mil hectares de área de sequeiro. Segundo documentos oficiais dos governos federal e estadual, os objetivos principais do Jaíba eram: incorporação da região à economia do País; ampliação da fronteira agrícola; aumento da renda média dos trabalhadores locais por meio da implantação de indústrias, agroindústrias e empreendimentos agropecuários;

introdução de novas tecnologias na agricultura local e, por fim, criação de um novo polo agropecuário para abastecer parte da Região Sudeste.

O governo JK criou a Sudene, a partir da concepção de Celso Furtado, dentro do projeto mais amplo de desenvolvimento do Nordeste, visando reduzir as desigualdades sociais e regionais no Brasil. O Projeto Jaíba foi implementado no bojo do processo de intervenção estatal para incrementar o desenvolvimento do Semiárido. Segundo Silva e Afonso:

“A Sudene era definida como uma agência de desenvolvimento regional, incumbida de planejar e coordenar os programas socioeconômicos de interesse do Nordeste, sendo-lhe conferido o poder de atuar como órgão centralizador dos investimentos federais na região. A região norte de Minas Gerais, precisamente, Pirapora e vários outros municípios integrantes do Polígono da Seca recebem programas e investimentos para o seu crescimento socioeconômico.” (SILVA; AFONSO, 2009)

A primeira etapa desse projeto está praticamente concluída, em termos de infraestrutura e assentamento dos irrigantes e suas famílias. A segunda etapa, exclusivamente empresarial, está em fase de implantação, mas com inúmeros projetos em funcionamento. A primeira totaliza 32.754 hectares e foi financiada pela União, governo de Minas e Banco Mundial. A segunda teve início em fevereiro de 1999, mas está praticamente paralisada. Terá 29.982 hectares e é financiada pelo governo japonês por meio do Overseas Economic Cooperation Found. Quanto a terceira e quarta etapas, não existe previsão para a implantação.

A produção irrigada iniciou-se, formalmente, em 1988, com a criação do Distrito de Irrigação, uma instituição de direito privado comandada pelos irrigantes e que administra o Projeto Jaíba em conformidade com as decisões governamentais, via CODEVASF. O Projeto, em sua totalidade, tinha consumido aproximadamente US\$ 0,5 bilhão até 1998 – aproximadamente US\$ 160 milhões apenas em juros, devido aos atrasos do cronograma (RODRIGUES, 1998). Especificamente, o Jaíba está localizado à margem direita do Rio São Francisco, entre este e o Rio Verde Grande, no extremo norte do estado. Ele é o maior projeto de irrigação em área contínua da América Latina.

As responsabilidades dos níveis de governo envolvidos no Projeto Jaíba foram divididas da seguinte forma: a União seria responsável pela infraestrutura e pelo assentamento das famílias; o estado de Minas Gerais e os municípios envolvidos garantiriam os equipamentos sociais acordados entre si.

Desde o seu planejamento, o projeto tem causado enormes polêmicas. Uma síntese das defesas e das críticas referentes a ele pode auxiliar no entendimento desse complexo empreendimento.

As críticas mais frequentes a ele são: trata-se de mais um dos projetos faraônicos gestados pelo regime militar durante o *milagre econômico*; consumiu volumosos recursos por ordem de gestões incompetentes e por corrupção; sua implantação está atrasada dez anos; acentuou a diferença entre pequenos e grandes produtores; não executou uma eficaz política de educação dos colonos; não viabilizou o escoamento da produção; não conseguiu criar o polo industrial planejado; abandonou os pequenos irrigantes em precárias condições sociais; a complexa captação de água, a falta de planejamento ambiental e a enorme dimensão do projeto geraram um desastre ecológico. A última e a mais importante refere-se ao questionamento da viabilidade econômica do projeto em termos de conseguir sua autossustentação.

Por outro lado, os defensores do Jaíba argumentam: ele tem conseguido implantar um polo de fruticultura na região do Semiárido; fixou o homem no campo, incorporando-o a processos produtivos modernos; promoveu o desenvolvimento regional, melhorando alguns indicadores socioeconômicos na região; melhorou a renda familiar e elevou a qualidade de vida de parte significativa não só dos irrigantes e de suas famílias, mas, indiretamente, também de milhares de pessoas da região. A última e a mais importante das defesas é a que argumenta ser ele irreversível, necessitando apenas ser aprimorado. A irreversibilidade é defendida em decorrência do volume de recursos públicos já investidos e do número de pessoas envolvidas, o que inviabilizaria um desmonte puro e simples da estrutura já montada.

A profundidade das mudanças sociais, ambientais e econômicas operadas na região, mesmo não sendo as objetivadas pelos órgãos governamentais, reforça os argumentos da continuidade do projeto. O início da segunda etapa, comemorada publicamente pelo governo mineiro em 1999, é um dos fortes indícios de que, mesmo com longos anos de atraso no cronograma inicial, o projeto segue em frente.

Já foram assentadas aproximadamente 2 mil famílias nos lotes de cinco hectares.¹ São centenas de lotes empresariais onde se produz, em larga escala,

¹ Segundo dados do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jaíba é de aproximadamente 30% desse total o percentual de lotes abandonados atualmente no Distrito de Irrigação de Jaíba.

frutas, legumes, sementes diversas e até mesmo açúcar e álcool. O Projeto também abriga uma grande empresa rural, a Brasnica, que possui uma área de 613 hectares, cultiva mais de 300 hectares de banana e aproximadamente 100 hectares de outras frutas. Poderosos grupos econômicos possuem grandes extensões de terra na área das futuras etapas do Projeto. Essas terras foram conseguidas por negociatas denunciadas publicamente pelos movimentos sociais da região (GOMES, 1983).

A produção agrícola desenvolvida no Jaíba é considerada de ótima qualidade em comparação com as culturas tradicionais da região. A produtividade da maioria dos produtos locais está acima da média nacional, segundo a administração do Jaíba. No documento do Distrito de Irrigação intitulado “Ações e resultados da assistência técnica e extensão rural e do gerenciamento da produção no Projeto Jaíba – 1988 a 1997” estão relacionados 45 tipos diferentes de produtos cultivados, divididos entre grãos, tradicionais, olerícolas e frutícolas. Segundo a administração local, a produção aumentou cerca de 300% no período analisado, tendo o número de famílias crescido aproximadamente 130% no mesmo período.

O destaque positivo da produção local é, sem dúvida, a fruticultura, ocupando área de destaque no Projeto. Essa cultura representa uma revolução na agricultura regional, segundo os especialistas, e está sendo implementada também por outros projetos de irrigação na região. A aceitação da fruticultura no mercado e a relação custo/benefício são os principais argumentos dos defensores dessa cultura. Mas eles destacam, como negativo, a pequena diversificação de cultura, centrada na produção de banana.

O norte de Minas atualmente é uma das regiões mais pobres do estado. Teve significativa melhoria de seus indicadores socioeconômicos a partir da implantação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que abrange o norte de Minas, também denominada Região Mineira do Nordeste por fazer parte da região semiárida do País. A agricultura ali foi constituída basicamente como meio de sobrevivência, não como atividade econômica mercantil.

A incorporação do norte de Minas à área de atuação da Sudene indica que o principal fator de desenvolvimento na região foi, e ainda é, o Estado. O Projeto Jaíba é mais uma das políticas públicas com o intuito de auxiliar o desenvolvimento regional, segundo os seus idealizadores.

Sendo assim, os indicadores socioeconômicos do norte de Minas podem ser divididos em antes e depois da Sudene. A partir de meados da década de 1970,

a região rompeu o histórico quadro de estagnação socioeconômica. Rodrigues observa que a presença ativa do Estado possibilitou o crescimento econômico da região, pois entre os anos de 1985 e 1995, o PIB do norte de Minas apresentou taxa de crescimento superior à da economia brasileira e de Minas Gerais. “Nesse período, a taxa média anual de crescimento do PIB brasileiro foi de 2,28%, de Minas Gerais 2,45% e do norte de Minas 3,70%” (RODRIGUES, 1998).

