

## APRESENTAÇÃO

Após um período de “exílio forçado” na última década do século XX, eis que retorna ao cenário teórico e político da periferia latino-americana a questão das desigualdades regionais no capitalismo. De fato, os anos 90 foram pródigos em abordagens que traduziam, em última instância, o amplo predomínio do novo liberalismo econômico, um fenômeno que deslocou para um plano secundário as teorias que buscavam explicar as realidades periféricas de um ponto de vista próprio, privilegiando os aspectos estruturais. Atualmente, no entanto, parece reinar um misto de desconfiança e inquietação diante dessas abordagens, o que sinaliza uma tendência de esgotamento relativo do paradigma (neo)liberal e das teses celebrantes da globalização como um fenômeno necessariamente irreversível, homogêneo e includente, àquele associadas. De todo modo, a conjuntura atual parece ser propícia não só para importantes revisões teóricas, como também para avanços no conhecimento sobre o fenômeno das desigualdades espaciais.

É nesse quadro teórico que se propõe inscrever a publicação **Desigualdades Regionais**, da Série Estudos e Pesquisas, a cargo da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. O objetivo desta publicação é contribuir para um novo esforço de planejamento, pelo subsídio que poderá oferecer à elaboração de políticas públicas mais ajustadas às reais necessidades de parcelas expressivas da sociedade. Tal subsídio pode ser encarado de uma dupla perspectiva: de um lado, o aporte teórico e conceitual deve ser considerável, o que implica afirmar que os planejadores, de modo geral, precisam resgatar a tradição perdida dos estudos mais aprofundados, sejam globais ou setoriais; e, do outro, as contribuições sobre as desigualdades regionais concretas, assentadas em rigorosa análise, devem possibilitar uma maior clareza para a formulação de políticas públicas destinadas a corrigi-las, bem como para o acompanhamento e a avaliação dessas mesmas políticas.

Esta publicação está dividida em duas seções: a primeira, mais abstrata, tratará de discutir aspectos teóricos e conceituais, como aqueles relacionados aos vínculos existentes entre o desenvolvimento das economias capitalistas – notadamente as periféricas, como a brasileira – e os espaços, e à validade atual da noção de região; a segunda, de caráter mais concreto, deverá se debruçar sobre as desigualdades regionais brasileiras tais como se apresentam na atualidade, partindo da análise sobre as disparidades inter-regionais brasileiras, com destaque para a clássica questão nordestina, até chegar ao estudo das desigualdades intra-estaduais.

Atenta à necessidade de retomar o debate em torno do tema das desigualdades regionais, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia traz ao público esta contribuição, a qual, obviamente, não tem pretensões de esgotar essa discussão. O êxito obtido neste trabalho deve-se, fundamentalmente, à colaboração incondicional de todos os autores e ao talento e esforço árduo da equipe técnica responsável pela sua execução.

## GOVERNO DA BAHIA

Governo do Estado da Bahia  
Paulo Ganem Souto

Secretaria do Planejamento  
Armando Avena

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia  
Cesar Vaz de Carvalho Junior

Gerência de Estudos Econômicos - GEEO  
Gustavo Casseb Pessoti

## FICHA TÉCNICA

Coordenação Editorial  
Ana Cleusa Serra Mesquita (Bolsista)  
Francisco Baqueiro Vidal  
Ítalo Guanais Aguiar Pereira (Bolsista)

Apoio à Coordenação Editorial  
Margarida Motta

Normalização  
Gerência de Documentação e Biblioteca - GEBI

Projeto Gráfico  
Núbia Espinheira Avena

Coordenação Gráfica  
Dadá Marques

Revisão de Linguagem  
Dina Beck

Editoração  
2Designers

---

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.  
Desigualdades Regionais. Salvador: SEI, 2004.  
274 p. il. (Série estudos e pesquisas, 67).

ISBN 85-85976-51-9

1. Desigualdades regionais. 2. Desenvolvimento econômico. I. Título. II. Série.

CDU 338.1(813.8)

---

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Avenida, 435, 2º andar - CAB - CEP 41.750-300 - Salvador - Bahia  
Tel.: (71) 3115-4822 / 3155-4816 / 3115-4825 - Fax: (71) 371-1853  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br) - [sei@sei.ba.gov.br](mailto:sei@sei.ba.gov.br)

## □ SUMÁRIO

5	APRESENTAÇÃO
	<b>ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS</b>
9	O PROCESSO DE SUBDESENVOLVIMENTO, AS DESIGUALDADES ESPACIAIS E O “JOGO DAS ESCALAS” <i>Carlos Antônio Brandão</i>
39	REGIÃO: DESAFIOS E EMBATES CONTEMPORÂNEOS <i>Meri Lourdes Bezzi</i>
89	DESENVOLVIMENTO REGIONAL, INOVAÇÃO E ESPAÇO NA GLOBALIZAÇÃO <i>Antônio Carlos F. Galvão</i>
	<b>DESIGUALDADES REGIONAIS BRASILEIRAS</b>
109	CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA VALIDADE ATUAL DA DISCUSSÃO SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL <i>Francisco Baqueiro Vidal</i>
153	O NORDESTE, O PLANEJAMENTO REGIONAL E AS ARMADILHAS DA MACROECONOMIA <i>Leonardo Guimarães Neto</i>
177	CONDIÇÕES E PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO NO NORDESTE <i>Fernando Pedrão</i>
193	A TERRA E O HOMEM NO NORDESTE, HOJE <i>Manuel Correia de Andrade</i>
203	DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS NO ESTADO DA BAHIA: AVALIAÇÃO E QUESTÕES ESTRATÉGICAS <i>Sylvio Bandeira de Mello e Silva</i>
219	ARTICULAÇÃO DE ATORES SOCIAIS, CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL <i>Pedro Silveira Bandeira</i>
251	AS IMPOSSIBILIDADES DO PROJETO DESCENTRALIZANTE DO BRASIL <i>Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro</i>

## **O PROCESSO DE SUBDESENVOLVIMENTO, AS DESIGUALDADES ESPACIAIS E O “JOGO DAS ESCALAS”**

Carlos Antônio Brandão\*

As questões estruturais do subdesenvolvimento, que vinham sendo analisadas pelo pensamento crítico latino-americano desde os anos 50, foram negligenciadas ou totalmente abandonadas pelas correntes teóricas hegemônicas hoje no mundo e no Brasil. No que diz respeito às questões regionais, esta afirmação deve ser ainda mais contundente. Este texto apresenta uma visão de como deveria ser reposta a questão das desigualdades regionais nos marcos da retomada de uma política nacional ativa de desenvolvimento, que articule apropriadamente as escalas espaciais, neste momento de análises, muitas vezes, demasiadamente localistas e voluntaristas.

Nos últimos anos, a concepção de que a escala local tem poder ilimitado invadiu o debate sobre o desenvolvimento urbano e regional, no Brasil e no mundo. Tais análises subtendem uma idéia de que estaríamos vivendo em comunidade, não em sociedade; que, em decorrência, esse conjunto social não é cindido em classes e interesses políticos complexos (daí discutirem apenas atores sociais); que vivemos processos de destruição das escalas intermediárias e o mundo estaria confirmando a tendência bipolar das escalas espaciais – apenas o “local” e o “global”. Nesta visão, altamente consensuada hoje, só restaria a opção de políticas de desenvolvimento monoescalares, isto é, só tendo o local como ponto de partida (e de chegada?), comunitário, solidário, em ambiente de alta sinergia associativa do seu “capital social”, e que poderia acionar e se conectar à rede dos fluxos globalizados.

Neste contexto, no presente artigo discutiremos a questão da necessidade, para a análise da dimensão espacial do subdesenvolvimento, de se tratar teórica, analítica e politicamente a questão das escalas, reafirmando a importância das escalas intermediárias, sobretudo da nacional.

Apontaremos algumas especificidades da escala nacional, de dimensão continental e marcada por heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais, políticas e culturais), como a brasileira, procurando apreender suas determinações, seus papéis e suas potencialidades na implementação de políticas de desenvolvimento.

---

\* Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da UNICAMP. Pesquisador do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional e do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico do mesmo instituto. Bolsista do CNPq. [brandao@eco.unicamp.br](mailto:brandao@eco.unicamp.br)

## OS LOCALISMOS E A NECESSÁRIA MEDIAÇÃO DO NACIONAL

A crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, de um modo geral, debilita os centros nacionais de decisão e comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional. No caso específico dos países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais) como o Brasil, esta situação se revela ainda mais dramática, ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador.

Neste contexto, grande parte da literatura internacional contemporânea, adotada de forma mecânica e indiscriminada no país – e que informa parcela majoritária das ações públicas em nível subnacional – proclama que bastaria cumprir as "exigências" da globalização, deste novo imperialismo da "partilha dos lugares eleitos", se ajustando, adaptando e submetendo a esta inexorável "fatalidade", para se tornar um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo este "pensamento único" que invade o debate do desenvolvimento regional, urbano e local na atualidade, **teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global.**

Se, por um lado, houve a revalorização do território, do que se convencionou chamar de "geografia econômica", e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro, ocorreu a completa banalização das questões que, malgrado sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro "pensamento único localista". Quase toda a literatura aborda, e as políticas "públicas" implementam, ações orientadas, em parte ou no todo, por essa concepção teórica e analítica.

Negligenciando cabalmente as questões estruturais do país e as marcantes especificidades de suas regiões, essa agenda se impôs de forma avassaladora na academia e nos governos estaduais e municipais (e nas diversas modalidades de políticas federais: sociais, industriais, agrícolas etc.).

Entendo que o enfrentamento a esta visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica, pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas. Nenhuma escala *per se* é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica destes, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Penso que, **ao contrário daquelas visões, as escalas ganham novo sentido e importância nesta fase do capitalismo.**

Torna-se urgente realizar a crítica ao enorme conjunto da literatura que sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos

agentes empreendedores que mobilizariam as potências endógenas de qualquer localidade.

Há insuficiências, desvios e conseqüências nefastas da aplicação mecânica desse modismo, que ressalta os microprocessos e as microdecisões, na verdade defendendo uma agenda que nega cabalmente a política; os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a Nação e o espaço nacional (na verdade, todas as questões estruturais e assim todas as escalas existentes entre o local e o global).

Muitas das diversas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais etc., possuem tal viés. A banalização de definições como “capital social”, redes, “economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, “comunidades solidárias”; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passem por parcerias “público-privadas”, baseadas no poder de “governança” das cooperativas, agências, consórcios, comitês etc., criou uma cortina de fumaça nas abordagens do tema.

Esta “endogenia exagerada” das localidades crê, piamente, na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua **governança** virtuosa lugareira. Classes sociais, ação pública, hegemonia etc., seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado.

Assim, “o local pode tudo” e, frente à crescente “sensibilidade do capital às variações do lugar”, bastaria se mostrar diferente e “especial”, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades etc., para ter garantida sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor “venda da região ou da cidade”, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento em longo prazo das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento.

Neste contexto, fica patente, hoje, a necessidade da reconstrução, teórica e política, de nossa reprodução social e material em bases nacionais, ou melhor, a reconstrução da própria base nacional, atingida duramente por políticas antinacionais e antipopulares há décadas.

### **A ESCALA NACIONAL ENQUANTO CONSTRUÇÃO HISTÓRICA, SOCIAL, POLÍTICA E ECONÔMICA**

O desenho da escala nacional, enquanto construto histórico, sócio-político e econômico, requer o controle sobre os preços fundamentais da economia, sobre os instrumentos de regulação, sobre o sistema de normas e instituições etc. Significa espaço minimamente

refratário, circunscrito e protegido. Diria que, por vezes, há verdadeira confusão no debate sobre o tema. É preciso ter claro que espaço nacional não é sinônimo de mercado interno "fechado" (cativo, "pouco poroso"), mas de articulação orgânica entre mercado interno e mercado externo, sob a égide do primeiro. Todo capitalismo, historicamente, cresceu para dentro e para fora, simultaneamente.

A manipulação dos instrumentos formadores dos preços econômicos, câmbio, juros e salários, é condição primária para moldar o recorte nacional, balizando os cálculos econômicos dos agentes localizados naquele limite geográfico, vis-à-vis os "residentes no exterior".

Com a definição da taxa de câmbio modula-se a gradação dos preços relativos, erigindo uma fronteira econômica entre as transações que geram e as que despendem divisas. Informa os ganhos com a exportação e o valor dos importados, dentre outras funções.

Com a definição da taxa de juros balizam-se as alternativas entre a criação de riqueza nova, empreendendo a geração de capacidade produtiva ou a manutenção desta riqueza sob a forma líquida. Esse preço da economia mede o custo dos recursos necessários ao financiamento da aplicação de capital.

Com a definição da taxa de salários constrói-se a "principal referência na opção tecnológica empresarial e um dos fundamentos da equação distributiva interna" (PAIVA, 2003, p. 4). Esta apresenta relações múltiplas com a produção, emprego e preços no sistema econômico, com grande complexidade em sua determinação e seu comportamento (BALTAR, 1985). Desdobramentos importantes da manipulação desta variável influenciarão o mercado de consumo de massa, o poder aquisitivo da população, além de importante componente do custo de produção.

As definições do fisco também serão decisivas para a determinação do espaço de uma economia nacional. A capacidade de exação, o nível e a distribuição da carga tributária são parâmetros que darão parte da capacidade financeira do Estado nacional, da constituição de fundos públicos e, em síntese, do raio de manobra para o manejo da política econômica com certo grau de autonomia e soberania nacionais.

Elemento síntese da necessidade da disciplina e soberania naquele espaço restrito, a moeda, a maior convenção nacional, presidirá o conjunto de decisões sobre o enriquecimento privado. A crença nela deve ser "suficientemente enraizada para permitir o movimento de preços relativos e a operação das forças da oferta e da demanda" (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 30). Conforme afirmou Braudel (1979, p. 473) "o termo que se impõe é **mercado nacional**: o enorme continente admite uma certa **coerência**, na qual a **economia monetária** é elemento importante, essencial. Essa coerência cria pólos de desenvolvimento, organizadores de **assimetrias indispensáveis a uma circulação ativa**" (grifos meus). Além desse poder sobre as relações internas é bom lembrar que, enquanto padrão de avaliação geral da riqueza, cumprirá papel central seu relacionamento com o regime monetário-financeiro mundial, hierarquizado pela moeda conversível. Nos espaços nacionais subdesenvolvidos, na ausência da conversibilidade,

exercerá função importante para determinar os graus de autonomia que o autocontrole de divisas escassas permitir.

**Essa delimitação econômica construída pela manipulação dessas variáveis cria os principais marcos para a definição da base territorial nacionalizada, condição material da (re)produção social.**

Entretanto, outras circunscrições serão decisivas para fixar o recorte da escala nacional. Para além do domínio econômico sobre aquela escala, outros fatores atinentes aos arranjos sociais, políticos e culturais imprimirão algum grau de unicidade de propósitos a esse recorte. Alguma comunhão de destino e alguma vontade compartilhada em relação ao futuro (BALAKRISHNAN, 2000) são necessárias ao delineamento e circunscrição de qualquer escala "geográfica". Assim, o nacional é espaço de poder e arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses, de alinhamento político mínimo, para além das clivagens de frações de classe e interesses. A apreensão destas múltiplas dimensões da questão desemboca, e é sintetizada e expressa, na questão do pacto federativo que se arma neste recorte nacional. Este contrato sociopolítico dá coesão e sanciona a unidade nacional no interior de dado território. Retornarei a esta questão ao final deste artigo.

Por paradoxal que possa parecer, crescentemente vem ganhando importância no "capitalismo desregulado" a discussão do papel do ordenamento legal e do ambiente jurídico na definição do recorte da escala nacional. O aparato de regulação e a capacidade de "governança", que o "confinamento" da escala nacional permite, nunca foram tão discutidos (obviamente que a maior parte destes debatedores propugnam pela "flexibilização" e/ou desaparecimento destas "normas impeditivas").

A construção da escala nacional envolve a criação de domínio, de se exercer controle, moderar, disciplinar e deve submeter e buscar neutralizar as determinações destrutivas e predatórias da mercantilização desenfreada, fiscalizar, monitorar, regular, conter forças desagregadoras. 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.

Envolve necessariamente autonomia de decisão, de comando soberano, circunscrição e geração de "centros internos de poder". Engendra arranjos sociais, políticos e econômicos que imprimem unicidade na/da ação, buscando superar clivagens regionais, culturais etc.

Deve aglutinar forças, articular a complementaridade produtiva e a solidariedade de interesses cruciais e desenvolver capacidade mínima de modular sua inserção externa, acumulando potência para enfrentar as pressões do centro hegemônico. Deve, neste embate, crescentemente constituir e aperfeiçoar mecanismos e instituições regulatórias à escala nacional, ramificadas de forma descentralizada para as instâncias subnacionais. Decerto "a vitória da perspectiva da 'não-nação' sobre a perspectiva da nação impõe uma dura luta política" (BENJAMIN, 2000, p. 63).

Portanto, torna-se fundamental resgatar as contribuições de List (1983), sobre "sistemas econômicos nacionais", para que possamos demonstrar que as economias nacionais não desapareceram e não se transformaram em meros "mercados" (mais ou menos emergentes ou não). E que é fundamental pensar em termos do desenvolvimento nacional das forças produtivas.

O recorte nacional envolve necessariamente algum nível de autodeterminação e autonomia, através da "internação dos centros dinâmicos" de decisão, como sempre ensinou Furtado, que possibilite algum grau de capacidade de disciplinar minimamente os circuitos, fluxos e os movimentos rápidos e voláteis de capitais especulativos. Portanto, envolve proteção e controle sobre os mecanismos "autoreguladores" das forças mercantis.