O investimento do Estado transformou, também, as relações sociais na região. Polos urbanos-industriais foram criados, houve grande migração campo-cidade e mudanças também nas relações sociais no meio rural. O homem do campo que migrou para a cidade teve sua formação social viabilizada nas relações sociais urbanas, seja na escola ou em relações sociais mais amplas (CARNEIRO, 1992). No entanto, os pequenos produtores rurais, forçados a entrar no processo de modernização, não puderam contar com a educação da cidade e, na maioria dos casos, nem mesmo com a formação escolar.

Sobre a modernização da agricultura no Brasil e no norte de Minas

A partir de 1965, com a implantação do Sistema de Crédito Rural, verificou-se uma profunda transformação na agricultura brasileira, principalmente em decorrência da incorporação de novas tecnologias aos processos produtivos. Essas tecnologias proporcionaram sensíveis aumentos de produção e produtividade, além de grandes modificações nas relações de trabalho, em determinadas regiões, uma vez que atingiu espacial e temporalmente, de forma diferenciada, o meio rural. Ao mesmo tempo que incorporou inúmeros produtores e trabalhadores ao processo de produção moderno, ela também causou a exclusão de um enorme contingente de pessoas do processo produtivo (SANTOS, 1989).

Oliveira (1997), Martins (1999) e Ianni (1979), em especial, desenvolveram estudos fundamentais para se compreender o desenvolvimento tecnológico da agricultura no Brasil, enfocando as suas consequências políticas, econômicas e sociais para os trabalhadores rurais e camponeses. Andrade (1992) e Gomes (1983) apresentaram as consequências da modernização agrícola para os pequenos produtores do Projeto Jaíba especificamente. Foge aos nossos objetivos desenvolver tal discussão no momento. Mas é importante salientar que os avanços tecnológicos da agricultura brasileira na última metade do século passado atingiram, negativamente, trabalhadores rurais e camponeses de forma

geral. Tal tecnologia beneficiou apenas os grandes produtores rurais, o que reforça a condição de modernização conservadora, conceito também utilizado pelos autores citados acima.

A modernização da agricultura significa a expansão do capital ao meio rural, não apenas por meio do trabalho assalariado, mas também englobando pequenos produtores rurais. A incorporação desses produtores da economia de subsistência ao mercado pode se dar, tanto a partir da comercialização do pequeno excedente de produção, quanto da crescente necessidade de insumos industrializados para a agricultura (ENGUITA, 1989).

A modernização da agricultura brasileira só pode ser compreendida integralmente no bojo da racionalidade do sistema capitalista como um todo, inclusive na divisão internacional do trabalho. Ela significa não apenas busca de racionalidade interna, mas também resposta às exigências de acumulação do capital de forma mais ampla (PORTO, 1990). A partir da década de 1950, a mudança fundamental pela qual passou a agricultura brasileira foi sua subordinação progressiva aos interesses do capital (MOREIRA, 1999).

O processo de modernização da agricultura brasileira tem na variável tecnológica uma de suas dimensões fundamentais. A tecnologia, aqui, é entendida como um conceito que transcende sua dimensão econômica. É um recurso social e historicamente produzido, portanto, traz consigo o conjunto das contradições inerentes à sociedade da qual é fruto. Os recursos tecnológicos utilizados no processo de modernização da agricultura, no País, são frutos de um conjunto de relações estabelecidas entre os principais atores sociais envolvidos no processo produtivo no campo. São eles: os trabalhadores rurais, os pequenos produtores rurais, os grandes produtores, os proprietários de indústrias ligadas ao setor e o Estado.

Porém, essa modernização atingiu diferentemente os referidos atores sociais. Para os trabalhadores rurais restaram as opções da migração para os grandes centros ou a submissão a condições degradantes de trabalho no campo, em sua maioria. Cabe salientar que a proletarianização do homem do campo foi realizada no Brasil com o agravante da ausência de um mínimo de garantias sociais vigentes nos centros urbanos. Mesmo com a extensão legal dos direitos trabalhistas para o meio rural, na prática, de forma geral, os trabalhadores rurais brasileiros estão submetidos a condições de trabalho desumanas, incompatíveis com uma sociedade de direitos.

Quanto aos pequenos produtores, em geral vivem nesse início de século ameaçados pela proletarianização, de um lado, e pela concorrência das médias e

grandes empresas rurais mecanizadas, de outro. Constantemente são também pressionados pelos preços subsidiados dos produtos agrícolas importados. A política de juros altos e o fim dos subsídios complementam o quadro de desespero desse segmento diante da conjuntura atual. Também a questão sucessória, dentro das famílias dos pequenos produtores, tem se tornado um sério problema, pois geralmente a terra não é suficiente para garantir o sustento de todos os filhos quando adultos (ABRAMOVAY, 2000).

Já os grandes produtores rurais foram os maiores beneficiários da modernização da agricultura brasileira desencadeada a partir da década de 1950 e denominada *modernização conservadora* justamente por ter privilegiado os grandes produtores, deixando de lado o histórico debate em torno da questão fundiária. Sendo assim, os financiamentos estatais privilegiaram a agricultura de exportação, típica dos grandes produtores, em detrimento dos produtos agrícolas de primeira necessidade, típicos da pequena produção agrícola.

As indústrias ligadas ao setor agrícola – tanto as produtoras de máquinas e insumos como as do ramo alimentício, beneficiadoras de produtos agrícolas – foram também favorecidas pela modernização. A oferta de crédito gerou enorme demanda de máquinas e implementos agrícolas a partir da década de 1960, proporcionando significativo crescimento no setor. Também o aumento da produtividade, em decorrência da mecanização, ocasionou o aumento da oferta de produtos para a indústria alimentícia, outro setor que se expandiu a partir das mudanças na agricultura. O Estado brasileiro foi o grande mentor e executor dessa política de modernização da agricultura. As opções pela cultura de exportação, pela manutenção dos latifúndios e suas conseqüências foram de responsabilidade da aliança entre os grandes proprietários de terras e o capital industrial, avalizados pelo Estado (MOREIRA, 1999).

A tendência de modernização esteve centralizada na agricultura de exportação, em detrimento da agricultura de produtos para o consumo doméstico. A utilização de insumos industrializados, de técnicas mais modernas de correção do solo, assim como de crédito agrícola, indicadores de uma agricultura integrada ao mercado, seguiu praticamente a mesma tendência (SZMRECSÁNYI, 1998).

A utilização de novas tecnologias gera um excedente de produção bastante expressivo devido ao aumento de capital fixo na forma de máquinas, insumos, inovações da engenharia genética e outros. Esse excedente é apropriado, em grande parte, pelos proprietários de indústrias ligadas à produção de insumos para a agropecuária, e, em menor escala, pelos grandes proprietários de terras.

Os camponeses e os assalariados, ao contrário, foram atingidos de forma negativa pela *modernização conservadora*. Os primeiros tiveram de abandonar as culturas encampadas pela agricultura moderna em suas regiões por não conseguirem produtividade competitiva. Os últimos tiveram seus salários médios reduzidos e o trabalho intensificado.

Com relação ao norte de Minas, a agricultura foi secularmente uma atividade de produção de subsistência. A atividade econômica secular na região é a pecuária. Mesmo após a decadência da mineração na região central do Estado, a pecuária de corte continuou como atividade econômica central até a década de 1970. Ao redor dos imensos latifúndios de criação extensiva de gado gravitaram inúmeros pequenos produtores cuja economia era unicamente de subsistência. O cultivo desses produtores, seja nas tribos indígenas, nos quilombos, nas comunidades rurais isoladas, seja nas grandes fazendas, destinava-se principalmente à subsistência. A produção agrícola para o mercado iniciou-se ali com o ciclo do algodão no século XIX, o qual se repetiu no século XX. Mas era uma produção nos moldes tradicionais, destes diferenciando-se, apenas, pelo volume de produção e pelo enorme componente de exploração da força de trabalho.

Afinal, a agricultura para o mercado só se consolidou na região na década de 1960, com a atuação da Sudene. Mas foi a moderna tecnologia de irrigação que possibilitou a introdução definitiva da agricultura como setor importante na economia regional. O baixo índice pluviométrico, a existência de secas prolongadas, a precariedade da infraestrutura de transportes eram os maiores empecilhos para a emergência da agricultura de mercado no norte de Minas. A pavimentação da rodovia Montes Claros–Belo Horizonte no final da década de 1960 e a tecnologia da irrigação amenizaram esses problemas.

A irrigação tornou possível a produção em escala, possibilitou a agregação de valor aos produtos de um setor que, secularmente, esteve nos limites da produção de subsistência. Os projetos de irrigação de iniciativa do poder público tiveram o papel importante na disseminação das tecnologias necessárias à implantação da agricultura moderna. Segundo as linhas gerais do processo no País, a modernização agrícola, via irrigação, no norte de Minas também favoreceu os grandes produtores pelo fácil acesso ao crédito oficial. Para os trabalhadores rurais representou intensificação do trabalho e maior expropriação de valor. Para os pequenos produtores, de forma geral, significou a redução dos custos de água, o endividamento e o aumento da concorrência predatória da agricultura irrigada dos grandes produtores.

O financiamento do Projeto, o Banco Mundial e as mudanças no modelo de desenvolvimento regional

O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, ou simplesmente Banco Mundial, foi fundado em 1944, mesmo ano em que foi criado o Fundo Monetário Internacional, o FMI. Os objetivos centrais do Banco Mundial são o auxílio ao desenvolvimento e a redução da pobreza nos países pobres, segundo seus idealizadores. Sua atuação no Brasil teve início em 1949, quando lhe foi concedido o primeiro empréstimo – US\$ 75 milhões – para ser aplicado na área de energia e telecomunicações. Em 2001, essa instituição calculava em aproximadamente US\$ 30 bilhões as operações de crédito contraídas pelo Brasil entre 1949 e 2000.

Autores como Ianni (1974) argumentam que, apesar do discurso humanitário de ajuda aos mais pobres, na verdade as instituições multilaterais como o BIRD e o FMI são órgãos financeiros controlados pelos Estados Unidos. Essas instituições objetivavam, na sua criação, entre outros pontos, estabelecer novos patamares nas relações entre os estados capitalistas visando:

“Reconstruir os sistemas econômicos atingidos pela guerra, nos quadros da hegemonia norte-americana; recompor e dinamizar os fluxos do comércio internacional; reorganizar e estabilizar os sistemas financeiros mundiais e nacionais, com base no dólar; abrir novas fronteiras para investimentos isolados, associados e combinados nos países dependentes; evitar ou controlar crises econômicas que pudessem propiciar a transição para o socialismo.” (IANNI, 1974, p. 91)

Essas instituições buscavam a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos por meio da *interdependência dos estados americanos*, nova forma de subjugar os países dependentes. As instituições multilaterais eram instrumentos para a garantia dessa hegemonia.

A política do BIRD de combate à pobreza e auxílio para o desenvolvimento aos países membros sempre esteve atrelada aos interesses do capital estadunidense. A atuação da instituição sempre foi caracterizada por forte demarcação ideológica. A Revolução Cubana e o avanço dos movimentos sociais no sul do continente americano, na década de 1960, determinaram a atuação das denominadas instituições multilaterais para auxílio aos países pobres da região. A utilização do estado desenvolvimentista para barrar o ímpeto de mobilização social que se alastrava pela América Latina foi uma estratégia utilizada, durante

as décadas de 1960 e 1970, pelo Banco Mundial, mesmo que implicitamente.

Os tratados de cooperação mútua assinados por alguns países americanos até a década de 1970 foram balizados pelo conflito da política da Guerra Fria. O monolitismo ideológico foi imposto pelos Estados Unidos pela diplomacia, pela força e, principalmente, pelo *auxílio* financeiro, via organismos multilaterais. Atuando em várias frentes, os Estados Unidos conseguiram se impor como aliados preferenciais na América Latina. Mas a justificativa apresentada era que estava em curso a construção da interdependência dos estados americanos. Para Otávio Ianni:

“Desde 1946, a partir do discurso de Winston Churchill em Furton, nos Estados Unidos, abre-se ao grande público do mundo capitalista a política norte-americana da guerra fria. Em 1947 lança-se a Doutrina Truman, com a qual os governantes dos Estados Unidos comprometiam-se a defender militarmente os países dependentes nos quais ocorressem lutas de classes abertas ou movimentos de independência, em face da hegemonia norte-americana.”
(IANNI, 1974, p. 92)

Os tratados interamericanos que se seguiram evidenciaram a construção da hegemonia dos Estados Unidos pela via da *cooperação internacional*. Em 1947, foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Mútua; em 1948, o Pacto de Bogotá; e em 1961 a Carta de Punta del Este na qual se estabeleceram os princípios da Aliança para o Progresso. Outros tratados e conferências se seguiram, montando o que viria ser a interdependência hemisférica liderada pelos Estados Unidos (IANNI, 1974).

O Banco Mundial é uma instituição financeira de tipo especial. Ele financia projetos com a garantia dos governos dos países-sede e os montantes passam a compor a dívida externa desses países. Os empréstimos, não raros, são ofertados pela instituição, pois geralmente ela aponta as áreas ou mesmo os projetos específicos nos quais vai investir.

Até a década de 1970, o Banco Mundial investia, no Brasil, prioritariamente em projetos de infraestrutura física como comunicação, transporte e energia. Essa era uma política mundial que visava a fomentar o desenvolvimento de alguns países credores. A instituição atuava a partir dos princípios da proposta do *estado desenvolvimentista keynesiano*, com base no suposto propalado de que o fomento ao desenvolvimento econômico reduziria as desigualdades sociais nos países contratantes dos seus empréstimos.

Mas a política da Guerra Fria levou a um intervencionismo estatal sem precedentes nos países da América Latina. Os estados nacionais tornaram-se intervencionistas não apenas devido ao modelo keynesiano, mas também como avalistas para assegurar o retorno dos capitais privados investidos, tanto nacionais quanto estrangeiros (IANNI, 1974).

Com efeito, a política de fomento ao desenvolvimento não reduziu a pobreza no continente. O ideal desenvolvimentista objetivando reduzir a pobreza e as desigualdades regionais no Brasil não se realizou. No norte de Minas, a Sudene, durante o regime militar, se limitou a conceder empréstimos vultosos aos grandes empresários, urbanos e rurais, sem um mínimo de critério social.

O Banco Mundial então mudou suas estratégias de ação e passou a dar prioridade, a partir da década de 1980, ao investimento direto em projetos voltados para promoção da igualdade e do bem-estar social. Como o desenvolvimento dos países credores não significava necessariamente melhoria nas condições de vida das camadas menos favorecidas, a instituição resolveu investir diretamente no setor social (FONSECA, 1995).

A década de 1980 apresentou o agravamento da miséria e das desigualdades sociais na América Latina. Assim sendo, o enfoque do BIRD, nos anos 1980, deslocou-se para os projetos de combate à pobreza, juntamente com as reformas setoriais. Com o fim do dilúvio autoritário na América Latina, as instituições multilaterais, controladas pelos países centrais, iniciaram um conjunto de políticas sociais de combate à pobreza. Também foram incentivados estudos e propostas de mudanças setoriais visando a dinamizar as economias nacionais e adequar a antiga estrutura de poder aos novos desígnios democráticos. Combater a pobreza significava, então, incluir a população periférica no sistema nas relações capitalistas de produção. De norte a sul do Brasil, a tônica da intervenção do Banco Mundial era de combater a pobreza por meio da expansão do capitalismo para as regiões isoladas economicamente.