O nacional não é plataforma hospedeira de plantas ou um mero espaço recipiente de atividades econômicas e capitais, como quer nos convencer o discurso liberal-conservador, que procurou vencer as salvaguardas e defesas da unidade nacional, propondo apenas sua substituição pela criação de ambiente sedutor dos investimentos (disciplina, só do Estado; resguardo, apenas da "boa conduta" macroeconômica). Quanto mais porosas as fronteiras nacionais, segundo este "pensamento único", melhor.

Além de ser espaço de acumulação sob condições institucionais dadas, a escala nacional é historicamente fixada e politicamente criada e legitimada, ao resguardar, amparar e abrigar agentes "territorializados"/localizados que são submetidos a normas, regras e parâmetros que estabelecem um contraponto (também espacial), uma dualização entre agentes e interesses locais e externos.

Lembrar tal conjunto de questões torna-se hoje obrigatório no debate nacional e internacional, posto que há uma crença, quase generalizada, de que se poderia exercer controle e modular as "variáveis" responsáveis pelo processo de desenvolvimento em qualquer escala, sobretudo na menor.

Por fim, é bom lembrar que a discussão do desenvolvimento que se processa na escala nacional deve estar atenta aos caracteres distintivos que nesse espaço definem sua estrutura de propriedade, a distribuição da renda e da riqueza, a estrutura de consumo de suas classes sociais etc. Em seguida, discuto possíveis implicações da escala nacional ter dimensão continental.

### ○ NACIONAL DE DIMENSÃO CONTINENTAL: PORTE E COMPLEXIDADE

A extensão territorial dos mercados propicia diversificadas aplicações multissetoriais e multirregionais de capital. A valorização dos ativos (produtivos e financeiros) encontra diversas oportunidades na conquista horizontal, extensiva de novos mercados, com um vasto leque regional de possibilidades de reprodução ampliada e de realização dinâmica do excedente. O próprio tamanho do mercado permite, às vezes, ampliar escalas de produção e se apropriar de ganhos de escala e escopo que a **variedade geográfica dos**

**mercados** possibilita, minorando problemas de realização, e gerar potentes e dinâmicos desequilíbrios em cadeia.

Ou seja, permite-se aqui um possível cruzamento (virtuoso ou não) das problemáticas da escala espacial (o nacional), da escala geográfica (economia continental e heterogênea) e das escalas de produção (possibilidade de economias de escala e escopo). Em um momento de grandes transformações nas escalas tecnoprodutivas e organizacionais e nas formas de operar em diferentes escalas espaciais, o capitalismo ganha “flexibilidade” e mobilidade, colocando e reatualizando a necessidade do tratamento deste “cruzamento de escalas”.

O Brasil, com seu sistema produtivo integrado em uma sociedade urbana de massas, assegura bases econômicas e produtivas largas, em certa medida independente dos ciclos econômicos, propiciadas por sua diversidade geográfica, demográfica, de recursos naturais e de estratos e renda. Sua fuga para frente (da acumulação e no território continental) recorrentemente se beneficiou de seus ramos produtivos com escala e complexidade, que deixam muitos interstícios a serem virtualmente ocupados. Ensejam aparência de fragmentação/segmentação, mas têm sua força justamente aí nessas partições e espraiamentos. Gerando oportunidades de inversão variada, inerentes aos bloqueios e estrangulamentos desse processo com heterogeneidades produtivas e espaciais, propicia a aplicação de capital em diversificados ativos.

A própria idéia de especialização regional no Brasil torna-se pouco rigorosa, pois a diversidade produtiva está presente no continental país, criando oportunidades e fronteiras e horizontes de expansão, capazes de animar as inversões privadas, dadas pela própria forma de articulação regional do mercado interno. Explora complementaridades colocadas pelas oportunidades desconcentradas do patrimônio: ambiental, mineral e de qualidade de terras. Os efeitos articulados e as economias de relação e de diversificação sempre foram decisivos para a extensividade de nosso padrão de acumulação. O crescimento “espontâneo”, vegetativo, “natural” do mercado de consumo urbano (e mesmo o rural moderno) cumpriu função importante. Efeitos induzidos pelo comportamento da demanda corrente da rede urbana dispersa, e sua transmissão inter-regional, sustentou um mercado urbano em expansão vegetativa, com demanda variada e reprodução ampliada pelo seu próprio porte.

Diversos grupos empresariais podem operar multiplantas no território nacional, compondo variadas estratégias em localizações específicas, orientadas por mercados regionais de consumo particulares, logísticas privilegiadas, por acesso especial a fontes de matérias-primas, mão-de-obra qualificada ou áreas de baixos salários e classe trabalhadora com baixa organização político-sindical etc.

Considero fundamental discutir esses efeitos multiplicadores e aceleradores da dimensão continental da economia brasileira. É possível avançar no debate da facilidade da rotação do capital que o tamanho e a diversidade dos mercados propiciam. Com cadeias, redes mercantis e circuitos produtivos longos, que o tamanho do mercado sempre

garantiu, assegurou-se o dinamismo "horizontal" de vários setores e sancionaram-se circuitos de valorização da riqueza em várias formas.

**ECONOMIA URBANA MODERNA E DIFERENCIADA, COMPLEXA ESTRUTURA PRODUTIVA (INDUSTRIAL, AGROPECUÁRIA E TERCIÁRIA) E MARCANTES HETEROGENEIDADES SOCIAIS, REGIONAIS E CULTURAIS**

Lembro aqui as conseqüências e potencialidades de se ter montado, com enorme rapidez e conservadorismo, uma das sociedades mais complexas do planeta. Uma sociedade multicultural vivendo em uma **economia urbana complexa**. A hipótese central de análise (e de proposta de princípios para a intervenção pública) é a de que essa diversidade social e cultural e a diferenciação produtiva necessitam ser utilizadas enquanto a grande potencialidade que temos. É importante lembrar, também, que se torna urgente romper com a arraigada dicotomia entre "o regional" e "o urbano", nas análises do processo de desenvolvimento.

A teoria econômica pouco avançou ainda no sentido de apanhar todas as determinações advindas do funcionamento de uma economia urbana complexa. Poder-se-ia fazer aqui uma analogia com o tratamento dispensado à firma. Esta foi tratada pelo *mainstream* como um ente inerte, com pouca ou nenhuma capacidade de decisão. Contudo, esta foi, talvez, a área em que a teoria econômica mais tenha avançado no sentido de constituir um corpo teórico, amplamente amparado por minuciosas pesquisas empíricas, alternativo ao pensamento conservador. Os estudos lograram desvendar a natureza da firma, enquanto conjunto de ativos e capacitações, analisaram as estruturas de mercado, os padrões de concorrência e as estratégias empresariais sob condições de incerteza. Em síntese, eu diria, hoje se apreendem as determinações principais do "modo setorializado" de funcionamento do capitalismo. Quanto ao "modo espacializado" (sobretudo no espaço urbano) de funcionamento do capitalismo, não se pode dizer o mesmo.

Continuando com a analogia, pode se dizer que o estudo da *economia urbana* pouco avançou no tratamento das "questões correlatas" (à economia industrial) da área. As contribuições de orientação marxista foram importantes. Sociólogos, geógrafos e outros cientistas sociais desvendaram o urbano enquanto construção social do espaço. Entretanto, na economia, dominada ainda mais na subárea dos estudos urbanos e regionais pelo neoclassicismo, talvez mais do que no seu conjunto, a literatura internacional pouco contribuiu para avanços interpretativos.

A cidade, enquanto forma de organização socioprodutiva, pouco foi estudada. Os autores do *mainstream* se concentraram no que eles chamam de fundamentos econômicos da cidade, sobretudo discutindo as razões do surgimento dos processos aglomerativos e de sua cumulatividade. Ou seja, começam se perguntando sobre a origem do fato urbano, passam a estudar as vantagens e os custos de aglomerar-se e, daí, derivam à pergunta: 'Qual o tamanho ótimo de uma cidade?' e desembocam na discussão do urbano enquanto campo de disputa das forças centrípetas e centrífugas. A partir disso realizam

um eterno balanço e tentativa de medição das economias e deseconomias externas que essa forma aglomerada de pessoas e atividades proporciona. Com o tempo, diria, grande parte da “fronteira” da “ciência urbana e regional” foi se deslocando da teoria da produção (discussão de eficiência do porte) para o campo das medições dos níveis de bem-estar social que o espaço urbano propicia.

Conforme discuti em outro trabalho (BRANDÃO, 2003), existe total impossibilidade de uma teoria do crescimento urbano pronta e acabada, mas seria conveniente lembrar alguns dos mecanismos que o espaço urbano dispõe. Essa breve nota cumpre aqui o papel de ressaltar determinações que são reforçadas em espaços nacionais de dimensão continental como o brasileiro.

O item da agenda de estudos e reflexões aqui lembrado não abandona o inerente enfoque **multidisciplinar** que deve presidir as pesquisas urbanas, mas assevera a hipótese de que, na literatura existente, faltam determinações e mediações importantes. Diria que “faltam nas duas vias”: do econômico para o urbano e do urbano para o econômico. A economia urbana tradicional é mais um estudo sobre custos de localização do que sobre geração de produto, renda e emprego. Faltam estudos dos impactos, por exemplo, de políticas macroeconômicas sobre diferentes espaços urbanos. Faltam análises sobre os desdobramentos e as implicações, sobre a rede urbana, por exemplo, da passagem de uma macroeconomia do emprego e da renda para uma macroeconomia financeira das economias urbanas complexas.

A cidade é a sede e o ambiente da reprodução das classes, das atividades de produção, distribuição, troca e consumo. Atrai massas populacionais, mas não tem, geralmente, capacidade suficiente de geração de postos de trabalho e de absorver nos circuitos modernos da economia essas pessoas. Assim, o urbano é também *lócus* da geração de demandas e o espaço de lutas políticas dos estratos sociais que reivindicam acesso aos meios de consumo coletivo e inserção no mercado de trabalho. É o espaço dos fluxos emanados de diversas frações do capital. Também cumpre papel de acelerar tais fluxos e agiliza o ritmo deste verdadeiro espaço da “unidade do diverso”, que é o urbano. Milton Santos (1994, p. 119) afirma que:

Para compreender a economia de um país é necessário dar uma enorme atenção aos estudos urbanos e buscar a metodologia mais adequada para captar a real significação da cidade, da rede de cidades, do território e da nação [...] A circulação dos produtos, das mercadorias, dos homens e das idéias ganhou uma total expressão, dentro do processo global de produção, que a urbanização passou a ser um dado fundamental na compreensão da economia. Houve, mesmo, um geógrafo, Roger Lee, a afirmar que ‘o sistema urbano é a economia’.

O espaço urbano, enquanto ambiente construído para a produção, intercâmbio e consumo, pode encurtar os ciclos do capital-dinheiro, do capital produtivo e do capital-mercadoria, aumentando suas taxas de circulação e de rotação.

Utilizando a linguagem de Hirschman (1958), poderíamos dizer que a economia urbana incita e pode mover-se no sentido de romper a inércia, gerando requerimentos de arranque que conseguem, às vezes, justificar seqüências de investimentos (efeitos em

cadeia); engendrar oportunidades aproveitáveis e vantagens relativas passíveis de apropriação, ou seja, "revelar e mobilizar a seu serviço, recursos e capacidades ocultas, desperdiçadas ou mal utilizadas". Desenvolve-se, neste ambiente urbano, uma enorme miríade de atividades de baixa produtividade, mas empregadoras de mão-de-obra e geradora de renda ponderável, para os parâmetros de dado mercado local. A cidade capitalista forma um conjunto virtuoso de equipamentos, sinergias, capacidades de criação de recursos, ativos e capacitações. Neste *lócus* de relações e combinações, o espaço urbano inerentemente proporciona algum grau de autonomia e de **reprodutibilidade do sistema econômico**. Em suma, a **densidade** e a expansão do tecido urbano desempenham o papel, como demonstrado pela literatura marxista, de verdadeira força produtiva social.

Esse é o aspecto fundamental que gostaria de ressaltar: a economia política do fenômeno urbano deve pensar a **economia urbana enquanto unidade privilegiada de reprodução social**.

As múltiplas e diferenciadas economias urbanas que se vão desenvolvendo, em países como o Brasil, e a enorme dimensão territorial do mercado também possibilitam, por vezes, a não necessidade de destruição maciça de capacidade produtiva instalada. Muitas vezes, segmentos inteiros (internos) dos ciclos produtivos são repostos pela demanda corrente da diferenciação de classes urbanas. Pode-se ir de elos iniciais da cadeia de produção até elos mais distantes. A interiorização e avanço territorial da urbanização sobre os espaços internos abrem horizontes, que podem ou não ser ocupados, de geração de capacidade produtiva, por reposição ou por ampliação, e cria oportunidades diversas para diversas frações de classe. Múltiplas demandas inter-setoriais e complementaridades produtivas possibilitam o que Aníbal Pinto (1976, p. 49) denominou de "avanço não uniforme, mas manifesto através do surgimento de focos ou 'setores líderes' que 'arrastam' os demais".

Cumpriu papel decisivo neste processo o Estado, que montou grandes sistemas nacionais de capital social básico (energia, transportes, armazenamento e telecomunicações) que tinham grande coordenação e sinergia entre si, cumprindo papel importante no direcionamento dos núcleos, pólos e *hinterlands* que a rede urbana foi tomando. Ao mesmo tempo em que engendrava, neste processo, efeitos cumulativos, determinava certa rigidez para futuros movimentos da acumulação de capital ao longo desta rede. A rede de infraestrutura contribui para cristalizar no espaço certa inércia da rede urbana.

Para avançar nos estudos da dimensão espacial de nosso subdesenvolvimento, afirmaria que o urbano é uma escala específica (inclusive contendo outras intra-urbanas), sendo a rede urbana, outra. Especialmente em um país continental, o estudo não conservador da estrutura e dinâmica de sua rede urbana é decisivo para que se entenda a reprodução social e as diferentes escalas espaciais em que se processa o desenvolvimento de suas forças produtivas. Ressaltamos aqui o dinamismo intrínseco aos processos que se desenrolam em um ambiente de diversidade urbana. Uma rede de cidades com

diversos tamanhos e tipos, submetida a diferentes lógicas que variam por classe de tamanho, no tempo e no espaço, conduz a que as decisões de inversão, individuais e agregadas, tornem-se múltiplas, tendo a dispersão e diferenciação produtiva possibilitado estratégias de valorização múltiplas.

Quando esta multiplicidade urbana vem associada, como no Brasil, a uma diversidade econômica e social enorme, várias determinações são colocadas para o processo de desenvolvimento. Em um país com estrutura produtiva diferenciada e densa que, poderia afirmar, logrou a convergência com os padrões técnicos e produtivos (e de consumo, em certo sentido) da 2ª Revolução Industrial, já maduros nos países centrais, mas que ao mesmo tempo é marcado pela presença marcante de empresas estrangeiras e pela propagação de **formas de capitais dispersas e heterogêneas**, conformando “glóbulos”, segundo Lessa e Dain (1982), difíceis de serem aglutinadas, a complexidade econômica, social e territorial são exacerbadas.

Lembramos que, potencialmente, estruturas de mercado oligopólicas e extensas, em um país continental e com economia urbana complexa, permitem o que Tavares (1974, p. 51) chama de possibilidades de “aprofundamento do capital” (seja por diferenciação das estruturas de consumo, seja pelo desenvolvimento mais que proporcional da indústria pesada de bens de produção), mas também abre possibilidades para o “alargamento de capital” resultante dos avanços das estruturas intermediárias de produção. Há potencialidades de “coexistência pacífica”, ou seja, de “uma convivência de proveito mútuo das rivalidades oligopólicas, que reforça a expansão simultânea da capacidade produtiva e do mercado” (TAVARES, 1978, p. 482).

Tais potencialidades foram incitadas em vários ciclos econômicos e políticos em que o Estado desenvolveu ação orgânica e sistêmica frente a essas forças econômicas e políticas assimétricas. Vejamos o que ocorre no período mais recente, em que se acreditou que, expondo-as às outras forças (presentes no mercado internacional), aquelas potencialidades readaptar-se-iam e modernizar-se-iam.

Os setores produtivos no Brasil foram, na década de 90, alta e abruptamente expostos à competição internacional, em um contexto de grandes transformações tecnológicas e organizacionais. Essa exposição foi ainda mais explícita em razão das decisões de desmontar os principais instrumentos de que o Estado dispunha para promover uma coordenação mais sistemática e orgânica sobre os diversos segmentos do aparelho produtivo nacional.

Neste contexto, é preciso discutir os **aspectos qualitativos dos investimentos realizados na década de 90**, que parecem ter aprofundado ainda as marcas, próprias de situações de subdesenvolvimento, de estruturas produtivas heterogêneas e pouco diversificadas.

As pesquisas na área da economia industrial sugerem que o país recebeu poucos e ruins investimentos. Ou seja, as inversões de capital que ocorreram não têm qualidade, posto que geram poucos encadeamentos, poucos impostos, pouco emprego e poucas divisas.

Com baixa atualização do aparelho produtivo e pouca geração de capacidade produtiva nova, aprofundou-se a especialização regressiva, concentrando ainda mais nossa estrutura industrial na produção de bens pouco elaborados, com pequeno valor agregado e com poucas perspectivas dinâmicas nos mercados internacionais.

Vejamos alguns desempenhos setoriais, segundo as seguintes classificações:

Quadro 1 Grupos de bens, segmentos e setores industriais		
Grupo de bens	Segmento	Setor
Commodities	Insumos metálicos	Minério de ferro, siderurgia e alumínio
	Química básica	Petróleo, petroquímica e fertilizantes
	Agroindústria de exportação	Óleo e farelo de soja, suco de laranja
	Celulose e papel	Celulose e papel
Duráveis e seus fornecedores	Automotivo	Automobilística e autopeças
	Eletrônico	Bens eletrônicos de consumo
Tradicionais	Agroindústrias de alimentação	Abate e laticínios
	Têxtil-calçados	Têxtil, vestuário e calçados de couro
	Mobiliário	Móveis de madeira
Difusores de progresso técnico	Equipamentos eletrônicos	Computadores, equipamentos para telecomunicações, automação industrial
	Equipamentos eletromecânicos	Máquinas-ferramenta, máquinas agrícolas e equipamentos para energia elétrica

Fonte: Ferraz *et al.* (1996).