Somente a partir dos anos 1990, o BIRD passou a priorizar o combate à pobreza de forma estratégica, por meio da tentativa de manutenção do homem no campo e inclusão de novas áreas no seu leque de prioridades, como a reforma do estado, o meio ambiente e a educação. O volume de recursos provenientes dessa instituição tem aumentado significativamente nos últimos anos, chegando ao recorde anual de US\$ 1,7 bilhão em 1999.

Até a década de 1970, grande parte das regiões do norte e nordeste de Minas Gerais e do Vale do Jequitinhonha era considerada *vazios econômicos* pelo poder

público. Sendo assim, uma série de projetos de desenvolvimento foi implantada visando a desenvolver essas regiões. O empréstimo de US\$ 71 milhões do BIRD para o Projeto Jaíba, em 1988, fazia parte dessa política global de investimentos diretos para redução da pobreza. No caso do Jaíba, o Banco fez algumas exigências importantes. Em primeiro lugar, exigiu que houvesse uma contrapartida de investimentos do governo brasileiro e, em segundo, que se mudasse o caráter estratégico do Projeto. Ou seja, ele deveria adotar o princípio da fixação dos agricultores da região como pequenos irrigantes e não mais como bóias-frias trabalhando para os empresários a serem instalados, como estava previsto originalmente. Rodrigues (1998) denominou essa mudança na estratégia de implantação do Jaíba de *denotação social do Projeto*.

No final dos anos 1980, o projeto desenvolvimentista da ditadura militar já estava derrotado. As obras faraônicas que testemunhavam a importância do projeto do Brasil grande já se mostravam como grandes equívocos da tecnocracia governamental. Situa-se aí o Projeto Jaíba, polo redentor do desenvolvimento agroindustrial no norte de Minas, segundo seus idealizadores. Redenção que, passadas mais de três décadas, nem de longe se realizou. Os investimentos privados que transformariam a região em um oásis da agricultura brasileira, com grandes investimentos do capital privado, não ocorreram. O fracasso do pró-álcool, a crise econômica dos anos 1980, a denominada *década perdida* e suas consequências levaram o governo brasileiro a aceitar uma mudança de rumo no Projeto.

A Sudene teve o seu foco de desenvolvimento regional visando à melhoria das condições de vida das populações locais desviado, a partir do golpe de 1964, para uma atuação em consonância com os interesses do grande capital. Durante o regime militar ela perdeu seu caráter estratégico original. A CODEVASF passou a assumir a responsabilidade pelo investimento em relação aos pequenos agricultores e a Sudene continuou analisando e encaminhando os financiamentos para os empresários no Projeto. No entanto, os financiamentos via Sudene não passavam por um crivo de desenvolvimento regional. Muitos foram os projetos aprovados, implantados e posteriormente abandonados, causando enormes prejuízos sociais para os trabalhadores.

Aparentemente sem importância, a mudança de rumo do Projeto foi fundamental na implantação do Jaíba e crucial para os trabalhadores na região. Com ela ficou decidido que os trabalhos não se concentrariam, inicialmente, apenas na implantação das empresas agrícolas e sim teria prioridade o

assentamento de agricultores pobres no Distrito de Irrigação. Em lugar de milhares de bóias-frias trabalhando para as empresas agrícolas privadas, haveria, aproximadamente, 2 mil famílias pobres produzindo em regime de trabalho familiar. Era uma tentativa de romper com o desenvolvimento conservador proposto inicialmente pelo Projeto, oferecendo, em seu lugar, uma proposta de criação de agricultores no estilo do *farmer* dos Estados Unidos. Essa política é coerente com o documento “*Land reform policy paper*”, do Banco Mundial, datado de 1975, em que a instituição discute alguns princípios norteadores de sua política de combate à pobreza no campo. Desses princípios foram destacados: a importância da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade; a necessidade de promover os mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes e a necessidade de uma distribuição igualitária de bens junto com uma reforma agrária distributiva (SAUER, 2001).

A *denotação social do Projeto* foi alvo de acirrados debates entre os técnicos dos órgãos envolvidos com ele. Alguns defendiam que ali deveriam ser assentados agricultores vindos de regiões nas quais já se dedicavam à agricultura de mercado, tendo, portanto, experiência nesse sentido. Eles diziam que os agricultores pobres da região não conseguiriam se adaptar às exigências da agricultura irrigada. Para garantir o sucesso do empreendimento, a saída era trazer agricultores de outras regiões, argumentavam. No entanto, as determinações do Banco Mundial tiveram de ser seguidas e foram assentados agricultores pobres do norte de Minas.

O argumento sobre a incapacidade dos agricultores para trabalhar com a agricultura moderna era o mesmo dos tecnocratas responsáveis pela política de desenvolvimento agrícola dos governos militares. Eles seguiam a *via autoritária* enquanto a política proposta pelo Banco Mundial estava de acordo com a *via democrática* (SAUER, 2001). A *via autoritária* é marcada pela predominância das grandes empresas agrícolas baseadas no trabalho assalariado, com precárias condições de trabalho. O acesso a terra sempre foi dificultado aos camponeses, enquanto as elites tiveram a posse dela garantida pelo Estado brasileiro. O autoritarismo para garantir às elites a posse da terra é uma marca da agricultura dos países subdesenvolvidos onde prevalecem os grandes latifúndios e o consequente impedimento do acesso a terra para a maioria da população pobre. Pela *via democrática* prevalecem as propriedades de médio e pequeno porte, exploradas basicamente pelo trabalho familiar. Ao contrário da precária situação da agricultura familiar no Brasil, a base da agricultura dos países centrais é a

agricultura familiar moderna, tecnificada, altamente produtiva e totalmente inserida na economia de mercado (ABRAMOVAY, 1992). A agricultura nos países desenvolvidos é o resultado da política agrária implementada pela *via democrática*. Veiga confronta os dois tipos de propriedades fundiárias da seguinte forma:

“(...) em todas as agriculturas do Primeiro Mundo, fazendas empregando lavras de assalariados tornam-se um apêndice de uma massa de estabelecimentos de médio porte tocados essencialmente pelo trabalho familiar. A tal ponto que grandes fazendas e assalariados agrícolas são ótimos indicadores de subdesenvolvimento. Na Europa é fácil achá-los em Portugal, Espanha ou Grécia. Mas é preciso muita paciência para localizá-los na França, Alemanha ou Grã-Bretanha.” (VEIGA apud SAUER, 2001, p.09)

No entanto, a denominada *via democrática* em si não garante melhores condições de vida para os agricultores. Devido às exigências do BIRD, o governo federal assumiu o compromisso de assentar, na primeira etapa do Jaíba, 1.888 famílias de agricultores pobres da região. A megalomania das projeções iniciais para o Jaíba foi vencida pela força da realidade de crise econômica e falta de adesão do setor privado no sentido de investir no Projeto. Com a contrapartida do governo federal, o montante de investimentos relacionados ao empréstimo de 1998 para implantação da Etapa I do Jaíba totalizou US\$ 158 milhões, que seriam distribuídos da seguinte forma:

“Obras civis 34%, bens e equipamentos 21%, consultoria e outros serviços 29%, operação do distrito de irrigação 6% e contingências 10%. Por causa desse empréstimo, o Banco Mundial passou a acompanhar o Projeto fazendo exigências ao Estado, em favor do assentamento de pequenos irrigantes.” (RODRIGUES, 1998, p. 20)

A União foi representada no convênio para construção da primeira etapa pela CODEVASF. No convênio ficou estabelecido que seria criado um Distrito de Irrigação de Jaíba – nos moldes dos distritos de irrigação da Califórnia, EUA –, para o qual seria repassada a administração de toda a área irrigada na Etapa I. Esse foi criado em 1988. O DIJ, como é chamado, é uma instituição de caráter privado, composta por representantes dos irrigantes, dos empresários proprietários de lotes, da CODEVASF e da Ruralminas, órgão do governo de Minas Gerais para a assistência ao setor agropecuário.