Quadro 2 Graus de dinamismo por setores industriais	
Grau de dinamismo	Setores ("Categoria de Uso" dos bens)
Mais dinâmicos (siderurgia e plásticos: predomina a empresa nacional; demais setores: predomina a empresa multinacional).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bens intermediários - "commodities"- siderurgia/metalurgia</li> <li>Bens finais de consumo durável: veículos, televisores, equipamentos de som, computadores pessoais, eletrodomésticos etc. (não inclui cadeia de fornecedores).</li> <li>Bens finais de consumo não-durável: farmacêutica "misturadora" e higiene/beleza (não inclui matérias-primas); alimentos processados e matérias plásticas.</li> </ul>
Pouco dinâmicos/competitivos (competitividade potencialmente alta; predomina a empresa nacional).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bens de capital sob encomenda e seus componentes.</li> <li>Bens intermediários.</li> <li>"Commodities": química/petroquímica, celulose/papel, metalurgia de não-ferrosos (alumínio) e materiais de construção/produtos de minerais não-metálicos (cimento, vidro etc.).</li> <li>Componentes de bens finais de consumo durável: autopeças (inclui borracha e pneumáticos).</li> </ul>
Pouco dinâmicos/não-competitivos (sem competitividade internacional; predomina a empresa nacional).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bens de capital seriados e seus componentes.</li> <li>Bens finais de consumo não-durável: têxteis, calçados, confecções etc.</li> <li>Bens intermediários.</li> <li>Componentes de bens finais de consumo durável: eletrônicos etc.</li> <li>Matérias-primas de bens finais de consumo não-durável: fármacos e outras especialidades químicas (para produtos de higiene/beleza, defensivos/fertilizantes etc.).</li> </ul>

Fonte: La Croix (2001).

O grupo de setores difusores de progresso técnico foi penalizado duramente pelas políticas neoliberais. Os dados mais recentes revelam tendência à reconcentração das plantas de

maior conteúdo tecnológico e complexidade (máquinas-ferramenta, automação industrial, telecomunicações, informática, eletrônica, fármacos, biotecnologia etc.) na região mais desenvolvida do País. Como as principais transformações científicas, tecnológicas e inovacionais tendem a se concentrar nesse bloco, por onde mais se difundem as tecnologias de base eletrônica, e os principais institutos de pesquisa tendem a estar localizados no pólo mais dinâmico da acumulação de capital no Brasil, provavelmente essa ampliação da rede de relações existentes nesta área implicará uma futura maior concentração nesse espaço geográfico de maior dinamismo. Esse novo “bloco motriz” tende a ser exigente também de outras externalidades, tais como mão-de-obra especializada, ambiente científico etc., que se encontram, geralmente, nas porções mais desenvolvidas do território nacional.

Os segmentos de bens de capital foram também duramente penalizados, perdendo ainda mais capacidade competitiva, devido a longa crise a que foi submetida a economia brasileira e a falta de políticas de coordenação produtiva. Muitas linhas de produção foram desativadas.

Mesmo com a grande perda de densidade de várias cadeias produtivas durante os anos 90, a estrutura produtiva brasileira, ainda razoavelmente densa e diversificada, logrou dinamizar alguns encadeamentos interindustriais típicos deste grande complexo/conjunto de ramos mais dinâmicos (eletrônico-mecânico-automobilístico, química e metalurgia não-padronizadas).

Em sua regressão produtiva recente, o país restringiu ainda mais grande parte de sua especialização e vantagens competitivas ao grupo de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, energéticos, agrícolas e pecuários, com a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes etc.) e têxteis padronizados etc. Este setor, cujo padrão locacional orientado pelo acesso a fontes de matérias-primas, com custos e qualidade adequados, razoável padronização de produtos e processos, não sofrendo grandes restrições ambientais, possui capacidade competitiva, alcançando alguns mercados externos. Quanto ao mercado interno, apresenta alguns ganhos de escala, graças ao tamanho do mercado, grande em termos populacionais e pequeno em poder aquisitivo (COUTINHO; FERRAZ, 1994). Em suma, nestes setores, o país apresenta boa eficiência nas fases iniciais do processo produtivo e nos produtos pouco elaborados. À medida que se percorre tais cadeias produtivas no sentido dos produtos de maior transformação e diferenciação produtivas, sofisticação tecnológica e comercial etc., a capacidade competitiva vai minguando. Parte substancial dos investimentos nestes setores, que se desconcentraram geograficamente, orientados pelas fontes de recursos naturais ou por políticas governamentais, ainda são maturações do II PND, com pequenas alterações na década de 90 em termos de montagem de novas plantas (*greenfields*).

O grupo produtor de bens tradicionais, basicamente calçados de couro, vestuário e têxteis não-padronizados, agroindústria de alimentos de baixa elaboração e bebidas

puderam apresentar alguma trajetória centrífuga, em direção a áreas bastante específicas da periferia nacional. Ocorreu, dessa forma, a abertura de novas frentes de localização, com a criação de plantas de alguns ramos *wage goods*, de compartimentos industriais pouco sofisticados tecnologicamente, leves e de baixa geração de *linkages*. Esses segmentos produtivos lograram se desconcentrar, pois se caracterizam por serem pouco exigentes de ambiente mais complexo de externalidades e, assim, puderam ser atraídos para vários pólos periféricos de maior porte, sobretudo em espaços metropolitanos, através de ampla concessão de subsídios e outros favores, custos salariais menores, maior flexibilidade trabalhista e ambiental e, em alguns casos, pelo fácil acesso a recursos naturais abundantes e baratos.

São setores que sofreram vários movimentos cíclicos conjunturais durante a década de 90: abertura comercial destrutiva; incentivo do *miniboom* do Real; movimentos cambiais etc. Mas, estruturalmente, encontram-se constrangidos pelo padrão de alta concentração na distribuição de renda do país e na estreiteza dos mercados internos periféricos, exceção para alguns pólos com porte e complexidade urbana. Ocorreu a atração de novos investimentos ou o deslocamento de algumas indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis, sobretudo para o Nordeste (têxtil, confecções, calçados, alimentos, bebidas). Estas indústrias, ao contrário da automobilística, talvez não estejam com capacidade produtiva demasiado elevada e podem expandir-se em algum grau. As limitações para isto são basicamente macroeconômicas (que acabam ditando o ritmo de expansão do mercado interno) e pode-se assistir ao arrefecimento do crescimento destas indústrias e à diminuição da marcha da desconcentração regional do emprego e da renda, a depender também da política comercial praticada.

Os estudos regionais e urbanos muito ainda terão que avançar no balanço, para o período recente, dos resultados que a sensibilidade diferencial das regiões à crise, à política macroeconômica, à deterioração da infra-estrutura econômica, à abertura comercial, aos determinantes microeconômicos (sobretudo à "reestruturação produtiva" e organizacional), representou em termos de desmontagem e penalização seletiva, regional e setorialmente.

Assim, em uma economia "sem crescimento", a dimensão espacial desses processos deve captar os impactos dos vários constrangimentos. Como pouco se teve em termos de geração de capacidade produtiva nova, os estudos acabam sendo um balanço das destruições de riqueza. As análises foram prejudicadas pela falta de informações, com diversos trabalhos procurando contornar tal restrição com a utilização de dados como os da RAIS, buscando medir os processos de mudança das posições relativas das economias estaduais e macrorregionais pelo emprego formal do mercado organizado de trabalho. Com toda sorte de precarizações, terceirização e outras mudanças profundas dos mercados de trabalho, as conclusões que se extraíram dessas pesquisas, no sentido de afirmarem que estaria ocorrendo um processo de desconcentração industrial, ficaram bastante prejudicadas. A diversidade de processos que envolvem o retrocesso industrial,

ocorrido em ambiente de baixo crescimento, pouco é passível de ser captado pelos dados de ocupação formal da força de trabalho.

É preciso reconhecer a complexidade de análise das especificidades de um país que passou por processo abrupto e descoordenado de abertura e prática de outras políticas neoliberais. País continental que logrou construir uma decisiva unidade nacional através da integração e expansão de seu mercado interno de grande potencial, firmando a soldagem das diversas estruturas produtivas regionais em cima da complementaridade destas com o centro de comando da acumulação de capital do País (São Paulo). Esse processo foi marcado por uma “concentração articuladora” da diversidade produtiva regional brasileira (CANO, 1998b). O crescimento industrial do Sudeste era acompanhado paralelamente pelo crescimento das regiões menos dinâmicas. Entretanto, este crescimento regional, bastante generalizado, era subordinado, pois complementar ao de São Paulo, não sendo possível à periferia alcançar a mesma complexidade em termos de dinâmica intersetorial que a indústria paulista alcançou.

A partir deste período anterior de “complementaridade expansiva”, vigente até meados da década de 80, tivemos inconsistentes surtos localizados de crescimento em algumas regiões e em alguns setores produtivos, ampliando ainda mais as heterogeneidades e assincronias nas decisões de investimento. Há hoje disritmias e descompassos entre decisões públicas e privadas de inversão: esse é um constrangimento fundamental, pois antes o Estado impunha sinalização, coordenava, regulava e procurava dar sintonia a estas decisões. Isso implicou perda de capacidade de coordenação por parte do Estado e de indução do investimento privado. Ainda mais, “o trânsito de uma atividade dominada pelo Estado para o controle do setor privado tem determinado uma variedade muito grande de situações em razão da natureza da atividade, da estrutura da propriedade e da concorrência, o que tem significado uma dispersão das *performances* que acentua o caráter assincrônico do investimento nos vários segmentos da economia” (CARNEIRO, 2002, p. 356).

No entanto, esse quadro de mudanças na divisão inter-regional do trabalho – que é permanente, por sua natureza intrínseca – não poderia mudar a natureza estrutural das articulações entre o núcleo central da acumulação de capital do País (São Paulo) e o resto da economia nacional. O processo em curso não rompeu os elos antes existentes entre o centro e a periferia nacionais. Apesar do crescimento medíocre e desarticulado dos anos recentes, a dinâmica regional brasileira se mantém sob o comando da economia paulista, com a persistência de relações centro-periferia. Permaneceu uma divisão inter-regional do trabalho a partir do núcleo da acumulação de capital no país, que concentra os segmentos mais importantes e estratégicos da estrutura produtiva nacional e, particularmente, os setores industriais mais modernos dos grupos de bens de consumo não-duráveis, de bens intermediários e de bens de capital e de consumo duráveis; e uma periferia, com baixa autodeterminação de crescimento, continuando bastante subordinada às decisões cruciais cêtricas. Mesmo as regiões que receberam maiores investimentos parecem, com esses projetos, não engendrarem densidade intersetorial que aumentasse o grau de autonomia destas economias regionais.

Mesmo os pulverizados investimentos que se materializaram, constituíram parques encadeamentos intersetoriais e baixa complementaridade inter-regional e não contribuíram de modo significativo para o aumento da taxa global de investimentos (expressa pela participação da Formação Bruta de Capital Fixo no PIB). É uma economia sem tração, com baixo efeito acelerador e multiplicador, sem *working capital*.

Em função das mudanças no quadro econômico durante os anos 90, a caracterização dos movimentos regionais da atividade econômica em geral tornou-se mais complexa. Tivemos mudanças no padrão de consumo nacional, queda geral da massa de rendimentos, acentuação do processo de concentração de renda e riqueza, o aumento do poder da grande empresa (nacional e estrangeira) no Brasil. A ação estatal esvaziava-se, com o deslocamento das "estratégias territoriais" do âmbito público (do planejamento regional) para o âmbito privado (das estratégias empresariais), e com a transformação das instituições responsáveis pelo planejamento regional em meras agências de repasse de fundos.

As pesquisas regionais parecem apontar para a seguinte tendência de localização geográfica da indústria brasileira: de reaglomeração de setores industriais tecnologicamente mais desenvolvidos e intensivos em capital e mão-de-obra especializada nas regiões Sul e Sudeste, paralelamente a um brando movimento de desconcentração industrial, motivado principalmente pelo amplo oferecimento de incentivos fiscais, o baixo custo da mão-de-obra e pela melhoria da infra-estrutura, favorecendo a periferia nacional, sobretudo com investimentos em setores com menor conteúdo tecnológico.

Por fim, nesta seção de listagem de heterogeneidades estruturais, lembramos, mais uma vez, a questão do papel decisivo, no Brasil, da manutenção e expansão, com grande poder político, de **formas de capitais dispersas e heterogêneas**, difíceis de serem aglutinadas e orientadas produtivamente.

Como pensar na construção, em qualquer escala, de competitividade sistêmica e na mobilização de forças econômicas se a equação política e econômica cristalizada no Brasil passa necessariamente pela valorização dos capitais "domésticos" não-industriais? Como vimos, esses capitais sobrevivem econômica e politicamente ancorados em uma pactuação singular de órbitas e circuitos reprodutivos patrimonialistas e rentistas, tendo sua força especulativa e de preservação de riqueza envelhecida sido, recorrentemente, sancionada e legitimada pelo Estado brasileiro. O alicerce de seu poder político radica na manutenção da propriedade da terra intacta, não sendo tolerados mecanismos de regulação fundiária, e determinando-se que a ação pública pratique políticas de "tratamento igual de capitais que são muito desiguais". Como republicar o Estado é a grande pergunta.

Consideramos que as investigações devem avançar em estudos concretos das estratégias e dinâmicas de valorização da pluralidade destas diversas e heterogêneas frações do capital, da natureza da subordinação destas órbitas a circuitos não-industriais, e de sua força de controle oligárquico e de acesso ao Estado, analisando como as possibilidades

de valorização dos circuitos amalgamados especulativo, imobiliário, comercial e “ban-  
cário”/usurário são garantidos pelas formas de assegurar privilégios públicos.

Avançar nas análises regionais e urbanas (e implementar políticas nacionais de desenvolvimento) no Brasil passa, necessariamente, por pesquisas que busquem decifrar estas formas especulativas, suas estruturas locais de dominação. Entender a lógica de funcionamento destes circuitos exageradamente politizados e dependentes de práticas clientelísticas. Estudar a figura do empreiteiro de obras públicas, do capital imobiliário, do capital mercantil local em sua pugna/convivência com as redes do grande capital comercial, nacional e estrangeiro, do capital agrário e dos grandes empreendimentos do agronegócio etc., com diversos portes, nos diversos setores, nas diversas regiões e nos diversos urbanos brasileiros. A prática política, em qualquer escala espacial, como veremos mais à frente, deve combatê-las se pretender engendrar qualquer processo de desenvolvimento.

A construção de estratégias de desenvolvimento terá que enfrentar, reunindo forças democráticas, um longo combate contra essas coalizões conservadoras, territoriais, que desejam apenas manter a perversa estrutura agrária e de distribuição de renda, converter em patrimônio garantido parcela de seus ganhos fáceis e perenizar as forças do atraso estrutural e do subdesenvolvimento.

### **OS VELHOS E NOVOS MITOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

O enfrentamento teórico e político destas (e outras) forças conservadoras deve estar orientado por uma visão de que o subdesenvolvimento não passa com o tempo (sendo persistente) e tende a se agravar com o tempo (tendo alta cumulatividade), se não for contraposto por forças de intervenção poderosas (tendo alta irreversibilidade). Devem ser enfrentados por uma interpretação que reconheça que, quando se fala em **desenvolvimento**, no adequado sentido de “alargamento dos horizontes de possibilidades”, se está falando necessariamente na construção de ações e políticas públicas em **duas frentes simultâneas**: 1) aquela (mais atraente) própria dos processos de se arranjar, montar, dar sentido, direção, coerência às transformações que uma sociedade quer armar e projetar para o futuro, dispondo de certos instrumentos eleitos para determinados fins; 2) aquela (menos sedutora) própria dos processos de se desmontar, desarranjar, importunar, constranger, frustrar expectativas e ações deletéria à construção social. Deve ser dismanteladora de dinâmicas e estruturas que representem o atraso econômico e político.

Neste contexto, fugindo da noção de que o desenvolvimento traz consigo uma idéia de calma, tranqüilidade e equilíbrio, é preciso deixar claro que o desenvolvimento significa, por sua própria natureza, um estado de tensão. Significa predispor-se o tempo todo, embaraçar, estorvar, transtornar e obstaculizar as forças do atraso estrutural. Desenvolvimento é a anti-serenidade, a anticoncórdia prévia, é a não “paz de espírito”.

Como o desenvolvimento não transborda, não entorna, não derrama (em um certo sentido, "não se difunde"), ele precisa ser arrancado, tirado à força, destruindo privilégios. Assim, realizar a gestão do projeto desenvolvimentista significa, em qualquer escala, "mexer com caixas de vespas", "colocar o dedo nas feridas", não tampar feridas ou usar analgésicos, mas tensionar permanentemente. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer, em todas as esferas de poder, uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças que perenizam o subdesenvolvimento.

É neste sentido que se deve pensar o desenvolvimento e não no sentido de que se segue em uma trajetória rumo ao "primeiro mundo", idéia que grassou no Brasil em todos os governos da década de 90. "Temos a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista (...) Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito" (FURTADO, 1972, p. 38).

Celso Furtado associa o desenvolvimento aos recorrentes 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. Uma vez consolidadas, essas ações podem constituir estruturas sociais habilitadas a gerar "forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder". Amartya Sen (2000) apresenta interpretação semelhante ao afirmar que "o desenvolvimento é a ampliação da liberdade em todos as esferas da vida".

Ampliar a margem nacional de arbítrio, em um contexto em que "entregaram uma nação em construção travada ao mercado" (FURTADO, 1992) 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 estão internalizados e muitos sob controle externo e em que há o progressivo estreitamento dos horizontes temporais (e da legitimidade) para as ações públicas estruturantes e coordenadoras.