O Distrito de Irrigação significava a democratização da gestão do Projeto, segundo a CODEVASF. Mas significava, também, a sua privatização, ou pelo menos uma tentativa de privatização, exigência fundamental das políticas do BIRD naquele momento. Entendemos que aí está um dos grandes problemas estruturais do Projeto: a sua orientação a partir do financiamento do BIRD, que exige a aplicação de suas diretrizes políticas e ideológicas na aplicação dos recursos negociados. Problema não porque seria ideal a política de desenvolvimento centrada nas grandes empresas agrícolas, até mesmo porque elas estavam se recusando a investir no Projeto devido à falta de perspectivas de mercado, mas porque a mudança de orientação deveria ser antecedida por uma profunda mudança em toda a proposta de desenvolvimento regional almejada pelo pensador Celso Furtado nos anos JK com a criação da Sudene.

Mais uma vez o projeto de redução da pobreza e das desigualdades sociais foi esquecido. Dessa vez foi constituído um projeto de cunho neoliberal no qual se projetou um afastamento gradativo do Estado tanto da gestão como do financiamento do Jaíba.

Nesse sentido, levar os produtores rurais pauperizados do norte de Minas a se transformarem em bóias-frias era uma operação relativamente simples, já operada em várias regiões do Brasil, mas levá-los a se transformarem em pequenos produtores capitalistas, como foi concebido na denominada *denotação social do projeto*, tornou-se uma operação extremamente complexa. Tal mudança de perspectiva significou para aqueles trabalhadores excluídos no campo uma passagem abrupta da economia de subsistência à economia de mercado capitalista.

Assim, de acordo com a política do BIRD, o Estado criaria a infraestrutura do Projeto e o entregá-lo-ia aos agricultores que fariam a gestão acompanhada por uma agência governamental. E, o mais importante: os agricultores pagariam pela utilização da água, da energia elétrica e também pela infraestrutura por meio de uma taxa de amortização. A orientação do estado desenvolvimentista keynesiano foi substituída pela proposta de desenvolvimento orientada pelo Estado, em que ocorre uma parceria entre Estado e a iniciativa privada. Essa estratégia estava em sintonia com a política geral que passou, desde então, a nortear as intervenções das instituições multilaterais no Terceiro Mundo. Era a guinada neoliberal expandindo-se via políticas de combate à pobreza.

Nessas circunstâncias, famílias paupérrimas assentadas, uma política de juros extremamente altos até mesmo para o setor industrial, ausência de uma política agrícola nacional para pequenos produtores, falta de infraestrutura para

um grande empreendimento agroindustrial na região e as necessidades da mudança de lógicas no processo de produção dos agricultores tornaram-se os maiores obstáculos para o desenvolvimento do Projeto Jaíba ao longo da implantação de sua primeira etapa, etapa esta até hoje não totalmente concluída.

Algumas ONGs, como o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, apontaram, na época, alguns desses problemas. A maior crítica centrava-se na perspectiva de mercado daquela proposta. Segundo tais organizações, o Estado deveria desenvolver projetos regionais na perspectiva da solução direta dos graves problemas sociais ali existentes, não numa proposta de solução, via mercado. Uma reforma agrária com amplo apoio governamental aos assentados seria solução mais viável naquele momento, argumentavam.

O esvaziamento do papel da Sudene enquanto principal articuladora do desenvolvimento regional estava em curso no final da década de 1990. Nesse momento, o receituário neoliberal reforçava a necessidade de privatização e consequente esvaziamento do papel indutor do Estado no desenvolvimento do País. O ideal de Celso Furtado ao conceber uma agência de desenvolvimento que resgatasse uma região secularmente relegada ao subdesenvolvimento foi sendo abandonado a partir dos anos 1990. O maior exemplo foi o afastamento gradativo da Sudene das discussões sobre o destino dos projetos de irrigação.

Agora à frente da gestão e implementação dos projetos, a CODEVASF era a representante oficial do governo federal no Projeto Jaíba. Os responsáveis pela implantação do Projeto não abriram a discussão sobre a mudança de rumo fundamental para o Projeto Jaíba. Essa crítica é unânime entre as entidades da sociedade civil que acompanham, há décadas, a implantação do Projeto. As críticas feitas pelas ONGs não foram consideradas em qualquer documento oficial a que tivemos acesso. A falta de diálogo com a sociedade civil organizada é uma marca na história do Jaíba. Mesmo os governos livremente eleitos não abriram o debate sobre o Projeto. Em 1999, o governo de Minas assinou convênio de US\$ 110 milhões com o Japan Bank International Cooperation, para implantação da Etapa II do Projeto Jaíba, sem qualquer debate com a sociedade civil organizada. Esse é um exemplo do caráter autoritário ali presente. Como a sociedade civil organizada regional foi contrária ao investimento de vultosas somas de recursos em um projeto de sucesso duvidoso, os governos preferiram ignorá-la. Vale ressaltar que a Etapa II retorna ao formato original e conservador do Jaíba, portanto, terá lotes entre dez e 90 hectares, exclusivamente para empresários agrícolas.

No ano de 1988, o BIRD estava antecipando, no Projeto Jaíba, a sua proposta de *reforma agrária de mercado* implantada no País em meados dos anos 1990 por intermédio de programas como o Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário. Tal proposta está inserida nas políticas neoliberais de redução da participação do Estado nas políticas sociais em detrimento do aumento da sua participação no aporte de capital para o empresariado. O Estado contrai empréstimos do BIRD, adquire as terras dos latifundiários e repassa-as aos trabalhadores sem terra na forma de financiamento de longo prazo. Toda a transação é feita dentro da lógica de mercado. Mecanismos como a desapropriação, ou princípios como a função social da terra, são excluídos na busca de soluções de mercado para a questão agrária no Brasil.

A partir de então, o mercado trataria de fazer a seleção dos mais capazes. O capitalismo privilegiaria os mais esforçados e puniria os preguiçosos, segundo o pensamento liberal. O discurso do mérito é a base da ideologia do individualismo, a qual transfere para o indivíduo praticamente toda a responsabilidade pelo seu sucesso ou fracasso na vida em sociedade. Como o tratamento teoricamente é igualitário, é o mérito individual que se torna o diferencial básico. A busca pelo sucesso individual é o mais poderoso combustível para o progresso social, segundo os liberais. A responsabilidade do sucesso ou do fracasso dos agricultores estaria, assim, nas mãos de cada um deles segundo os idealizadores da reforma agrária de mercado.

Com a reforma agrária de mercado nos anos 1990, o Estado abriu mão da utilização de suas prerrogativas de regulador das relações sociais e as transferiu para o mercado. No entanto, ele estava regulando o conflito entre latifundiários e sem-terras, mas em benefício dos primeiros. A negociação das terras pelo valor de mercado beneficiava os latifundiários e não rompia com a perversa concentração de terras; pelo contrário, ela incentiva o uso especulativo da terra. Quanto aos trabalhadores, em lugar de receberem gratuitamente a terra para trabalhar, passaram a contrair mais uma dívida que se somou aos penosos financiamentos agrícolas. A reforma agrária de mercado seguiu a trajetória conservadora da modernização da agricultura brasileira. O segmento de fato beneficiado continuou sendo o dos grandes proprietários de terras. A supervalorização da terra e outras negociatas marcaram a maioria das experiências desse modelo de reforma agrária.

O Estado brasileiro, seguindo as diretrizes neoliberais do Banco Mundial, reformulou esse projeto de irrigação no extremo norte de Minas Gerais, em

1988, dentro das diretrizes da resolução de graves problemas sociais por meio das leis de mercado. O Jaíba é um exemplo das novas diretrizes de uma instituição multilateral que passou a propor o desmonte da estrutura de intervenção social do estado keynesiano desenvolvimentista, que tinha sido montado no Brasil, assim como em várias partes do mundo.

Assim, as novas diretrizes do Banco Mundial exigiam, entre outras medidas, a constituição de um novo sujeito no norte de Minas. Em lugar da produção de subsistência, a produção para o mercado; em lugar da exclusão social, uma inclusão específica nas relações capitalistas; em substituição ao trabalho, de acordo com as determinações da natureza, o trabalho racionalmente controlado; em lugar do aprendizado no cotidiano do trabalho, a educação formal. A denominada denotação social do projeto determinou uma tarefa gigantesca para os seus gestores: viabilizar a constituição desse novo sujeito, o que implicaria a passagem de agricultor sertanejo, excluído das relações sociais de produção da região, a agricultor do tipo *farmer* estadunidense. O novo sujeito a ser constituído de acordo com os interesses da intervenção estatal implementada seria:

“Este camponês capitalizado, espécie de farmer do sertão, seria aquele pequeno proprietário que, a partir do acesso à terra e ao financiamento, conseguisse não simplesmente reproduzir a sua força de trabalho e de sua família, mas acumular algum capital, ampliar sua produção e transformar-se num pequeno burguês abastado, um pequeno empresário capitalista.” (GOMES, 1983, p. 74)

Para os idealizadores dessa mudança de enfoque do Projeto, tal tarefa poderia ser viabilizada pela educação formal, pela formação dos indivíduos de acordo com as novas exigências definidas pela agricultura de mercado, baseada nas novas tecnologias.

O Projeto Jaíba foi idealizado inicialmente visando à melhoria das condições de vida da população do norte de Minas. As ideias sobre a sua criação tomaram consistência com o movimento pró desenvolvimento regional encabeçado por Celso Furtado no final dos anos 1950. A Sudene, fruto do surto de desenvolvimento dos anos JK foi um marco para o desenvolvimento do Nordeste e também do norte de Minas.

No entanto, com o golpe militar de 1964, o desenvolvimento econômico e social idealizado por Celso Furtado foi substituído pelo desenvolvimento dependente dos militares. O Jaíba é um exemplo da forma que os militares

utilizaram para incorporar algumas regiões do País ao capitalismo. Os investimentos da Sudene priorizaram naquele período os grandes empreendimentos privados, urbanos ou rurais. Iniciativas públicas de enorme alcance social como o Projeto tiveram seus investimentos interrompidos. Mesmo com a contrapartida exigida pelo Banco Mundial nos anos 1980, o governo brasileiro não honrou por completo seus compromissos com os pequenos agricultores.

Ocorreu no norte de Minas, a partir dos anos 1960, um desenvolvimento centrado na reprodução do capital sem grandes preocupações com as condições de vida da maioria da população. A infraestrutura e mesmo serviços essenciais não foram garantidos para a população de áreas escolhidas para implantação de projetos como o Jaíba.

A parte um, dos pequenos agricultores, sempre esteve abandonada pelo poder público. A parte dois, destinada aos médios e grandes empreendimentos, está em franca expansão. Ainda hoje os incentivos do Estado estão concentrados na grande produção. Para os trabalhadores sobra o emprego nas usinas produtoras de álcool e em outras atividades típicas do trabalhador bóia-fria.

Considerações finais

As famílias oriundas da agricultura tradicional foram assentadas sem um projeto de preparação para o trabalho consistente que levasse em consideração as mudanças ontológicas e não apenas gnosiológicas pelas quais precisariam passar ao assumirem a agricultura de mercado. A produção de subsistência foi totalmente desarticulada e a maioria dos irrigantes resiste às mudanças necessárias para produzirem em bases capitalistas.

Os agricultores pobres foram assentados no Projeto confiando em suas diretrizes de transformá-los em pequenos e prósperos capitalistas. A sociedade comprou a ideia de que ali estava se construindo uma nova etapa na agricultura familiar do País. Segundo o governo federal os assentados seriam formados segundo o modelo do *farmer* estadunidense. Mas eles se tornaram trabalhadores expropriados pelo capital. Eles são trabalhadores para o capital, mas fora das relações capitalistas tradicionais. São submissos ao capital à medida que dependem do conhecimento científico, dos meios de produção, dos insumos, do financiamento e também do comércio para ecoar seus produtos. Em todas essas etapas, está presente o capital para expropriar valor de seu trabalho. Eles não são capitalistas nem tão pouco trabalhadores assalariados, mas produzem valor, são expropriados assim como os assalariados.

A transformação dos agricultores sertanejos em pequenos capitalistas não passa de discurso. Na verdade, eles estão sendo transformados em uma categoria social específica para produzir valor mediante relações não capitalistas, com a ajuda do Estado. Os ensinamentos para as gerações de capitalistas são muito diferentes dos ensinamentos para a classe trabalhadora, mesmo que eles estejam no mesmo tempo e espaço. Usando a metáfora de Bernardo (1989), a escola seria com um avião onde viajam pessoas de classes diferentes, irrigantes e capitalistas. Passados todos esses anos, o Estado não consegue formular um projeto de sociedade para o Jaíba por não poder assumir, explicitamente, a condição de superexploração dos irrigantes. No capitalismo, a inserção no mercado não possui outro espaço que não o de capitalista e/ou gestor, classe expropriadora de valor, ou então, o de produtor de valor para o capital, ou seja, classe expropriada.

A crise econômica e as péssimas condições de vida de uma parte significativa dos irrigantes são evidentes. Entretanto, a falta de adesão a alguns princípios básicos de higiene para com o meio ambiente e o não cumprimento de algumas regras essenciais no processo produtivo são mais difíceis de serem percebidas. E são justamente essas últimas que denunciam a existência de uma tênue *estrutura de plausibilidade*, uma resistência às novas relações sociais de produção.

A gestão do Projeto assumiu a empreitada de transformar os agricultores da economia de subsistência em produtores rurais do tipo *farmer* estadunidense, sem atentar para o fato de que a agricultura é um dos setores mais controlados pelo poder público nos Estados Unidos. Analisaram os agricultores familiares daquele país pelo aspecto da sua produtividade. Mas, “esqueceram-se” do mito jeffersoniano, que argumenta ser o agricultor tipo *farmer* um livre competidor nas relações capitalistas, agindo livremente no espaço onde vigora apenas a mão invisível do mercado, mas, na verdade, esconde um alto grau de protecionismo estatal para o setor. Passou-se a cobrar dos irrigantes, então, uma eficiência praticamente impossível de se conseguir nas condições sociais de produção do Brasil na atualidade.

A Sudene, como agência de desenvolvimento, seria um sustentáculo dos pequenos produtores na competição com a agricultura nacional e internacional, e essa seria uma postura de um modelo de desenvolvimento que realmente se preocupasse com os trabalhadores. Entregar os empreendimentos para serem geridos pelos próprios trabalhadores é, aparentemente, uma medida democrática. No entanto, quando essa transferência de responsabilidade significa também a retirada gradual dos investimentos públicos da produção local, a medida não passa de uma decisão estratégica de cunho neoliberal.

As resistências dos irrigantes existem em decorrência da mudança na forma de produzir ter exigido alterações profundas na sua própria condição de ser e acentuado o processo de expropriação do seu trabalho. As transformações nas relações sociais de produção desenraizaram-nos, criando uma profunda insegurança. Sendo assim, uma nova estrutura de plausibilidade passou a ser necessária para tentar dar suporte às transformações. A carência de um projeto de sociedade exequível, de uma política estável de preparação para o trabalho, tem reforçado a insegurança das famílias.

Ademais, o assentamento dos agricultores tradicionais significou a imposição de novas relações sociais. A incorporação ao mercado foi realizada sem um processo de mediação. As condições de produção no Projeto não permitem optar entre entrar ou não para o mercado. Muitos assentados não faziam nem mesmo ideia do que seria esse mercado. A máxima liberal da seleção dos mais aptos, aplicada ali, significa uma crueldade para com pessoas que apostaram no sonho de se transformarem em pequenos produtores modernos.