Conforme nos ensinou o estruturalismo latino-americano, o subdesenvolvimento é uma malformação estrutural com grande capacidade de persistência, cumulatividade e reprodução. É uma situação de atraso quase-irreversível,<sup>1</sup> no sentido que recorrentemente reforça suas estruturas tradicionais de dominação. Construir o verdadeiro caminho para o processo de desenvolvimento nacional, no sentido de construir e estender seu

---

<sup>1</sup> Furtado (1994) estiliza três experiências de tentativa de superação do subdesenvolvimento, todas com sérias dificuldades: 1) coletivização dos meios de produção; 2) priorização à satisfação das necessidades básicas; 3) ganho de autonomia externa.

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 civilizatórios.

É nesse sentido que ganhar espaço de atuação e comando, com maior grau de autodeterminação e endogenia, envolve necessariamente tratar de forma criativa a diversidade geográfica, demográfica, social, cultural, produtiva etc. brasileiras.

Desgraçadamente, tal visão vai totalmente contra a corrente teórica e a hegemonia política posta hoje no mundo e no Brasil. As interpretações localistas, que grassam hoje nos ambientes intelectuais e políticos, trazem uma visão de uma endogenia exagerada local, não reconhecendo esta complexidade social. Deposita na vontade dos "atores sociais cruciais" de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento. Ora, o poder não é disseminado, obviamente. Existe uma coesão orgânica extralocalizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso, longe, assim, de uma visão de que o poder, a propriedade etc., vêm sendo diluídos, tornando-se dispersos na atmosfera sinérgica das eficiências coletivas e solidárias de um determinado local "que deu certo". Talvez a falha mais grave, em última instância, da literatura *up-to-date* sobre desenvolvimento local e regional é que ela negligencia totalmente a questão fundamental da hegemonia e do poder político. Alternativamente, e sob inspiração gramsciana, devemos pesquisar os processos assimétricos em que um agente privilegiado (os centros de decisão) detém o poder de ditar, (re) desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra de outrem. É preciso ter clareza da potência da divisão social do trabalho no capitalismo (que flui e se impõe em todas as escalas espaciais), realizando o enquadramento e hierarquização de relações, processos e estruturas, a partir dos núcleos centrais de poder e de decisão. Conforme vimos, o real poder de iniciativa, de "endogenia de desenvolvimento", é limitadíssimo. Distorcer determinada correlação de forças hegemônicas, posta em determinado tempo-espaço, é enfrentar a força coercitiva de determinado "bloco histórico" com enorme direção persuasiva cultural-ideológica sobre o conjunto, exercida no interior de uma determinada aliança.

No caso do Brasil, tal aliança é marcada por um pacto férreo das elites, que trava a perspectiva de avanço material e civilizatório e bloqueia os processos de inclusão social e construção de cidadania. Constranger e estorvar as principais cláusulas desse pacto é tarefa que pode e deve ser travada no local, nos espaços regionais, em âmbito nacional e até internacional. Ou seja, para tal enfrentamento não há escala espacial boa ou ruim. Todas têm instrumentos e ações distintos e devem ser assim manejadas. É essa perspectiva, aqui chamada transescalar, com maiores potencialidades do que a mera ação multiescalar, que discuto mais à frente.

Apenas ao ir desmontando as forças do atraso estrutural é que se pode, verdadeiramente, falar em inclusão social. Alcançar, envolver e abarcar a massa social majoritária da população em um processo consistente de construção de cidadania envolve arrancar

politicamente, “à força”, o direito à cidade, à região e à nação. Essas e outras “escalas” estão entregues às alianças conservadoras aludidas. Por isso, muitas políticas de inclusão, de caráter caritativo e paternalista, acabam tendo o efeito de reforçar tal pacto interno de dominação.

O debate deve ser realizado com consciência das limitações do crescimento econômico para, automaticamente, incluir os excluídos; com uma boa crítica à visão dicotômica política econômica *versus* políticas sociais; e não deve resvalar para uma discussão economicista de “falta de dinamismo” para gerar emprego e renda,<sup>2</sup> a fim de possibilitar a inserção orgânica dos excluídos, mas deveria partir das alternativas concretas de construção de cidadania, dignidade, segurança e proteção, com radicalidade democrática.

A grande questão é se perguntar o que pode significar a persistência secular de uma sociedade cindida entre uma grande maioria que se localiza subordinadamente a essa sociedade, configurando uma verdadeira massa de não-cidadãos, e uma pequena minoria privilegiada que goza de direitos civis e garantias sociais plenos.

Uma resposta a esta questão fundamental nos é dada por Florestan Fernandes (1968, p. 163). Torna-se impossível para a construção de uma sociedade nacional manter parcela tão expressiva da população jazendo condenada a permanecer à margem dos processos de integração social,

[...] banidos de suas estruturas de poder. Nenhuma sociedade nacional pode existir, sobreviver e ao mesmo tempo construir um *destino nacional* em tais bases. A destruição de estamentos e grupos sociais privilegiados constitui o primeiro requisito estrutural e dinâmico da constituição de uma sociedade nacional. Onde esta condição histórica não chega ou não pode concretizar-se historicamente, também não surge uma ação e, muito menos, uma nação que possa apoiar-se em um ‘querer coletivo’ para determinar, por seus próprios meios, sua posição e grau de autonomia entre as demais sociedades nacionais do mesmo círculo civilizatório. Sob este aspecto, a democratização da renda, do prestígio social e do poder aparece como uma necessidade nacional. É que ela – e somente ela – pode dar origem e lastro a um ‘querer coletivo’ fundado em um consenso democrático, isto é, capaz de alimentar imagens do ‘destino nacional’ que possam ser aceitas e defendidas por todos, por possuírem o mesmo significado e a mesma importância para todos. [...] Portanto, desde que se veja o desenvolvimento como ‘problema nacional’, o diagnóstico e a atuação prática implicam ‘querer coletivo’ polarizado nacionalmente.

## **○ DESENVOLVIMENTO E SUAS ESCALAS: DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS**

O grande desafio da proposta transescalar é aprender a tratar dialeticamente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) de um país continental, periférico e subdesenvolvido, como o Brasil, a fim de fazer operar essa sua imensa diversidade e criatividade no sentido do avanço social, político e produtivo.

---

<sup>2</sup> Florestan Fernandes (1968, p. 162) deixa claro que “mesmo uma esfera estratégica, como a do crescimento econômico, não possui poder para alterar as demais esferas, se a intervenção assumir um caráter concentrado e unilateral”.

Esta é a grande questão que deve nos atormentar neste momento histórico de amplas possibilidades de iniciar a reconstrução nacional e a refundação da nação em novas bases, negando e enfrentando 500 anos de atraso estrutural e ação deletéria de nossas elites e seus quadros burocráticos.

Nunca as diversidades produtivas, sociais, culturais, espaciais (regionais, urbanas e rurais) foram usadas no sentido produtivo. Foram tratadas sempre como desequilíbrios, assimetrias e problemas. A equação político-econômica imposta ao país pelo pacto de dominação oligárquico das elites, cuja lógica apontamos muito sinteticamente neste texto, travou o exercício da criatividade “dos de baixo”, procurando impedir sua politização.

Assim, é fundamental construir táticas e estratégias que envolvam um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, participativas e politizadas.

Tais desafios, dados seu vulto e complexidade, devem estar bem amparados por teorias críticas. A análise deve buscar determinações profundas e realizar o eterno balanço entre ruptura e continuidades históricas, isto é, entre o que é novo e o que é recorrência no momento atual. O certo é que o capitalismo, como sempre o fez, nos últimos anos aperfeiçoou e apurou seus instrumentos de ação, aprendeu ainda mais a mobilizar as heterogeneidades e as diversificadas “forças sociais, históricas, culturais e geográficas” dispersas, dando-lhes a sua coerência. Aprimorou sua capacidade de ser transescalar, isto é, de utilizar as escalas nacionais, regionais e locais em seu próprio benefício, vale dizer, o do ganho rápido e sem constrangimentos “escalares”. Se o sistema esmerou sua ação, é preciso que aquele que quiser controlá-lo e transformá-lo deve fazer o mesmo, aperfeiçoando sua capacidade de promover ações também transescalares. Neste contexto, as ações políticas devem ser mais ágeis, potentes, sistemáticas e devem ser empreendidas simultaneamente em várias direções escalares. É necessária capacidade de aprendizagem para engendrar essa nova ação, rompendo as visões compartimentadas e as falsas dicotomias: entre o “econômico”, o “político” e o “social”; entre “produção” e “cidadania” etc.

É preciso romper com a nova moda das políticas sociais de “caça ao mais pobre”, a fim de focalizá-lo melhor. As políticas públicas devem ser universalizadoras de cidadania e regionalizadas em suas ações, para apreenderem as heterogeneidades nacionais, independente de serem industriais, agrícolas, de emprego etc. Wilson Cano (1998a, p. 2) sempre alertou para “a gravidade e a profundidade dos problemas nacionais e a inequívoca necessidade do país retomar o crescimento econômico nacional e de se regionalizar a política de desenvolvimento, acompanhada, necessariamente, por políticas sociais que efetivamente redimam a pobreza nacional, onde quer que ela se encontre”. Mais do que as recorrentes “políticas regionais” é fundamental regionalizar as políticas específicas, articulando-as por um orgânico projeto nacional de desenvolvimento.

A construção das devidas táticas e estratégias, assumidas estruturalmente como conflituosas e tensas, requererá o que chamamos acima de resgate da lógica do projeto, porém agora amparado por ampla repactuação de forças antagônicas e da necessária contratualização dos compromissos. A inspiração para tal orientação politizada vem das políticas da União Européia. Em outras palavras, a articulação de um novo pacto, em que as ações tenham horizontes de longo prazo, tendo por base contratos-programa, bem definidos e territorializados.

Deve-se pretender, com tais políticas, a "recomposição territorial" através da ação planejada; a reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados, destruídos pelas políticas neoliberais; e a criação de variadas arenas que possam aglutinar e dar vazão às diferentes reivindicações e interesses.

Essa concepção de política é completamente contrária à hoje hegemônica, em que a ação pública se tornou uma mera questão de gestão da crise,<sup>3</sup> das parcerias público-privadas, do rigor fiscal-financeiro, do enxugamento da máquina pública ineficiente, da restrição das arenas publicizadas etc. O espaço público passa a servir à promoção de ambiente salutar para microiniciativas.

A ação "pública" deve, nesse modelo, o tempo todo, realizar o *check list* dos atributos da "boa governança", da *accountability*, incentivando a *responsiveness*. Há grande descaso e discriminação para com os movimentos sociais "clássicos": "(...) aqueles definidos como organizações coletivas orientadas primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica, ou seja, para assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade. (...) Isso não significa que esses movimentos não possam se envolver em atividades voltadas para ganhos instrumentais ou reivindicações negociáveis; sua ênfase, entretanto, é a **defesa de bens coletivos não-negociáveis**" (AZEVEDO; ANASTÁSIA, 2002, p. 83, grifos meus).

Nesta visão aqui discutida, os movimentos sociais podem e devem desbravar canais alternativos de participação e interlocução. A lógica diversa das partes envolvidas deve ser respeitada. Arenas de coordenação de interesses, diálogos e consensos devem ser elaborados continuamente.

O poder público deve cumprir papel-chave neste processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanente, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. Entretanto, os estudos internacionais têm demonstrado os constrangimentos a que estão submetidas as ações públicas que buscam "[...] fomentar el diálogo social, muchas veces no se realiza por la

---

<sup>3</sup> Envolvendo toda a agenda pública em uma visão totalitária de que não há tempo para discussão ou contemporizações democráticas, pois "o 'tempo urge' e a crise é profunda demais". Ações democráticas são denunciadas como tendo uma temporalidade anacrônica e lenta frente às necessidades de inserção nos fluxos voláteis e rápidos, e desestabilizadoras das responsabilmente rígidas austeridade fiscal, disciplina financeira e controle administrativo.

ausencia de legitimidad social del gobierno, resultante de la falta de confianza de los agentes sociales en su capacidad de conducción del proceso” (JUNCAL, 2002, p. 538). Esse mesmo autor assevera que:

[...] el gran desafío debe ser el de fortalecer el papel del liderazgo de los gobiernos en todos sus niveles territoriales. No a través de la reconstrucción de un neo-populismo, sino a través de la construcción de nuevos espacios públicos no estatales. Espacios en los cuales es posible organizar una esfera para disputas y consensos, organizada por ley o contrato público, para articular la representación política tradicional con la presencia directa y voluntaria de la ciudadanía. Un espacio donde el Estado recupere su legitimación y se afirma. Y la sociedad civil expresa su identidad y se fortalece. (JUNCAL, 2002, p. 554).

A legitimidade e a eficácia das ações podem se fundar em outra escala. Um bom exemplo é aquele da busca de soluções de âmbito regional. As estratégias de atuação conjunta intermunicipal, fundamentais no enfrentamento de problemas comuns, que extravasam os limites jurídico-administrativos, vocalizando, com maior potência, reivindicações supralocais, podem ter grande êxito. Para aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição de fundos, explicitando a contribuição das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes etc.

É indispensável, nestas ações consorciadas, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade. Há conflitos iminentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios “mais ricos” e aos “mais pobres” da região. Daí a necessidade de se assegurar espaços amplos de discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre, por um lado, ônus ou sobrecarga, devidos às incumbências requeridas e, por outro, benefícios e vantagens das políticas concertadas. Um exemplo clássico é a discussão e os conflitos em torno da localização do aterro regional nestas negociações.

A ação supralocal geralmente pode lograr grande êxito em aumentar o “poder de diálogo, pressão e negociação” vis-à-vis ações isoladas dos municípios de determinada região (INSTITUTO PÓLIS, 2000), contribuindo para aumentar a acessibilidade a outras escalas espaciais e outros níveis de governo superiores. Não obstante, é necessário nestas experiências conjuntas que haja solidariedade institucional para evitar os conflitos de competência entre as distintas esferas de poder (JUNCAL, 2002).

A definição da escala supralocal é complexa e necessária. Mesmo quando o recorte é natural, como o dos consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, que é a devida escala para os problemas do saneamento ambiental, mas não para outros problemas, como tem sido freqüentemente pensado no Brasil, talvez dada a extrema carência de outras ações regionais que não a dos comitês de bacias. Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela específica problemática.

Além das articulações intra-regionais, é importante ampliar seu raio político de manobra a fim de negociar sua inserção interregional. Neste sentido, a experiência europeia de implementação dos Contratos de Plano Estado-Região é bastante pedagógica das virtudes das políticas que diagnostiquem e tratem de forma adequada as escalas dos problemas. Esses contratos, com o duplo objetivo de:

[...] articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas [...] [terminam] implicando o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática [...], o reconhecimento e a aceitação de competências superpostas a um dado nível territorial [...] [Em suma], a *contractualização* das políticas públicas introduz no processo decisório a necessidade de articulação entre esses diferentes centros não hierarquizados de decisão, seja para definir em conjunto os objetivos e as estratégias prioritárias para a região, seja para implementar as ações previstas, inclusive o seu financiamento. (JACCOUD, 2001, p. 12-13).

Tais experiências procuram contornar as graves disfunções acarretadas pelas competências superpostas, procurando dar transparência ao conflito de interesses,<sup>4</sup> buscando maior coesão e solidariedade no sentido do desenvolvimento regional.

Vai-se construindo, assim, politicamente, reforços nas relações de horizontalidade (na mesma escala) e de verticalidade (nas escalas abaixo e acima da que se implementa a política). Explicitam-se as relações de oposição/contradição/complementaridade presentes em determinado território, podendo assegurar novo patamar de convívio de escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, que procuram preservar seus privilégios naquela escala restrita sob seu domínio.

Romper com as forças desarticuladoras e os pactos de dominação interna e estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação é tarefa longa e difícil, que deve, em seu percurso, ser pedagógica, procurando ensinar as classes subalternas a lutar pela publicização do Estado, repolitizando as administrações públicas, para através de decidida pactuação federativa, republicanizar o Brasil.

Chamo essa proposta de transescalar, pois ela necessita realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as transversalmente (mas também resulta desses diversos cortes e cruzamentos realizados) para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento, que alargue os horizontes de possibilidades e seja inclusiva socialmente.

Conforme já afirmamos, políticas transescalares podem apreender dialeticamente as heterogeneidades estruturais de nossa nação subdesenvolvida, resgatando a força da diversidade e criatividade, historicamente atingidas pelas elites conservadoras, e mais recentemente pelos vários anos de neoliberalismo.

---

<sup>4</sup> Nesta concepção crítica, "a construção social do espaço é, então, vista como a luta que atores sociais, com identidades territoriais distintas, levam a cabo para fazer valer seus objetivos e estratégias de reprodução social" (REIS, 2003, p. 15).

Essa tentativa de construção de uma alternativa que maneje bem as escalas tem sido trabalhada por alguns autores. Carlos Vainer<sup>5</sup> lançou o debate dessa perspectiva teórica e analítica no Brasil. Swyngedouw (1997) analisou vários eventos que ocorrem em uma escala e têm implicações e conseqüências em outras. Muitas vezes independentemente de qual é o sítio em que ocorre um evento, seus efeitos são sentidos em diferentes níveis escalares. Este autor contribuiu também para definir que as escalas são produzidas e não dadas. Sustenta que “a escala não está ontologicamente dada, nem constitui um território geograficamente definível *a priori*”. São configurações “cujos conteúdos e relações são fluidos, contestados e perpetuamente transgredidos”. “Scale becomes the arena and moment, both discursively and materially, where sociospatial power relations are contested and compromises are negotiated and regulated”. Escala, assim, é, simultaneamente resultado e conseqüência da luta social pelo poder e pelo controle.

Em suma, a escala é central e decisiva, material e politicamente, para estruturar processos. “Escolher uma escala é também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação” (...) “qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos” (VAINER, 2002, p. 25).