A falta de liberdade para escolher entre a agricultura tradicional e a de mercado, e mesmo o momento de assumir esta última, demonstra o grau de submissão dos irrigantes. As resistências pontuais, na verdade, são resistências à lógica da produção de mercado e as consequências dela para suas vidas.

Como o capital está preocupado não com a condição humana, mas, sim, com a produção de valor, ele não leva em conta a dimensão ontológica dos indivíduos. Pelo contrário, preparar para o trabalho na perspectiva da produção de valor é ter seu universo cindido, é alienar-se perante o capital. O modelo de agricultura que está se constituindo no Projeto Jaíba aponta uma submissão cada vez maior ao capital dentro do quadro predatório do capitalismo no Brasil.

Com a recriação da Sudene, coloca-se um grande dilema. Recriada a Sudene, qual modelo será implantado de fato? Será a Sudene dos grandes empreendimentos privados, da preocupação com a reprodução do capital ou a Sudene defendida por Celso Furtado, do desenvolvimento econômico e social visando combater os desequilíbrios regionais no Brasil? É possível reconstruir a parte dos irrigantes, visando, de fato, melhorar suas condições de vida na perspectiva de atenuar as diferenças sociais e regionais como era originariamente o projeto da Sudene?

Referências

Livros

- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas: UNICAMP/ANPOCS, 1992.
- ENGUIITA, M. *A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- GUIMARÃES, A.P. *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- IANNI, O. *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- _____. *Imperialismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- MARTINS, J.S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MOREIRA, R.J. *Agricultura familiar: processos sociais e competitividade*. Rio de Janeiro: Mauad/ UFRJ, 1999.
- OLIVEIRA, A. *A agricultura camponesa no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1997.
- SZMRECSÁNYI, T. *Pequena história da agricultura no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1998.

Periódicos

- ABRAMOVAY, R. O capital social do territórios: repensando o desenvolvimento rural. *In: Economia Aplicada*. Vol. 4, nº. 2, abril/maio, 2000.
- BERNARDO, J. A produção de si mesmo. *In: Educação em Revista*. Belo Horizonte: UFMG. N 9, 1989.
- PORTO, M.S.G. Temas e tendências da sociologia rural: a experiência recente da Universidade de Brasília. *In: Sociedade e Estado*. s/n. Brasília: UNB, 1990.
- SANTOS, J.V.T. O processo de colonização agrícola no Brasil contemporâneo. *In: Sociedade e Estado*. Vol. IV, nº. 2. Brasília: UNB, jul/dez 1989.

Dissertação, tese e monografia

- ANDRADE, E. *O processo de trabalho na agricultura intensificada: estudo sobre perímetro público irrigado no Vale do São Francisco*. Dissertação de Mestrado em ciência política. Campinas: UNICAMP, 1992.
- CARNEIRO, G.V.F.B. *Pedagogia do trabalho: produção da necessidade-desejo do trabalho assalariado*. Dissertação de Mestrado em educação. Belo Horizonte:

UFMG, 1992.

GOMES, N.M. *Estado, capital e colonização na fronteira agrícola mineira*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 1983.

RODRIGUES, L. *Investimento agrícola e o grande Projeto Jaíba: uma interpretação – 1970-1996*. Tese de Doutorado em história econômica. São Paulo: USP, 1998.

Eventos

SILVA, G.L.; AFONSO, P.C.S. (2009). *A implantação de um novo tipo de cultura em substituição à fruticultura irrigada no Projeto de Irrigação de Pirapora – MG*. XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária. São Paulo, 2009, p. 1-21.

Documentos eletrônicos

SAUER, S. *A proposta de “Reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil*. Brasília, 2001. Disponível em:
<www.dataterra.org.br/documentos/sintese/SAUERnotas.html>.

AGRADECIMENTOS

O seminário Desenvolvimento Regional do Nordeste nasceu de um encontro de professores e pesquisadores, membros do Centro Celso Furtado, que aceitaram integrar o comitê científico do evento: a Tania Bacelar, Marcos Costa Lima, Jair do Amaral Filho, Carlos Brandão, Ricardo Ismael, Marcos Formiga, o agradecimento superlativo. Tão logo se esboçaram as linhas da programação, o Banco do Nordeste do Brasil aderiu ao projeto, possibilitando-nos trazer pesquisadores estrangeiros que, na Índia e na França, há muitos anos se debruçam sobre o desenvolvimento regional: a José Sydrião de Alencar Jr., então superintendente do Etené/BNB, nosso agradecimento pelo patrocínio. A Universidade Federal de Pernambuco foi parceira de primeira hora, oferecendo-se para acolher o seminário no seu Centro de Convenções: sem a professora Solange Coutinho, pró-reitora de extensão, Miriam Vila Nova Maia, chefe da divisão de apoio institucional, Elizabeth Sacramento, a organização do seminário teria sido muito mais difícil. Na Fundação Joaquim Nabuco contamos com a generosa colaboração de Isabela Chaves Cribari e de Hamilton Monteiro, que nos facilitaram a projeção, no cinema da Fundaj, do documentário “O Retorno”, em presença de seu diretor, Rodolfo Nanni. A Nanni e a José Mariani, diretor de “O longo amanhecer – cinebiografia de Celso Furtado”, agradecemos a ida ao Recife e a oportunidade que nos deram de levar aos participantes seus dois comoventes documentários.

O regente João Batista de Coimbra Silva Barbosa dirigiu o Coral que honrou a sessão de abertura. A pesquisa documental coordenada por Marcos Costa Lima contou com o entusiasmo dos jovens pesquisadores Anderson Matias Cardozo, Antônio Henrique Lucena Silva, Augusto Wagner Teixeira Jr, Diogo Moura, Renan Cabral da Silva e Rodrigo Santiago. A exposição “Celso Furtado: vocação Nordeste (1958-64)”, que resultou da pesquisa, foi idealizada por Amelia Paes. Fernando Rodrigues assegurou com a competência de sempre a infraestrutura das viagens e hospedagem dos convidados brasileiros e estrangeiros. A eles, nosso muito obrigado.

**Programação do seminário
Desenvolvimento regional do Nordeste
Recife, 13-16 de outubro de 2009**

Dia 14, quarta-feira

17h – Inauguração da exposição “Celso Furtado: vocação Nordeste (1958-64)”.

17h30 – **Projeção do documentário “O longo amanhecer”**, de José Mariani, na presença do diretor.

18h30 – **Lançamento dos livros:**

O Nordeste e a saga da Sudene (col. Arquivos Celso Furtado, n. 3, RJ, Centro Celso Furtado/Contraponto).

Formação econômica do Brasil, edição comemorativa dos 50 anos, apresentação de Rosa Freire d’Aguiar e prefácio de Luiz Felipe de Alencastro (SP, Companhia das Letras).

O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje (RJ, Centro Celso Furtado/BNB/Contraponto).

Desenvolvimento e subdesenvolvimento, de Celso Furtado (RJ, Centro Celso Furtado/Contraponto).

19h – **Sessão de abertura.** Prof. Amaro Lins, reitor da UFPE, José Sydrião de Alencar Jr., superintendente do ETENE/BNB, Rosa Freire d’Aguiar, do Centro Celso Furtado, Solange Coutinho, pro-reitora da Proext/UFPE, Luiz Felipe de Alencastro, da Universidade de Paris, Marcos Costa Lima, da UFPE e José Antonio Bertotti, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Recife.

Conferência inaugural: Luiz Felipe de Alencastro, professor titular da cátedra de História do Brasil na Universidade de Paris-Sorbonne.

Dia 15, quinta-feira

9h – Mesa 1 – A criação da Sudene

Coordenação: Amelia Cohn (USP)
Francisco de Oliveira (USP)
Wilson Cano (Unicamp)
Vera Cepêda (UFSCAR)

11h – Mesa 2 – O Nordeste que dá certo

Coordenação: Tania Bacelar (UFPE)
Jair do Amaral Filho (UFC)

15h – Mesa 3 – Atualidade do desenvolvimento regional

Coordenação: Marcos Costa Lima (UFPE)
Amit Bhaduri (Universidade J. Nehru, Nova Delhi)
Carlos Brandão (Unicamp)
Xavier Gizard (Secretário-geral da Conferência Europeia das Regiões Marítimas Periféricas)

19h – **Projeção do documentário “O retorno”,** de Rodolfo Nanni, na presença do diretor.

Dia 16, sexta-feira

10h – Mesa 4 – A pobreza: realidade e controvérsias

Coordenação: Dulce Pandolfi (IBASE/FGV)
Lena Lavinás (UFRJ)
Celia Lessa Kerstenetzky (UFF)
Heloísa Mendonça de Moraes (UFPE)

15h – Mesa 5 – Um Federalismo cooperativo no Brasil

Coordenação: Ricardo Ismael (PUC-RJ)
Valeriano Costa (Unicamp)
Eduardo Raposo (PUC-RJ)
Ivo Coser (UFRJ)

17h – Mesa 6 – Novos cenários para o Brasil e Nordeste

Coordenação: Marcos Formiga (CNI/UNB)
José Maria de Aragão
Tania Bacelar (UFPE)
Paulo Guimarães (Chefe do Departamento regional do BNDES)
Celso Pinto de Melo (UFPE)

Dias 13, terça-feira, e 14, quarta-feira

Cursos:

Novas teorias sobre o desenvolvimento regional. Prof. Ana Cristina Fernandes/UFPE

O Nordeste na Federação brasileira. Prof. Ricardo Ismael (PUC-RJ)

O Nordeste na obra de Celso Furtado. Prof. Wilson Cano (Unicamp) e prof. Fernanda Ferrário (Sudene)

Grupos de trabalho:

1. O Nordeste segundo Celso Furtado. Balanço da Sudene: revisitando a fantasia desfeita. O Nordeste na formação histórica brasileira Coordenação: Prof. Fernanda Ferrário.

Artigos:

O debate sobre o problema regional nordestino nas leituras de Celso Furtado e Wilson Cano. Cícero Alves dos Santos e Francisco do O' de Lima Júnior.

O algodão na economia da zona da mata de Pernambuco, 1880-1920. Cláudio Roberto de Souza.

Quo vadis Nordeste? Vicissitudes da questão regional no contexto do capitalismo contemporâneo. Francisco Carlos Baqueiro Vidal.

Região e desenvolvimento regional na obra de Celso Furtado. Hermes Magalhães Tavares.

O desafio da unidade regional e a nova Sudene: impasses e perspectivas. Priscila de Góes Pereira.

A Insurreição Praieira (Pernambuco, 1848-49) no contexto de consolidação da monarquia brasileira e de crise da economia açucareira do Nordeste. Vania Maria Cury.

2. Estado e instituições públicas no Nordeste. O Nordeste no federalismo brasileiro. Elite política e partidos políticos no Nordeste. Coordenação: prof. Ricardo Ismael.

Artigos:

Emprego público, ação de estado e desenvolvimento regional: o caso do Nordeste do Brasil. Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho Filho, Marcelo Almeida de Britto, Simone de Figueiredo.

O papel do estado no desenvolvimento econômico brasileiro e nordestino na visão de Celso Furtado. José Elesbão de Almeida.

Federalismo e o Nordeste brasileiro: as políticas de desenvolvimento regional na era Fernando Henrique Cardoso. Lucilélia Aparecida Colombo.

Considerações sobre receitas municipais em estados do nordeste brasileiro: uma análise comparativa referente ao comportamento da arrecadação dos municípios baianos, cearenses e piauienses, no ano de 2007. Luís Abel da Silva Filho, Yuri Cesar de Lima e Silva, Adriano Olivier de Freitas e Silva, William Gledson e Silva.

A implantação dos projetos de irrigação no semiárido pernambucano. Renata Maria Caminha Mendes de Oliveira Carvalho.

Federalismo cooperativo, consórcios intermunicipais e desenvolvimento do Nordeste. Rodrigo Chaloub Dieguez.

3. Desenvolvimento local no Nordeste. Novas propostas para o desenvolvimento do semi-árido. A questão ambiental nordestina. Estrutura produtiva e desenvolvimento do Nordeste. Coordenação: prof. Ana Cristina Fernandes.

Artigos:

Hidrelétricas e o custo social da energia limpa: o caso da barragem de Itaparica. Deborah Werner e Fábio Lucas Pimentel de Oliveira.

Integração do rio São Francisco com as bacias do nordeste setentrional: racionalidade econômica e impactos na dinâmica de crescimento do semiárido. Eduardo Kaplan Barbosa e Gustavo Antônio Galvão dos Santos.

Macroeconomia nordestina e dinâmica econômica recente de Pernambuco: perspectiva de mudança ou sinal de continuidade na estrutura produtiva estadual? Fábio Lucas Pimentel de Oliveira.

Projeto uma terra e duas águas (P1+2): um novo padrão de desenvolvimento para o semi-árido brasileiro. Kelvio Felipe dos Santos e Maria Messias Ferreira de Lima.

Comércio exterior do Nordeste (1990-2008) e dilemas de política pública em uma economia pobre com pauta concentrada. Maria Cristina Pereira de Melo e Ana Maria Fontenele.

Política nacional de combate à desertificação: diretrizes para a conservação socioambiental do bioma caatinga. Viviane Motta Barreto Nogueira, Ângela Maria Cavalcanti Ramalho, Gesinaldo Ataíde Cândido, Sandra Sereide Ferreira da Silva, Minelle Enéas da Silva.

4. Movimentos sociais no Nordeste. O Nordeste na integração sul-americana. Cultura e desenvolvimento do Nordeste. Inovação e desenvolvimento do Nordeste. Coordenação: prof. Jair do Amaral Filho.

Artigos:

Desenvolvimento, educação e diversidade cultural: o programa ensino médio no campo com intermediação tecnológica nas comunidades afro-indígenas da Bahia. Cristiane Batista da Silva Santos e Rute Andrade Castro.

Reconstruindo Cajueiro Seco: arquitetura, política social e cultura popular em Pernambuco (1960-64) Diego Beja Inglês de Souza.

Os irrigantes do Projeto Jaíba: da produção de subsistência à agricultura moderna. Gilmar Ribeiro dos Santos e Ricardo dos Santos Silva.

A integração do Nordeste com o Mercosul: uma análise da inserção das exportações regionais. Jorge Luiz Mariano da Silva e Juliana Schmaltz Martins.

A imaturidade do sistema setorial de inovação em saúde no estado de Pernambuco: uma análise a partir da base corrente dos grupos de pesquisa do CNPq. José Geraldo Pimentel Neto.

A luta pela moradia nos anos 80: movimento de defesa dos favelados no Nordeste. Maria Alexandra Monteiro Mustafá.

5. Desenvolvimento local no Nordeste. Novas propostas para o desenvolvimento do semi-árido. A questão ambiental nordestina. Estrutura produtiva e desenvolvimento do Nordeste. Coordenação: prof. Ana Cristina Fernandes.

Artigos:

Dinamismo regional e aglomerações da indústria petroquímica nordestina. Fábio Heleno Mourão da Costa.

Indústrias Centrais e Pioneiras: uma análise sobre a concentração e dinâmica espacial da manufatura e perspectivas de políticas de desenvolvimento para o Nordeste brasileiro. Gustavo Antônio Galvão dos Santos, Eduardo Kaplan Barbosa, Rodrigo Loureiro Medeiros.

A atividade petrolífera como fator de transformações da economia e da estrutura produtiva do Rio Grande do Norte – 1985-2004. João Rodrigues Neto.

Onde o vento faz a curva: a formação do polo de energia eólica no estado do Rio Grande do Norte. Maria do Socorro Gondim Teixeira.

A reterritorialização do retorno cearense: uma perspectiva geográfica. Thiago Romeu de Souza.

“Eufórias maranhenses” e o mito do desenvolvimento econômico. Welbson do Vale Madeira.