Os estudos, segundo essa perspectiva da produção social de escalas, têm avançado bastante no Brasil, talvez pelo reconhecimento de que a visão “uniescalar” não permite captar a complexidade deste heterogêneo e continental País.<sup>6</sup> Lembro que esta concepção, aqui tratada com certo nível de abstração, já foi praticada, e está sendo, em várias partes do mundo. Destaco aqui o caso da política regional européia e o caso da administração da Prefeitura de Porto Alegre. A primeira, buscando a coesão do espaço europeu, tem construído e desconstruído escalas. Tem construído a escala supranacional, tem reelaborado suas ações locais, gerou nova regionalização dos países integrados, procura examinar qual a escala em que se deve implementar as políticas públicas específicas etc. A segunda ficou conhecida mundialmente por sua inserção nas lutas políticas globais, não apenas nos dias de realização do Fórum Social Mundial, mas tem construído arenas para o debate das forças de esquerda em escala internacional. Em escala local inovou em uma série de políticas democráticas e populares, com destaque para a experiência mais completa de orçamento participativo de que se tem notícia e

---

<sup>5</sup> “O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. O que temos são processos com suas dimensões escalares, quase sempre transescalares (haverá ainda hoje algum processo social relevante cuja compreensão e modificação seja possível através de uma análise ou intervenção uniescalar?)” (VAINER, 2002, p. 25).

<sup>6</sup> Kornin e Moura (2002, p. 15) questionam: “No tocante à questão das escalas, qual escala deve nortear o planejamento e a gestão territorial, levando em consideração o controle dos interesses privados e a garantia dos direitos sociais, em uma ação política verdadeiramente eficaz? Ou, ainda, há uma escala espacial que abarque o processo de metropolização e de configuração de aglomerações urbanas, ou espacialidades estariam afeitas a uma dimensão transescalar, não capturável por mecanismos e instrumentos convencionais de planejamento e gestão?”

para a antiguerra fiscal que praticou, por exemplo, com a Ford e nas negociações, com grande soberania, para a instalação do Carrefour. Em termos nacionais, desenvolve amplas articulações e tem influência marcante.

Em síntese, não é apenas da esfera da utopia a busca de "ações planejadas que, reunindo sujeitos sociais e espaço herdado, permitam o encontro de estratégias de desenvolvimento significativas de uma igualdade que se realize pelo respeito à diferença e à diversidade"<sup>7</sup> (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2002, p. 9). É possível e desejável a implementação de pactos territoriais, como os europeus, reelaborando nosso "contrato social", combatendo as coalizões políticas antipopulares e reconstruindo a coesão federativa.

Em um país onde não se processou "o desenvolvimento de forças produtivas modernas, nem desenvolvimento de direitos sociais", que perenizou a negação, pelos detentores de riqueza, da acessibilidade à terra, à educação e ao trabalho, uma das primeiras manifestações desta desconstrução nacional se revela no esgarçamento do pacto federativo, desorganizando as articulações já frágeis entre o poder central e os poderes locais/regionais. Dessa forma, reafirma-se a necessidade e a urgência de se resgatar a perspectiva de se pensar verdadeiramente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e espaciais) de países como o Brasil, em processo de desconstrução nacional e de esgarçamento de seu já historicamente frágil pacto federativo. Para se pensar o fortalecimento da federação é preciso encarar a questão complexa de que, no caso brasileiro, "um dos fatores constitutivos da organização federal de nosso Estado é, também, uma ameaça à sua existência" (AFFONSO, 2000, p. 132), ou seja, a diversidade regional e a marginalização de uma imensa maioria da população, quando se transformam em assimetria extrema, podem desembocar em processos de fratura, inclusive federativa.

Neste sentido, para se pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de **homogeneidade** social, como pré-requisitos de um reerguimento da escala nacional de desenvolvimento, será preciso utilizar as pulsões virtuosas de tamanhas assimetrias, mas de positiva criatividade e diversidade.

Certamente as questões da moradia, transporte, educação, saúde, segurança alimentar, dentre outras, devem avançar do mero atendimento aos interesses materiais mais imediatos à construção de cidadania, ainda mais quando está inserida em uma estrutura urbana heterogênea, pobre, patrimonialista e predatória como a brasileira, onde a cidade acabou se tornando "agente de reprodução de desigualdades". O tecido urbano nacional está cindido entre a parcela da cidade onde vigem os estatutos legais, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária. A tarefa é inserir uma parcela crescente deste tecido social e urbano na cidadania plena, construindo a justiça social,

---

<sup>7</sup> "Existiria, portanto, um 'jogo de escalas' intrinsecamente articulado com arenas políticas e ambientes produtivos. Isso porque as próprias escalas são objeto de confronto, assim como o são as relações interescolares" (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2002, p. 9).

garantindo o acesso a bens e serviços públicos, que seja educativa, isto é, que sua implementação represente um momento pedagógico da política pública de proteção social. Ou seja, as ações, para além da provisão de necessidades básicas, do benefício material, devem ser pedagógicas, de co-responsabilização e com contrapartida pré-definidas.

Qualquer caminho perspectivo para o Brasil de discussão do desenvolvimento socioeconômico e do avanço político terá de ser o de resgatar a potência virtuosa de nossa diversidade. Nós sempre trabalhamos as heterogeneidades estruturais do país como problemas. É uma idéia equivocada. Nós sempre trabalhamos a nossa diversidade, a nossa desigualdade como grande empecilho. Poderíamos trabalhar todas essas assimetrias como um campo interessante de diversidade de um país continental muito rico e complexo em todos os sentidos.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui de B. A. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- ARAÚJO, Tânia B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- AZEVEDO, Sérgio; ANASTÁSIA, Fátima. Governança, accountability e responsividade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.22, n. 1, (85) p. 79-97, jan./mar. 2002.
- BALAKRISHNAN, Gopal. *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BALTAR, Paulo. *Salários e preços: esboço de uma abordagem teórica*. 1985. Tese. (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1985.
- BENJAMIN, Cesar *et al.* *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- BELLUZZO, Luiz G. M.; ALMEIDA, Júlio G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BRANDÃO, Carlos A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos*. 2003. Tese. (Livre-docência) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2003.
- BRAUDEL, Fernand *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: IE-Unicamp. 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930/95*. Campinas: IE-Unicamp, 1998b.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo: Unesp, 2002.
- COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos. *Estudo da competitividade brasileira*. Campinas: Papirus, 1994.
- DINIZ, Clélio Campolina. A nova geografia econômica do Brasil. In: REIS VELLOSO, João P. *Brasil: 500 anos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

- FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- FERRAZ, João Carlos *et al.* *Made in Brasil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, p. 37-42, dez.1994.
- GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVAO, Antonio Carlos. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp, 2003.
- HARVEY, David. *Limits to capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. *Cadernos IPPUR*, número especial, v.16, n. 1, jan./jul. 2002.
- INSTITUTO PÓLIS. *125 dicas: idéias para a ação municipal*. São Paulo: Instituto Polis, 2000.
- JACCOUD, Luciana. *Experiências internacionais em política regional: o caso da França*. Brasília: IPEA, ago. 2001. (Texto para discussão, 815).
- JUNCAL, Benito M. *Empleo y territorio: evaluación de la dimensión territorial de las políticas de empleo*. 2002. Tese (Doutorado) – Universidad de Barcelona, Departamento de Geografía Humana, Barcelona, 2002.
- KORNIN, Thais; MOURA, Rosa. Metropolização e governança urbana: relações interescalares em oposição a práticas municipalistas. In: XXVI Encontro Nacional da ANPOCS. *Anais...* . Caxambu: ANPOCS, 2002.
- LA CROIX, Luisa Maria. *Áreas Industriais: um mapa da organização territorial da indústria no Brasil – 1985/1994*. 2001. Dissertação. (Mestrado) – COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.
- LESSA, C.; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz G.; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LIST, Georg Friedrich. O sistema nacional de economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- OLIVEIRA, Francisco. Pensar com radicalidade e com especificidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 54, p. 89-95, 2001.
- PAIVA, Carlos A. O papel das instâncias políticas subnacionais na articulação e planejamento regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 8º. *Anais...* . Florianópolis: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2003.
- PINTO, Anibal. Naturaleza y implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. *E/ Trimestre Económico*, México, v. 37, n. 145, jan./mar. 1976.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- REIS, Marcos C. Desenvolvimento local e identidade territorial. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9º. *Anais...* .Salvador, jun. 2003.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SARTI, Fernando e LAPLANE, Mariano F. O Investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 18, 2002.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In: COX, Kevin (Ed.). *Spaces of globalization: Reasserting the power of local*. New York: The Guilford Press, 1997.

TAVARES, Maria C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 3. ed. Campinas, 1998.

\_\_\_\_\_. *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. *O Subdesenvolvimento da periferia latino-americana: o caso do Brasil no começo do século XXI*. Rio de Janeiro, 2001. (Texto preparado para o Seminário em Homenagem ao Centenário de Raúl Prebisch).

\_\_\_\_\_ *et al.* *Estrutura industrial e empresas líderes*. Rio de Janeiro: FINEP, 1978. Mimeografado.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. Número especial, v. 16, n. 1, p. 13-32, jan./jul. 2002.

## REGIÃO: DESAFIOS E EMBATES CONTEMPORÂNEOS

Meri Lourdes Bezzi\*

Este artigo se junta a outros trabalhos,<sup>1</sup> nos quais a preocupação central é a análise da categoria região. Sabe-se que a ciência, pela própria dinâmica – condição imprescindível à mesma –, busca, com o fluir da realidade, novos entendimentos do seu conteúdo. É esta preocupação que impede a fossilização dos conceitos.

Neste contexto, a região, uma das mais tradicionais categorias de análise espacial e, também, uma das mais apreendidas por outras ciências espaciais, reveste-se de novas interpretações, desafios e formas, considerando o período técnico-científico-informacional que vivemos, em decorrência dos imperativos propostos pela globalização. Para compreender a importância do conceito de região é mister retomar a sua evolução, demonstrando que, em determinados períodos este conceito teve maior ou menor aceitação na seara científica. Portanto, entende-se que a região persiste e resiste a todos os embates teóricos-metodológicos a que foi submetida. No entanto, pensamos que houve períodos em que seu conceito esteve mais em voga e, em outros, sombreado por novos aportes teóricos, mas sem, contudo, invalidar seu peso científico. A análise de desenvolvimento regional, planejamento regional, desigualdades regionais, regionalização, análise regional (só para lembrar algumas temáticas nas quais a região é fundamental, ou seja, imprescindível), sem um entendimento do conceito de região, mais consentâneo com a realidade. Nosso propósito é, então, demonstrar a importância desse conceito e, posteriormente, analisar seu embate com outras categorias, ou seja, verificar as dificuldades enfrentadas por este conceito no decorrer do tempo, atrelado às inovações suscitadas pela globalização.

### PARA PENSAR A REGIÃO

Abordar o termo região nas ciências, em geral, e na Geografia, em particular, é tocar em um ponto delicado da análise conceitual. Tal conceito tem sido, desde muito tempo, considerado por alguns autores como o conceito central, o *core* do trabalho em análise espacial; outros, entretanto, argumentam que falar de região é trazer à tona um dos

---

\* Professora Doutora do Departamento de Geociências/CCNE da UFSM. Pesquisadora do Laboratório de Estudo e Pesquisa Regional da mesma universidade. meri@oslo.ccne.ufsm.br

<sup>1</sup> Em particular, àqueles referentes à disciplina *Historiografia do Conceito de Região: da gênese aos novos paradigmas*, ministrada pela autora no Programa de Pós-graduação em Geografia, no Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Unesp, em Rio Claro-SP, de 2001 a 2003.

problemas epistemológicos das ciências em geral; um terceiro grupo alerta que é um discurso de surdos, em que cada qual defende seu ponto de vista com base na corrente teórica-metodológica que professa; há também aqueles que afirmam que a questão regional é uma história sem fim; e, por último, os que decretaram a falência do conceito de região. Assim, segundo Paviani (1992, p. 372), “falar de região é caminhar em um terreno cheio de labirintos e de armadilhas epistemológicas”. A categoria região talvez seja uma das mais utilizadas na totalidade dos saberes, empregada por várias ciências e utilizada constantemente na mídia e pelo senso comum. Entretanto, é necessário entender seu significado atual e, até mesmo, o que alguns autores consideram sua falência face ao crescimento da importância do território em detrimento da região, o que ocorre neste período técnico-científico-informacional.

Se se admite que tanto as atividades desenvolvidas pelo homem quanto a organização espacial são conseqüências dos diferentes sistemas de produção que passaram por inúmeras transformações ao longo da história, forçoso é admitir também que essas transformações impõem a necessidade de, permanentemente, rever ou modificar as conceituações de região, que se vão tornando progressivamente mais complexas à proporção que os avanços culturais, científicos e tecnológicos vão sendo incorporados ao sistema de produção (LEITE, 1994).

A preocupação central deste trabalho é demonstrar que o conceito de região persiste, embora enfrente desafios significativos frente aos imperativos impostos pela globalização. Neste contexto, é necessário entender as distintas ordenações/reordenações espaciais, identificando seus significados no bojo das transformações ocorridas no fluir da realidade. Tais transformações, resultantes das modificações sucedidas no mundo, alteram necessariamente o conhecimento da realidade espacial, respaldado na região. A importância do tema funda-se na posição central do conceito de região e dos estudos regionais. Tal conceito e tais estudos constituem-se em valores agregativos, através dos quais se recupera a unidade das ciências que têm, na análise regional, seu foco de interesse.

A ciência, como processo que é, vive da renovação de seus paradigmas, de suas teorias, de seus conceitos: enfim, de suas “verdades”. É essa permanente crise da ciência que se constitui no verdadeiro motor de sua constante evolução, pois, na tentativa de superá-la, buscam-se outros horizontes, com a finalidade de fornecer respostas adequadas às novas necessidades que se apresentam. A evolução da sociedade e seu progresso tecnológico-material são acompanhadas de novas maneiras de ver e interpretar o mundo, o que leva a mudanças paradigmáticas nas ciências e, conseqüentemente, à revisão conceitual. Desta forma, de acordo com Santos *apud* Pereira (1989, p. 14):

[...] os conceitos podem atravessar as épocas como vocábulos imutáveis, mas o seu conteúdo está sempre sujeito à lei da mudança, a primeira lei social. É através da história de cada disciplina, se empreendida de maneira abrangente, que as categorias explicativas são retrabalhadas, impedindo a fossilização dos conceitos e afastando o perigo, sempre presente, de erro maior na interpretação do real. Isto só se obtém quando se faz uma proveitosa viagem às fontes das idéias

e conceitos atuais, revisitando a origem das temáticas e a evolução do pensamento, em suas relações com o próprio fluir da realidade...

Concordante com essas observações, o conceito de região também se insere nas transformações que ocorreram na ciência geográfica, seja considerando-a como objeto de estudo da Geografia Tradicional, seja entendendo-a como classificação atrelada aos princípios da lógica formal e alicerçada principalmente no planejamento (Nova Geografia), seja relacionando-a como categoria de análise espacial (Geografia Crítica), concebida como processo relacionado ao conceito de espaço como produto da sociedade, ou, ainda, interpretando-a de acordo com as novas abordagens da Geografia Humanística e Cultural. Portanto, o significado de região liga-se fortemente às tendências filosóficas de cada época, uma vez que elas permitem entender as idéias características de cada momento histórico e, desse modo, a arquitetura do mundo.

A complexidade teórico-conceitual da região fica maior porque a preocupação com esse conceito e seus diferentes métodos de investigação não ficam restritos à pesquisa geográfica. O tema é instrumento de análise e operacionalização também por técnicos e cientistas não geógrafos, o que acentua seu caráter multidisciplinar. Além do interesse e das investigações dos técnicos envolvidos no planejamento regional, inúmeras pesquisas são desenvolvidas por diferentes cientistas sociais, preocupados com manifestações regionais e também pelos regionalismos em suas distintas áreas de conhecimento.

Neste contexto, é interessante resgatar a noção de região proposta por Gomes *apud* Castro; Gomes; Corrêa (1995, p. 53-54), quando o mesmo destaca que o entendimento deste conceito está associado a vários domínios:

a) Na linguagem cotidiana do senso comum, a noção de região parece existir relacionada a dois princípios fundamentais: o de localização e o de extensão [...] está associada à localização e à extensão de um certo fato ou fenômeno [...] ou a limites [...] atribuídos à diversidade espacial [...]. (b) A região [...] como unidade administrativa e, neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce freqüentemente a hierarquia e o controle na administração dos Estados [...]. (c) Nas ciências em geral, como na biologia, geologia etc., a noção de região possui um emprego também associado à localização de um certo domínio [...]. Na Geografia o uso desta noção de região é um pouco mais complexa, pois ao tentarmos fazer dela um conceito científico, herdamos as indefinições e a força de seu uso na linguagem comum e a isto se somam as discussões epistemológicas que o emprego mesmo deste conceito nos impõe...

Portanto, embora os geógrafos tenham feito muito para desenvolver idéias e métodos regionais, o conceito nunca ficou confinado à Geografia. Ultimamente foi adotado e aperfeiçoado por um grande número de ciências afins, como a Economia, a Sociologia, a Arquitetura, o Urbanismo, a História e a Demografia, entre outras, nas quais a distribuição espacial dos fenômenos é importante. Entretanto, na Geografia, ciência que, especificamente, estuda o espaço, e que teve na região o centro de seus estudos durante muito tempo, a preocupação com essa temática passou por fases de interesse e desinteresse, o que abriu espaço para que fosse tratada por especialistas diversos, alguns,

como Dennison *apud* Santos (1988, p. 23), chegaram a declarar: “nosso objeto seria melhor estudado por outros...”. Mas como salientam Becker e Egler (1994, p. 14):

O conceito de região está associado ao trabalho do geógrafo. Deixá-lo de lado é abandonar um signo que identifica a Geografia perante as demais ciências. Repensar a região, hoje, significa uma maneira de contribuir para a superação da crise das ciências sociais e colaborar, enquanto geógrafo, na compreensão das contradições e impasses do mundo contemporâneo...

Nesta perspectiva ressalta-se que a Geografia tem sua forma própria de trabalhar as interações homem-natureza, preocupando-se com sua representação cartográfica e com a lógica ou gênese dos recortes espaciais. Entretanto, a ciência geográfica também considera importante a multidisciplinaridade, caminho essencial para a apreensão da realidade, uma vez que o espaço apresenta peculiaridades que, em última instância, podem ser explicadas na intersecção das diversas ciências.

Destaca-se, também, que a maneira como se tem processado a abordagem regional e a essência metodológica da crítica que lhe é feita têm sido obstáculos para o desenvolvimento do conceito de região como objeto do conhecimento. Entretanto, a sua importância nos estudos geográficos está ligada ao nascimento da Geografia como ciência, pois, durante muito tempo, foi seu objeto de estudo por excelência. Assim, o conceito de região tem se constituído, ao longo da história moderna do pensamento científico, em um de seus conceitos-chave, causador de intenso debate entre os geógrafos e demais cientistas. Efetivamente, para diferenciar-se tanto das ciências naturais como das sociais, obtendo a sua identidade peculiar, a Geografia necessita de conceitos e métodos próprios. Ao definir a região, Kaiser (1980) já justificava sua importância para os estudos geográficos e para o geógrafo, assim se referindo:

Porção de espaço terrestre, qualquer que seja o modo pelo qual foi considerada ou a utilidade que lhe foi atribuída, a região é, de qualquer forma, um fenômeno geográfico. O geógrafo pode defini-lo, explicá-lo, querer delimitá-lo. Ao proceder assim, o geógrafo é ativo, teoricamente indispensável, socialmente útil; ele assume com o máximo de plenitude e de fidelidade a vocação fundamental da ciência. (KAISER, 1980, p. 279).

Desse modo, a análise dos conceitos de região e regionalização permeia a abordagem geográfica, trazendo no seu âmago o caráter distinto da Geografia no âmbito das ciências e indicando a via geográfica para a compreensão das relações do homem com a natureza. Entretanto, segundo Souza (1992, p. 393):

[...] é importante apontar que a região vai deixando de predominar como objeto de estudo, a partir do momento em que categorias mais universais vão sendo definidas (por outras disciplinas) e assumidas pela Geografia, dando a nítida impressão, pela maioria da nossa produção acadêmica e científica, de abandono do espaço e mais dedicação à dimensão social, à sociedade. E esta é urbana, nacional, explorada, dominada e de grandes mundos (Primeiro, Segundo, Terceiro), mas dificilmente ‘regional’.

A afirmação mencionada por Souza (1992) estimula a reflexão, encorajando os estudiosos a resgatar a historiografia da região como forma de reconhecer os agentes ou

elementos responsáveis pela descaracterização da abordagem regional na Geografia atual. Impõe-se, portanto, a tarefa de analisar e discutir os conteúdos de determinados conceitos de região, considerando a questão desses conceitos nas diferentes escolas do pensamento geográfico até a abordagem atual sobre o tema. Acredita-se que a noção de região contém um sentido político. Possui essa característica como um constituinte inerente, relacionado a mecanismos de dominação, fruto sempre de uma situação de hegemonia. A idéia regional se apresenta com mais ênfase sempre que se estabelecem, mais fortemente, vínculos entre espaços diferenciados, submetidos a uma dinâmica comum, que é também derivada de uma prática hegemônica e, portanto, assimetricamente necessária. Assim, segundo Becker (1986a, p. 45), "a região é um instrumento de ação política". É, pois, mister entender que o conceito de região tem um forte caráter político e ideológico, que permeia as diversas abordagens, nas quais o papel do Estado atua como agente de regionalização, ou seja, como ele organiza, rearranja ou desorganiza os recortes regionais de acordo com a ótica do capital, do poder e da sociedade.

Pode-se dizer, então, que, na prática, a região e os atores sociais atuam como instrumentos de dominação, interferindo na organização dos recortes espaciais. Já em nível do teórico (discurso), buscam a legitimidade e reprodução dessas condições, de forma generalizada e igualitária. A importância do conceito de região se deve também ao fato de que os conceitos são tidos como bases fundamentais para a elaboração de teorias, ou seja, há necessidade de serem obtidos conceitos capazes de expressar a essência dos fenômenos. E os estudos regionais são vitais, contribuindo para o avanço qualitativo na interpretação do real. Atualmente, a visão globalizada do mundo impõe novos questionamentos à questão regional. No entanto, pode-se concordar com Corrêa (1995, p. 7), quando afirma:

As mudanças na organização espacial que a economia mundial primeiramente provocou e que foram aceleradas pela globalização econômica foram, de um modo ou de outro, percebidas pelos geógrafos. Admitimos, em realidade, que os diversos conceitos de região que os geógrafos desenvolveram constituem respostas aos múltiplos ângulos com que eles observaram e observam o mundo real já complexamente fragmentado e articulado. Com a globalização, este processo de exercer muitos olhares sobre o espaço do homem foi acentuado [...] A globalização não elimina a região. Pelo contrário, torna-a mais rica, com mais qualificativos [...]. Torna-a mais persistente e, por isso mesmo, fundamental...

Dessa forma, a própria dinâmica faz com que o corpo teórico não tenha caráter definitivo, de vez que está sendo constantemente alimentado e alterado pela própria realidade histórica. A crítica e a reformulação são, portanto, caracteres imanentes à atividade teórica, podendo-se dizer que constituem seus instrumentos de trabalho. A região, objeto particular da análise espacial permite, dentro da discussão fundamental de seu conceito, criar a contigüidade e a identidade, unir e separar, criar e recriar, organizar e desorganizar o território. O conceito de região é, portanto, o objeto deste trabalho, mas não seu único foco epistemológico. Deve-se salientar também que, nos estudos de região, muitas vezes os geógrafos utilizaram-se do termo "conceito" como sinônimo de definição, noção, idéia. Na verdade, na busca de um conceito para região, tomava-se um paradigma capaz de atribuir a esse conceito um valor no corpo cognoscitivo.

## BREVE REVISÃO DOS CONCEITOS DE REGIÃO

### *O conceito de região na Geografia Tradicional*

O conceito de região surge no cenário científico com a preocupação de designar poder/governo. Tal conotação está ligada à própria etimologia da palavra, pois o termo advém do latim *regere*, que denotava área, extensão espacial, soberania e unidade administrativa, entre outras denominações. Tais valores se fazem ainda eminentes a este conceito (GOMES, 1995). Na evolução do conceito de região sabe-se que a contribuição da corrente positivista para o estudo do mesmo foi muito significativa, culminando com o conceito de **região natural** e **região geográfica**. O estudo das regiões naturais, predominantes na Geografia Tradicional, deve ser dimensionado considerando a posição da Geografia entre as demais ciências. Ou seja, a Geografia ocupava uma posição confortável em seu universo intelectual devido ao estudo integrativo dos lugares. Caberia, então, aos geógrafos, descobrir e selecionar fatos relacionados aos lugares, às áreas. Tais fatos ligavam-se, principalmente, a aspectos físicos, culturais, econômicos e populacionais, entre outros. Pela análise desses aspectos, buscar-se-ia a síntese corográfica regional, ou seja, a formação das regiões.

Entretanto, para muitos autores, a diversidade de estudos regionais teve como consequência a diversidade de conceitos de região. Tal multiplicidade conceitual foi responsável pela ausência de consenso sobre o que constitui uma região ou como se define uma região. Dessa forma, a maior parte dos trabalhos realizados era direcionado por um naturalismo persuasivo, que tentava definir a região de formas variadas. Assim, frequentemente se percebe que as regiões eram definidas tendo como base as características físicas, ou seja, as diferenças fisiográficas foram a base até mesmo para a formação das distintas regiões geográficas humanas.

Os geógrafos, ao tratarem com as distintas variáveis, no intento de dividir o mundo em regiões, deparavam-se, constantemente, com diferenças que se sobrepunham ou que estavam na interfase. Assim, a dificuldade de se adotar um critério capaz de harmonizar aspectos físicos e humanos contribuiu para que, muitas vezes, o conceito de região fosse considerado "morto" ou bastante incompleto. Tal consideração estava baseada na diversidade de critérios utilizados para a delimitação dos recortes regionais. Muitos geógrafos, por isso, têm indagado sobre a validade do conceito de região. De fato, a complexidade dos fenômenos a serem considerados continua a desafiar os geógrafos e outros profissionais para a mais adequada delimitação regional. Dessa forma, apesar das deficiências conceituais, deve-se ter em mente que, ao definir região natural e região geográfica, os geógrafos conseguiram estabelecer para a Geografia um conceito-chave da disciplina e um modo específico de análise, ou seja, a síntese regional descritiva. Não conseguiram, no entanto, definir, com a região, um objeto único de estudo da Geografia Tradicional, pois, quando estudado o conceito de região, muitas vezes se o misturava ou confundia com estudos paralelos: individualidade dos lugares, diferenciação de áreas, descrição da superfície terrestre e, principalmente, relações homem *versus* natureza.

É relevante destacar também que não se devem rejeitar os conceitos de região emitidos nesse período da historiografia geográfica, mas sim entendê-los em seu contexto histórico-geográfico. É compreensível, porém, que esses conceitos tenham diminuído de importância nos dias atuais e figurem como uma abordagem insatisfatória para a Geografia contemporânea. Embora eles possam ter sido úteis (e foram) em períodos anteriores, necessitam ser reelaborados em face das transformações que ocorrem no mundo. Assim, apenas para lembrar alguns casos, muitas regiões da Europa tornaram-se “formas passadas” em fase de desaparecimento: o *pays* ou *campagne*, por exemplo, era uma criação anterior ao período industrial e pode ser considerada “reliquia” ou “testemunho” de um período. Da mesma forma, o determinismo foi relacionado à necessidade de conquistar espaços. Hoje essas noções não têm significado explicativo nenhum.

Nesse contexto, é natural que os conceitos de região emitidos pela Geografia Tradicional tenham sido relegados e tenham ressurgido com novos significados nos períodos posteriores à revolução industrial e após as duas grandes guerras mundiais. Tal fato é explicado pela interdependência crescente e pela interação que ocorre no mundo (globalização), responsável pelo colapso das “regiões fechadas”, pois a integração inter-regional passa a dominar qualquer unidade regional que poderia ainda existir. Pode-se dizer, então, que a revolução industrial eliminou as noções clássicas de região e, assim, a região perdeu seu lugar de conceito relevante na Geografia Tradicional. Entretanto, sua “marca” ficou na teoria da região como uma unidade estática, não mutante, alicerçada principalmente no estudo da particularidade, do único. Ou seja, a busca da identidade ou personalidade das regiões conduziu seu estudo à singularidade. No entanto, geógrafos clássicos, como Vidal de La Blache e Hettner, sempre enfatizaram que as regiões não eram singulares, mas únicas (isto é, uma combinação única de princípios gerais de um dado local e tempo).

É importante salientar também que, das duas concepções de região na Geografia Tradicional, ou seja, a de região natural e a de região humana ou região geográfica, a contribuição da primeira é mais restritiva, uma vez que, para a ciência geográfica, somente o ambiente e as condições físicas não são capazes de explicar o todo e, portanto, de se caracterizar como um estatuto do conhecimento geográfico. Por outro lado, admite-se que são de maior relevância as regiões geográficas nas quais ocorre e se reproduz a ação humana, com sua cultura, suas atividades, sua economia. Não há dúvida, pois, de que um recorte espacial deverá expressar as características peculiares do trabalho humano. São essas peculiaridades que definem a região, no sentido verdadeiramente geográfico, priorizando, na dualidade homem *versus* natureza, a ação transformadora do homem. A Geografia ganhou, assim, com o possibilismo geográfico, “possibilidades” para um novo direcionamento nos estudos regionais, no período em que a Escola Tradicional comandava os estudos geográficos.

Dessa forma, a Geografia Tradicional, por se interessar pelo estudo interativo dos lugares, atribuía ao geógrafo a preocupação de descobrir e selecionar fatos relacionados a esses lugares. Tais fatos ligavam-se, principalmente, a aspectos físicos, culturais, popu-

lacionais, econômicos etc. Pela análise desses fatores definidores, buscar-se-ia a síntese corográfica regional, ou seja, a formação das regiões. É importante destacar também que a Geografia Tradicional estudou a região como uma unidade estática, não mutante, alicerçada principalmente no estudo da particularidade, do único. Ou seja, a busca de identidade ou personalidade das regiões conduziu seu estudo à singularidade.

### *O conceito de região na Nova Geografia e o planejamento regional*

A Nova Geografia procurou aprofundar a investigação geográfica, buscando a relação existente entre os fenômenos. A abordagem regional, determinada pelas inter-relações dos fenômenos naturais e sociais sobre a unidade territorial, enfatizava os estudos de área, fazendo avançarem as questões regionais fortemente ligadas ao planejamento do território. Assim, investiu-se nas questões relativas aos desequilíbrios regionais, com o objetivo de superá-los. A abordagem do conceito de região adquiriu uma conotação de área classificada de acordo com um ou mais critérios, o(s) qual(is) obedecia(m) à aptidão, à localização, à acessibilidade e à produção, entre outras variáveis. Tal fato tornou o estudo de áreas importante para a solidificação da fase monopolista do capital regional, nacional ou mundial.

O conceito de região foi trabalhado, então, como uma entidade abstrata, utilizada para classificação ou delimitação de áreas. A região deixou de ser um fenômeno único para ser parte de um sistema aberto, que se comunica, que tem conexões, que se expande e se contrai, segundo as necessidades de ajustamento às novas condições. Salienta-se também que, na Nova Geografia, o conceito de região conduz a estudos regionais que geram classificações espaciais. Ou seja, identificam-se padrões espaciais de fenômenos percebidos estaticamente ou em movimento. Nesse sentido, a região é uma abstração, e a preocupação fundamental é gerar padrões espaciais. Assim, de um lado, há a preocupação em se realizar a síntese regional, tão valorizada pela Geografia Tradicional e principalmente por Vidal de La Blache, enquanto, de outro, segundo a visão de Hartshorne, é relegada a busca da singularidade de cada área. Valorizam-se os estudos regionais ou de área dentro de propósitos preestabelecidos. Nesse contexto, Corrêa (1986, p. 40) destaca que:

[...] a partir de uma referência teórica, como a das localidades centrais ou a do uso agrícola da terra, ou de um suposto problema, como o do desenvolvimento regional, sistemático, realimentando os referenciais teóricos que estes formulam... estuda-se um segmento da superfície da Terra. Isto quer dizer que a área é vista como laboratório de estudos.

Assim, o conceito de região, intimamente relacionado à categoria espaço, tem suas particularidades e personalidades investigadas e valorizadas. É o ponto central das pesquisas, cujos padrões de investigação são alterados. Ou seja, o mundo é reconhecida-mente integrado e diferente espacialmente. Há hierarquias e papéis diferenciados, isto é, funções individualizadas em um sistema que tende a se homogeneizar. As relações ocorrem entre áreas. É no relacionamento entre parcelas do espaço que se explica seu caráter desigual. Assim, pois, perde-se o sentido político interno de uma região, o qual,

transformando-se, vem a permitir que cada espaço exerça, homogeneamente, o papel para o qual demonstra aptidão.

Desse modo, a Nova Geografia agregou possibilidades aos estudos regionais. Possibilitou a operacionalização de técnicas variadas e, enfim, adotou recursos decisivos na instrumentalização das novas abordagens regionais, dentro de uma visão pragmática, que visava a novos propósitos, possibilitando uma ação regional mais ágil e objetiva. Conceitualmente, a região é uma classe de área, isto é, um conjunto de unidades de área, como os municípios, que apresentam grande uniformidade interna e grande diferença em relação a outros conjuntos. Os princípios da taxionomia são adotados e os procedimentos operacionais são, principalmente, da estatística descritiva. Dos novos enfoques que a Nova Geografia trouxe para o conceito de região, duas abordagens tiveram especial destaque: a das regiões homogêneas e a das regiões funcionais ou polarizadas (IBGE).

Nesse período, verificou-se uma profusão de estudos, recortando os países em diferentes tipos de regiões homogêneas e regiões funcionais. As primeiras, classificadas em torno de características consideradas como fixas, eram constituídas por uma extensão territorial definida a partir da agregação de áreas que apresentassem características estatísticas semelhantes, em relação às variáveis consideradas. As regiões funcionais, por sua vez, eram associadas aos diversos fluxos que percorrem o espaço. Constituía-se, então, em áreas definidas a partir de fluxos de pessoas, de mercadorias, de comunicação etc., também definidos estatisticamente. A vinculação entre essas numerosas regionalizações e o sistema de planejamento era, nos anos de 60 e 70, muito nítida. Assim, a região, como espaço, é considerada um sistema econômico, de acordo com a sua história de ocupação, exploração e organização. Seu crescimento, no entanto, vinculava-se ao nível técnico que a sociedade consegue impor sobre as condições físicas existentes naquele espaço. Como nem sempre técnica e espaço físico se conciliam, adquiriram especial relevância os estudos que permitissem o planejamento regionalizado, com o objetivo de superar os desequilíbrios existentes.

Em face da nova realidade, criou-se, no Brasil, um modelo de organização espacial do tipo centro-periferia. Por essa forma de organização do espaço geográfico, tem-se uma divisão inter-regional do trabalho. É o que se observa, por exemplo, nos papéis desempenhados pela Região Sudeste, especializada em produção industrial, e pelas demais regiões, fornecedoras de matérias-primas, gêneros agrícolas e, às vezes, até de mão-de-obra. Completou-se, assim, no Brasil, o processo de integração das diversas economias regionais, que passaram a funcionar como uma economia nacional unificada. Em consequência dessa organização espacial, surgiu o problema das disparidades regionais de desenvolvimento, que foram objeto de preocupação e estudos da Nova Geografia.

Nesse contexto, a Nova Geografia, através da aplicabilidade dos conceitos de regiões homogêneas e funcionais, contribuiu, principalmente, para uma maior funcionalidade na delimitação dos recortes regionais. Com isso, serviu de subsídio para a aplicação de

uma determinada política de planejamento. Assim, pelo uso desses conceitos, possibilitou-se uma divisão regional a serviço de uma política territorial, determinada, em última instância, pela expansão e reprodução do capitalismo no Brasil na sua fase monopolista. Salienta-se também que, a partir do pós-guerra, o processo de fragmentação articulada tornou-se mais acelerado. A capacidade do capitalismo de (re)fragmentar e (re)articular a superfície terrestre foi ampliada. Ou seja, o espaço do homem foi fortemente submetido a um acelerado processo de reconstituição. Fazer, desfazer e refazer as diferenças espaciais, na busca de uma possível homogeneização, tornou-se uma das características da economia global. No entanto, é certo que não há como se anular inteiramente determinadas diferencialidades espaço-temporais.

### *O conceito de região na Geografia Crítica e nas novas tendências*

Tratar do conceito de região segundo a Geografia Crítica, a Geografia Humanística e a Geografia Cultural torna-se bastante complexo, uma vez que as atuais concepções ainda estão em fase de aceitação e aprimoramento por parte da academia científica. Corre-se, então, o risco de não se poder estabelecer posições consolidadas sobre a questão, tendo em vista que o objeto de estudo, a região, de acordo com o enfoque, significado, critério e interpretação dos autores assume distintas formas de conceituação. No entanto, se, por um lado, a assertiva acima significa que ainda se transita pelo viés da “incerteza”, do não “consolidado”, da afirmação “não generalizante”, por outro, estimula o pesquisador à reflexão através do pluralismo e da divergência. Esses caminhos, desafiantes, incitam à busca de novos paradigmas para a Geografia e outras ciências espaciais e, particularmente, para o conceito de região, cuja importância, segundo Becker e Egler (1994, p. 14), é a de “[...] um signo que identifica a Geografia perante as demais ciências”.

Desse modo, a Geografia Crítica se estabelece e se manifesta alimentada no rescaldo da Nova Geografia, através das discordâncias feitas às novas concepções teórico-metodológicas daquela escola geográfica, como também condena muitos aspectos da Geografia Tradicional. Desvincula-se, assim, o conceito de região da lógica formal e da linha empiricista. Salienta-se que, a partir da década de 70, as ciências, de um modo geral, são chamadas à prática social. A Geografia teve que se inserir nesse movimento, uma vez que estava sendo acusada de acrítica, ideológica e conservadora. No bojo dessas transformações, deu-se início a um processo de críticas radicais que, em grande parte, coincidiu com uma aceitação do discurso marxista. Ocorre, então, a incorporação de novos paradigmas à Geografia. O conceito de região, um dos temas mais presentes da Geografia Tradicional, e seu posterior desmembramento pelo planejamento (Nova Geografia), reaparece no interior da Geografia Crítica, firmada no materialismo histórico e dialético e também nas Geografias Humanista e Cultural, as quais, por sua vez, baseiam-se na fenomenologia e na percepção.

Deve-se destacar também que o conceito de região, nessa fase, toma outras dimensões, uma vez que passa a ser utilizado por não-geógrafos, ou seja, por aqueles que, de uma

forma ou de outra, se interessam pela condição espacial da sociedade. Evidenciam-se, então, novos conceitos de região, e se amplia ainda mais o que já era um pluralismo conceitual (Corrêa, 1995). Esse novo direcionamento na Geografia, ou seja, a Geografia Crítica, nasce paralelamente com outras tendências geográficas: a Geografia Humanística e a Geografia Cultural. São novos "eixos" que trazem em seu bojo preocupações com a questão regional e podem ser considerados como alternativas recentes para a compreensão do conceito de região.

O fato é que, no começo da década de 70, ocorriam, no âmbito interno da Geografia, insatisfações diante dos pressupostos teóricos e metodológicos fornecidos pela Nova Geografia. Tal descontentamento foi evidenciado por geógrafos que até então defendiam o neopositivismo, entre eles, Willian Bunge e David Harvey. Ambos consideravam que as modificações trazidas pela Nova Geografia não respondiam às necessidades que se impunham à Geografia em face das transformações ocorridas no mundo. Era necessário buscar caminhos alternativos para explicar os novos fatos que se destacavam, ou seja, as desigualdades, as contradições que eram criadas nos vários quadros regionais. As razões da ruptura com a Nova Geografia devem-se à concepção de que a Geografia deveria ser uma ciência preocupada com os problemas sociais e, por isso, deveria aprofundar as relações sociedade *versus* natureza, tendo como objeto a realidade social. Assim, os fenômenos da natureza interessam apenas enquanto encarados como recursos ou restrições para a vida humana. A Geografia não discutirá mais os processos naturais em si, mas a natureza como elemento a ser utilizado e apropriado pelo homem. Ferreira e Simões (1986, p. 90) destacam que, entre 1950 e 1970, ocorrem grandes transformações sociais e econômicas no mundo, que alteram o pensamento científico das ciências sociais. Esses acontecimentos têm início com:

O fim da guerra fria, através de uma política de coexistência pacífica que atenua as tensões ideológicas internacionais no confronto Leste-Oeste e permite o florescimento da reflexão marxista no Ocidente; as mudanças nos países do Terceiro Mundo; a crise do sistema de dominação ocidental.

São esses e outros fatos que levam a novos questionamentos no debate interno da Geografia. Esse debate não poderia ignorar também que, nos países de capitalismo avançado, verifica-se o agravamento de tensões sociais, originado por crise de desemprego e habitação, envolvendo ainda questões raciais. Simultaneamente, em vários países do Terceiro Mundo, surgem movimentos nacionalistas e de libertação. Era necessário dar novas interpretações ou reinterpretar tais questões. O subdesenvolvimento podia agora ser analisado sob uma nova ótica, visto que se tomou conhecimento das conseqüências da dominação do sistema capitalista e se reconheceram as relações existentes entre o atraso econômico, a dependência e o intercâmbio internacional. Abria-se, assim, para as ciências sociais, um campo novo de trabalho. Era necessário encontrar respostas diferentes das anteriores, isto é, era preciso investigar segundo novas perspectivas e ideologias. Propunha-se, então, uma Geografia mais "aberta". Ou seja, uma Geografia que ultrapassasse os "muros universitários" e atingisse a sociedade. Uma Geografia

que procurasse “mostrar” e “resolver” os problemas sociais ligados ao meio-ambiente, ao êxodo rural, à urbanização acelerada, às favelas, entre outros. Uma Geografia preocupada em ser crítica e atuante. Além dessas preocupações, a Geografia Crítica visava a ultrapassar e substituir a Nova Geografia, pois, conforme Christofletti (1982, p. 27):

Os seus propugnadores consideram a Nova Geografia como sendo pragmática, alienada, objetivada no estudo dos padrões espaciais e não nos processos e problemas sócio-econômicos e com grande função ideológica. Desta maneira, ela procura analisar em primeiro lugar os processos sociais, e não os espaciais, ao inverso do que se costumava praticar na Geografia teórico-quantitativa.

Dessa forma, a Geografia Crítica interessa-se pela análise dos modos de produção e das formações socioeconômicas como base para a explicação ou estruturação das distintas formações socioeconômicas espaciais, que devem ser analisadas e compreendidas para o melhor entendimento das regiões. A Geografia Crítica, além de censurar e condenar os paradigmas que a precederam, procura reinterpretar, com base na teoria marxista, aspectos que tinham sido abordados pela Nova Geografia. Dessa forma, reexaminam-se questões como terra urbana, habitação, transportes regionais e localização industrial, entre outros. A Geografia Crítica descobre o Estado e os demais agentes de organização espacial (os proprietários rurais, os industriais, os banqueiros, os incorporadores imobiliários, entre outros) como importantes agentes ou atores na estruturação dos recortes regionais.

Como exemplo de renovação crítica, salienta-se a proposta de George *et al.* (1975), que propunham uma Geografia ativa, colocando em evidência as contradições do modo de produção capitalista nos vários quadros regionais. Suas preocupações estavam direcionadas para as desigualdades das realidades espaciais. Desse modo, procuravam explicar as regiões, mostrando não apenas suas formas e sua funcionalidade, mas também as contradições sociais nelas existentes, como a miséria, a subnutrição, as favelas, enfim, os aspectos negativos de uma parcela da população que não aparecia até então nas abordagens geográficas. Dessa forma, as análises de vários autores procuram o entendimento da região através de conceitos marxistas baseados no materialismo histórico. Discutem as relações de produção, as relações de trabalho, a ação do grande capital, as forças produtivas, o capital invisível, enfim, como principais responsáveis pela organização dos distintos recortes regionais e como elementos de explicação do diferente dinamismo dos vários quadros regionais, bem como seus novos recortes.

Pelo exposto, percebe-se que os estudos regionais, a partir da década de 1970, são retomados em novas diretrizes que procuram explicar o conceito de região. Assim, esse conceito emerge de diferentes perspectivas, as quais vão além daquelas fornecidas pela Geografia Tradicional e pela Nova Geografia. Nesse sentido, uma importante contribuição é fornecida por Gilbert (1988). A autora enfatiza que a Geografia regional praticada após 1970 pode ser considerada como uma Geografia regional nova. Aborda diferentes maneiras de conceituar geograficamente a região, apresentando, especificamente, três direcionamentos básicos para o entendimento desse conceito: (a) a região como resposta

local aos processos capitalistas; (b) a região como foco de identidade cultural e, (c) a região como interação social. Para Gilbert (1988), a primeira das três formas para conceituar região é entendê-la como uma resposta local aos processos capitalistas, ou seja:

Refere-se à região como a organização espacial dos processos sociais associados ao modo de produção: a regionalização da divisão social do trabalho; a regionalização do processo de acumulação do capital, organizado como uma rede de processos de acumulação parcial interligados, que definiram as bases territoriais; a regionalização da reprodução da força de trabalho, cuja lógica relaciona a região de mercados de trabalho à organização espacial da população e; a regionalização dos processos políticos e ideológicos de dominação usados para manter as relações sociais de produção. (GILBERT, 1988, p. 209).

Essa forma de entender a região acentua o papel fundamental da lógica da circulação do capital nesses processos de diferenciação regional. A região passa a ser definida, então, como a articulação concreta das relações de produção em um dado local e tempo, sendo entendida como uma resposta “do” e “para” o capital. Salienta-se, também, segundo a autora, que todas essas definições estão apoiadas na teoria marxista e consideram que a região será melhor analisada a partir das relações de produção e seus desdobramentos em um determinado espaço.

A preocupação central é, então, verificar como os processos de circulação do capital operam em lugares distintos, ou seja, em lugares que têm características sociais específicas. Essa é uma nova forma de encarar a região. A preocupação tradicional com a relação homem-natureza amplia-se para incluir a sociedade como agente primordial na formação da região. Portanto, a essência da Geografia regional baseia-se nas relações triangulares entre o homem, a sociedade e a natureza, dando às relações sociais outra dimensão. Embora a dimensão econômica seja a mais explorada das relações, são as atividades produtivas as que despertam atenção, pois é necessário entender os processos através dos quais a produção econômica é estabelecida e modificada nas regiões.

A maioria dos trabalhos geográficos que se utilizam da análise marxista estão preocupados com as desigualdades, as quais são próprias do processo de acumulação no modo de produção capitalista. Assim, a acumulação, condição que se faz necessária para a apropriação do sobretrabalho sob a forma de mais-valia, cria um sistema de desigualdade social, resultante do processo de diferenciação entre acumuladores e expropriados. Dessa forma, muitos estudos regionais têm como categoria fundamental, para a análise regional, o desigual desenvolvimento geográfico. As interpretações acerca desse desenvolvimento desigual, suas causas e conseqüências, compõem um vasto quadro de tonalidades diversas, que se integram a visões diferentes dos fatos constituintes da região, seu papel e sua importância.

Nesse sentido, Lipietz (1988), como os demais autores marxistas ou de formação originária do marxismo, parte da preocupação fundamental com a categoria modo de produção, que seria o elemento essencial de abordagem, uma vez que destaca a inserção do modo capitalista no espaço, procurando entender o funcionamento da economia e sua expressão espacial. Assim, ele atribui a existência de regiões desigualmente desenvolvi-

das à articulação dos modos de produção em sua dimensão espacial. A preocupação fundamental desse autor não é buscar um conceito de região, mas compreender por que o capitalismo gera regiões desigualmente desenvolvidas. Apóia-se, portanto, na teoria do valor para desenvolver sua reflexão. Para ele, o espaço não é um substrato neutro, mas um elemento embutido na totalidade social. Esse espaço social passa a ser, então, segundo Lipietz (1988, p. 13), um momento da reprodução social, “[...] permitindo compreender o caráter heterogêneo, desigualmente desenvolvido, do espaço concreto, e a polarização entre as nações, entre as regiões...”.

Lipietz constata também que o desigual desenvolvimento geográfico é fruto da articulação entre o modo de produção capitalista (dominante) e os diferentes modos de produção, surgindo daí “espaços” ou “regiões” dominantes e dominados. O agente responsável por essa desigualdade seria a divisão internacional e inter-regional do trabalho, estabelecida diferentemente, e que, ao mesmo tempo, se baseia em uma polarização do tipo centro-periferia do espaço inter e intranacional, que dinamiza o circuito de mercadorias. Para Lipietz (1988) é importante salientar o papel do Estado no gerenciamento da crise regional. Entende ele que o Estado tem duas atribuições fundamentais para desempenhar essa tarefa. A primeira seria a de remover as barreiras ao desenvolvimento do capitalismo, destruindo o sistema anterior; a segunda, a de inaugurar uma nova apropriação legal do espaço. Para tal propósito, utilizar-se-ia o planejamento espacial de infra-estrutura (forçando uma mudança na lei de valor do espaço) e a imposição de uma lógica capitalista avançada ao espaço legal. Nesse contexto, a permanência de modos de produção distintos em um mesmo espaço dependeria da capacidade e competência do Estado em proporcionar o avanço do capitalismo monopolista através de uma nova divisão do trabalho e, pela intervenção política e social, evitar a manifestação de conflitos, garantindo, ao mesmo tempo, a modernização e o controle social. Dessa forma, de acordo com Lipietz *apud* Gomes (1987, p. 126), deve-se ter em mente que:

[...] fica assim subentendido que a raiz geradora dos conflitos se deve à recusa de modos de produção não tipicamente capitalistas em ‘aceitarem’ a modernização imposta pelo capitalismo monopolista. Conclui, pois, que o território é o produto do relacionamento complexo entre o capitalismo monopolista, a intervenção do Estado e as heranças de períodos anteriores.

Em seu artigo, Lipietz (1988) não diz claramente, mas pode-se perceber, pelas afirmações emitidas, que a região seria o *locus* onde ocorre a reprodução de heranças passadas em luta constante contra a ordem geral capitalista monopolista. Desse conflito, geram-se, muitas vezes, crises regionais, que nem sempre o Estado está aparelhado para resolver. Outro fato a ser salientado é que as regiões apresentam diferenças, pois são produtos da articulação entre modos de produção pré-capitalistas com o modo de produção dominante. A articulação de modos de produção para Lipietz se assemelha à variação e especificidade nas relações capital-trabalho e nas relações sociais de produção. Lipietz (1988), portanto, interpreta o modo de produção capitalista como uma única forma concreta, e não em sua devida dimensão de categoria analítica, abstratamente construída e, por definição, generalizante.

Pelo exposto, deve-se ressaltar que, para Lipietz (1988), a região surge como produto das relações inter-regionais. Esse entendimento reforça a idéia de que a região não existe como uma entidade preexistente e auto-definida. A região vai ser caracterizada segundo o forem as relações inter-regionais, que, por sua vez, são uma dimensão das relações sociais. A formação das regiões é, pois, um processo integrado ao movimento do capital no sentido de sua valorização. Nesta linha de pensamento, o modo de produção capitalista, dentro da sua lógica peculiar, distribui os diversos ramos da divisão do trabalho entre as várias regiões, em função de condições concretas favoráveis, o que inclui formas econômicas remanescentes de modos de produção anteriores.

Outra maneira de focar o conceito de região é feita por Oliveira (1981), que analisa a questão específica da Região Nordeste do Brasil sob a ótica econômica e política, condenando a compreensão do planejamento regional sob o enfoque dos desequilíbrios regionais. Para o autor, a questão reveste-se de maior complexidade, que deve estar baseada na ótica da divisão regional do trabalho no Brasil, ou melhor, como ele próprio enfatiza (1981, p. 25): “[...] vale dizer, sob a ótica do processo de acumulação de capital de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil”. Para o autor, é interessante privilegiar um conceito de região que se fundamente na especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classe peculiar a essas formas e, portanto, também nas formas da luta e do capital social em escala mais geral.

Desse ponto de vista, em determinado espaço nacional, existem regiões, tanto mais determinadas quanto mais sejam diferenciados os processos nelas existentes. Desse modo, num sistema econômico de base capitalista, existe uma tendência para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, graças ao processo de concentração e centralização do capital, o que acabaria por fazer desaparecer as regiões. Tal tendência, entretanto, quase nunca chega a materializar-se de forma completa e acabada, pelo próprio fato de que o processo de reprodução do capital é, por definição, desigual e combinado. Entretanto, em alguns espaços econômicos do mundo capitalista, de que talvez a economia norte-americana seja o exemplo mais completo, é inegável o grau de homogeneização propiciado pela concentração e centralização do capital, de forma a atenuar as diferenças entre os vários segmentos do território nacional. Já no Brasil, tal tendência é dificultada pelos diferentes estágios que o processo de reprodução do capital assume nos distintos recortes regionais.

O autor ressalta também que a dupla face do imperialismo e, primordialmente, as suas relações com as regiões continuam a se manifestar no atual estado da divisão internacional do trabalho no capitalismo. A partir da definição de região, o autor reconhece a existência de espaços econômico-político-sociais nos quais o capital comercial comanda as leis de reprodução sem, no entanto, penetrar propriamente na produção. Assim, tal região se diferenciaria de uma outra onde o capital tivesse penetrado no próprio sistema produtivo, cujo capital industrial – em sentido lato, pois a agricultura capitalista também é uma indústria – seria o responsável pela reprodução do sistema. Dessa

forma, sucessivamente, as diversas formas de reprodução do capital conformariam “regiões” distintas. Para o autor em foco, não seria uma tipologia de “regiões” caracterizada, por sua vez, por uma tipologia do capital, pois é evidente que as distintas formas de reprodução do capital nunca se apresentam nem em estado puro nem isoladas, mas ocorrem em estágios em que há uma sobredeterminação principal da forma de reprodução que subordina as demais.

A especificidade de cada região completa-se, pois, num quadro de referências que inclua outras regiões, com níveis distintos de reprodução do capital e relações de produção. Esse fato é inegável, pelo menos quando se está em presença de uma economia nacional, que globalmente se reproduz sob os esquemas da reprodução ampliada do capital. Pode-se dizer que a maior contribuição de Oliveira (1981) para o conceito de região é a originalidade da sua abordagem sobre a questão regional no Brasil. Acrescesse a isso o seu esforço teórico no sentido de desenvolver o conceito de região a partir da inclusão do elemento político como determinante fundamental na construção do espaço social. Embora essa preocupação não estivesse ausente no pensamento dos demais autores, nele a questão do político ganha uma conotação peculiar. Como se percebe, o autor destaca que o conceito de região sob a ótica econômica e política é de natureza dinâmica por definição, uma vez que está ligado ao movimento da reprodução do capital e das relações de produção.

Santos (1978) advertia para a crise da noção clássica de região. Segundo ele, os progressos ocorridos nos transportes e nas comunicações, imprimindo nova dinâmica à economia nacional e internacional, promoveram a interação íntima entre os grupos humanos e a superfície terrestre onde habitam, não podendo mais a região ser vista de modo isolado nem de forma auto-suficiente. Assinala Santos (1978, p. 10) que se deve ter cuidado ao empregar-se o termo região, pois,

Se pretendermos manter a denominação somos obrigados a redefinir a palavra. Nas condições atuais da economia nacional, a região já não é realidade viva, dotada de coerência interna. Definida, sobretudo do exterior, seus limites mudam em função dos critérios que lhe fixamos. Por conseguinte, a região não existe por si mesma.

É possível, pelo exposto, reconhecer que é necessário entender a região sob outro prisma. A própria eclosão da Geografia Crítica contribuiu para que novas diretrizes fossem buscadas para entender a dinâmica da organização espacial. Para tanto, privilegiou-se a preocupação com o social, a internacionalização do capital e a própria divisão internacional do trabalho. Santos (1988) destaca que um dos parâmetros para melhor compreender a região é entendê-la através do modo de produção. Para ele, a região é uma categoria de análise que permite apreender como uma mesma forma de produzir ocorre em diversas partes do globo, reproduzindo-se de acordo com suas especificidades regionais. Santos (1994a), quando aborda a questão relativa à dinâmica espacial e à dinâmica social, fatores relevantes para a dinâmica territorial e, portanto, para a formação das regiões, enfatiza, outra vez, a preocupação com o conceito de região, afirmando:

Da mesma forma, como se diz hoje, que o tempo apagou o espaço, também se afirma que, nas mesmas condições, a expansão da presença do capital hegemônico em todo o espaço teria eliminado as diferenciações regionais e, até mesmo, proibido de prosseguir pensando que a região existe. Quanto a nós, ao contrário, pensamos que: em primeiro lugar, o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares; em segundo lugar, já que o espaço se torna mundial, o ecúmeno se redefine, com a extensão a todo ele do fenômeno de região. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que a chame-mos por outro nome. (SANTOS, 1994a, p. 97).

Fica evidente, então, pelas considerações anteriores, que a região continua a existir e a desafiar os geógrafos na busca de um conceito mais atual. É necessário deixar claro que, com as constantes mudanças, com a globalização, o mundo não é o mesmo. Portanto, entender a região hoje é vê-la como um produto de articulações que são engendradas constantemente no espaço. Essas conexões são resultantes dos fatores hegemônicos e do Estado, que se manifestam com mais força em uma determinada porção da superfície terrestre. Essa força é resultante da presença da técnica, da informática, das comunicações, dos transportes, da indústria, entre outros fatores, que se articulam e organizam e/ou desorganizam as distintas parcelas na superfície da Terra.

Santos salienta que a região não pode ser vista hoje isoladamente, uma vez que o processo de globalização que comanda o mundo torna-o "menor" e cada vez mais interligado. Não faz, pois, sentido falar-se de regiões isoladas. Os fluxos, as redes, a dinâmica espacial fazem com que as regiões percam sua autonomia. Pode-se dizer que, nesta fase de internacionalização da economia, a região é resultante dos processos modernos de produção que ocorrem em nível global. E isso vai colocar o regional em plano inferior, chegando, muitas vezes, a desconsiderá-lo. Para reforçar as idéias expostas, é oportuno destacar, nas palavras de Santos (1988, p. 46), que a região assumiu maior complexidade e que, atualmente,

Compreender uma região passa pelo entendimento do funcionamento da economia ao nível mundial e seu rebatimento no território de um país, com a intermediação do Estado, das demais instituições e do conjunto de agentes da economia, a começar pelos seus atores hegemônicos.

E Santos (1988, p. 46) vai ao âmago da questão quando salienta que: "[...] estudar uma região significa penetrar num mar de relações, formas, funções, organizações, estruturas etc., com seus mais distintos níveis de interação e contradição". Portanto, o espaço tende a se tornar uno para atender aos ditames de uma produção globalizada. E as regiões, segundo Santos (1988, p. 46), "[...] aparecem como as distintas versões da mundialização". E vai além, dizendo que "[...] esta não garante a homogeneidade, mas, ao contrário, instiga diferenças, reforça-as e até mesmo depende delas". Tais afirmações nos conduzem a refletir sobre a importância de se compreender as diferentes geografizações das variáveis que geram uma região. Sabe-se que o modo de produzir é uma das principais variáveis e permite a formação dos distintos recortes regionais. Assim, é fundamental entender a região através da sua história, de seus funcionamentos específicos, de suas relações, do seu arranjo particular, sempre em movimento. É mais uma vez Santos (1988, p. 48) que nos diz:

Num estudo regional se deve tentar detalhar sua composição enquanto organização social, política, econômica e cultural, abordando-lhe os fatos concretos, para reconhecer como a área se insere na ordem econômica internacional, levando em conta o preexistente e o novo, para captar o elenco de causas e conseqüências do fenômeno.

Santos (1988) nos mostra também que, para entender a região atualmente, é necessário fazer um estudo aprofundado, que vai desde a gênese (entendimento histórico) até as instituições, as firmas, as formas, as estruturas e os processos que vão permitir o entendimento das transformações e, conseqüentemente, a apreensão da realidade, ou melhor, da dinâmica espacial. Assim, para Santos (1985, p. 66), a "região é o *locus* de determinadas funções da sociedade total em um momento dado". No entanto, as precedentes divisões espaciais do trabalho criaram, na área respectiva, instrumentos de trabalho fixos, ligados às diversas órbitas do processo produtivo, aos quais se vêm juntar novos instrumentos de trabalho necessários às atividades novas e renovadas, atuais. Entre esses fixos, há os que estão ligados à atividade direta dos produtores individuais e os que são socialmente criados. No que tange aos últimos, sua lógica não é apenas regional, mas ligada ao funcionamento da economia nacional. A cada momento histórico, a região, ou um subespaço do espaço nacional total, aparece como o melhor lugar para a realização de um determinado tipo de atividade. Nessa perspectiva, segundo Santos (1985, p. 66), a região se definiria, então, como "o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas". Falar de região é, portanto, entender a dialética do mundo. É aceitar o velho e o novo que constantemente se conflitam organizando e desorganizando parcelas do espaço.

Com a globalização, o lugar passa a ser o *locus* de muitas interações, guardando, assim, uma posição privilegiada. Quanto maior a inserção da ciência e da tecnologia, maior a intensidade dos fluxos que chegam e que saem de uma área. Esse processo pode conduzir (e conduz) à estagnação e até mesmo ao desaparecimento dos lugares. Sendo dinâmico o processo, é no lugar aonde a informação chega com maior velocidade e onde são estruturadas ou reestruturadas as transformações. E, se os lugares mudam, as regiões também devem ser reorganizadas. É por isso que os recortes espaciais se modificam, se transformam. Santos (1988) alerta que hoje já não se pode mais falar em circuitos regionais de produção, mas sim em circuitos espaciais de produção. As regiões se especializam, não necessitando produzir de tudo.

Dessa forma, a complexidade atual do mundo faz com que os sistemas técnicos se desenvolvam rapidamente. Entretanto, a sua "invasão" sobre uma área não é igualitária, pois essa invasão é, segundo Santos (1994a, p. 114), "[...] limitada exatamente porque esses objetos estão a serviço de atores e forças que somente se aplicam se têm a garantia do retorno aos seus investimentos, seja esse investimento econômico, político ou cultural". Essa limitação, ou seja, a não homogeneização de atores e forças diferencia os espaços, segundo as disponibilidades e combinações de condições de aplicação do capital, circulação de mercadorias, disponibilidade de mão-de-obra e desenvolvimento

industrial. Dessa diferenciação, ocorre, segundo Santos (1994a, p. 14), um novo modo de encarar as regiões, pois atualmente existem, segundo ele, as “regiões do fazer” e as “regiões do mandar”. Santos (1994a, p. 115) assinala que a aparente inércia pela qual os espaços são atualmente organizados ou desorganizados deve-se, em parte, “à mudança de definição do conteúdo funcional das regiões”.

Tal fato é decorrente da mudança do relacionamento entre as áreas. Anteriormente, os diversos elementos de uma área se relacionavam onde estavam, e sua unidade se dava através de trocas de energia interna. Atualmente, a funcionalidade das áreas é bem mais complexa e, muitas vezes, estranha à própria área, ou melhor, externa a ela. Nessa complexidade, as áreas detentoras de maior especialização técnica adquirem sobre as demais poder de comando. Como a difusão da técnica e sua adoção ocorrem de forma descontínua sobre o espaço, sempre existirão regiões hegemônicas e regiões submissas (dependentes). Por conseguinte, o conteúdo do conceito de região imbrica-se a outros. Não se trata de negá-lo, mas, pelo contrário, de entendê-lo como dinâmico e instável do ponto de vista espacial. Cada espaço guarda sua especialização, que, no entanto, só se efetiva dependendo da dinâmica imposta pelo mercado. As dificuldades apresentadas por algumas regiões, como falta de infra-estrutura e de comunicações, desenvolvimento técnico com diferentes estágios, entre outros fatores, às vezes, retardam o seu desenvolvimento e, assim, geram a diferenciação regional.

Santos (1994b) nos adverte que, para entender o conteúdo de uma região na atualidade, é necessário compreender sua complexidade em nível global. Ou seja, a região passa a ser o resultado da articulação que ocorre em nível global, tendo o Estado como principal viabilizador dessas conexões. Paralelamente, deve ser considerada a capacidade do sistema técnico de cada região que, quanto maior, maior importância atribui a ela. Santos (1994a) nos conduz ao entendimento da região dentro de uma visão sistêmica do mundo. Ou seja, as regiões têm uma dinâmica interna e externa, as quais não podem ser vistas como contraditórias. Santos (1994a, p. 36-37) destaca que:

[...] o local e o global não são contradição, ambos se completam e se explicam mutuamente. O lugar é um ponto do mundo onde se realizam algumas das possibilidades deste último. O lugar, a região não mais o fruto de uma solidariedade orgânica, mas de uma solidariedade regulada ou organizacional.

A região deve ser entendida, pois, dentro da complexidade do mundo atual (e todos os textos de Santos (1994a) nos direcionam por este caminho), no qual, tornando-se cada vez mais especializadas as regiões, estas são mais específicas, mais fundamentais. Outro autor que analisa o conceito de região sob a vertente teórica da dialética, apoiando-se nos conceitos de modo de produção e de formação social, baseados no materialismo dialético, é Duarte (1980). Para ele é relevante considerar a região como um objeto de conhecimento que muda no tempo, como qualquer outro objeto científico. Dessa forma, Duarte (1980, p. 24) propõe que o entendimento da região passa pelas instâncias que caracterizam a superestrutura em uma formação social e, para tal, destaca que

[...] parte-se da premissa de que, em uma formação social, existem contradições e interesses antagônicos, não só entre ramos da economia, como entre segmentos da classe dominante, entre classes dominantes de diferentes espaços e, por conseguinte, entre os espaços. As contradições são reflexos de diferentes formas de reprodução do capital e que têm uma dimensão espacial. Isto é uma consequência do fato do capitalismo, em uma formação social, se apresentar em diferentes estágios de desenvolvimento, em diferentes espaços. Há, então, interesses antagônicos na totalidade social e estes têm diferentes dimensões espaciais.

Enfocando essas idéias, Duarte (1980, p. 25) passa a propor a região como

[...] uma dimensão espacial das especificidades sociais em uma totalidade espaço-social. Ela passa a ser um objeto para se entender uma totalidade social e a organização do espaço por essa totalidade [...]. Regiões são espaços em que existe uma sociedade que igualmente dirige e organiza aquele espaço. Que tem atuação sobre o mesmo, ainda que seja uma atuação associada a interesses de outros espaços ou de certos grupos sociais ou mesmo de capital externo à formação social.

Esse conceito de região é criticado por Corrêa (1986). Para ele, quando Duarte (1980) enfatiza que não há uma elite regional capaz de opor resistência à homogeneização da sociedade e do espaço pelo capital, está declarando, em outros termos, que deixa de existir a região. E Corrêa (1986, p. 41) vai além, dizendo que "Esta conceituação tem, ao nosso ver, o defeito de considerar região uma situação que, no capitalismo monopolista de hoje, é cada vez mais inexistente. As regiões tenderiam, assim, a desaparecer. Ou seja, não haveria mais diferenciação de áreas". Todavia, a problemática que se coloca, no que concerne a esse conceito, nos conduz a concordar com Corrêa (1986), pois, ao se aceitar esse enfoque referente à região, perder-se-ia um conceito-chave da Geografia. Além disso, acredita-se que a pretensa homogeneização pelo capital não ocorre de forma generalizada na superfície da Terra e, conseqüentemente, os recortes regionais são distintos e têm características peculiares. Cria-se, assim, um processo de especialização dos recortes regionais em consequência da diferente penetração do capital que, no decorrer do tempo, tem se manifestado como principal ator da organização e/ou desorganização das regiões.

Massey (1981) é outra autora que analisa a temática do conceito de região pelo viés da compreensão do capitalismo em suas formas mais gerais. Sua atenção volta-se, portanto, para as estratégias e instrumentos utilizados pelo sistema capitalista. Nessa compreensão insere então a região, entendendo-a não como o objeto fundamental, mas como resultante do processo de acumulação e da produção do desenvolvimento espacial desigual. Entende a autora, desse modo, que o processo de acumulação capitalista engendra desigualdades entre regiões, o que leva ao abandono de algumas áreas, nas quais, conseqüentemente, restarão reservas de força de trabalho. Estas, por sua vez, poderão inserir-se em outras áreas, para novos ramos de produção. Nesse contexto, Massey (1981, p. 66) argumenta que

[...] tomamos como ponto de partida os processos de produção historicamente dominantes e definimos a desigual distribuição geográfica das condições de acumulação em relação a estes processos [...] isto significa começar com aqueles elementos da acumulação que possuem efeito sobre a taxa de lucro e que estão distribuídos desigualmente no espaço [...]. O fato de que a

desigualdade regional seja especificada em relação às características que envolvem a produção significa que a regionalização não é produzida externamente.

Por conseguinte, o conceito de região fica relegado a um segundo plano, ou seja, fica empobrecido, pois a região passa a ser resultante das distintas condições de acumulação do capitalismo e sujeita à dinâmica espacial. E Massey (1981, p. 66) reafirma tal assertiva quando enfatiza que “[...] em qualquer período, novos investimentos na atividade econômica podem ser geograficamente distribuídos, como resposta aos padrões de diferenciação espacial”. Nota-se, assim, que a preocupação da autora não é a compreensão da região em si, mas a forma como o capitalismo a organiza ou a desorganiza. E, após algumas análises, conclui que o desigual desenvolvimento que ocorre nos recortes regionais é permanentemente renovado. A existência de diversas características que se combinam e organizam distintamente o espaço. Os novos setores de produção avançados articulam-se com formas herdadas e se refletem sobre a estrutura das classes sociais. Assim, se a regionalização preestabelecida, por um lado, não pode responder plenamente à variabilidade desse processo espacialmente complexo, por outro, ressalta Massey (1981, p. 76-77), “[...] uma investigação no padrão resultante de acumulação e seus efeitos podem exigir algum método de síntese espacial, e isto pode incluir a identificação de ‘regiões’”.

Procurando aprofundar o conceito de região, a autora adverte que, em decorrência da complexidade de fatores que atuam na acumulação, não é adequado o uso de um critério específico para a sua definição. Devem ser estabelecidos distintos critérios dentro da especificação e coerência regional. Porém Massey (1981, p. 77) sugere que, nesses critérios, “[...] as relações de classes serão evidentemente um componente dominante”. Fica evidente, pelas idéias da autora, que a região é resultante da produção desigual do espaço no qual ocorre a localização de diferentes condições de acumulação. Ou seja, a região funciona objetivamente como uma regionalização “do” e “para” o capital. Nas afirmações de Massey, percebe-se que, em nenhum momento, ela tem a pretensão de estabelecer novos conceitos para a espacialidade regional. Ao contrário, ao aproximar a região e o capitalismo, a tendência é o empobrecimento da primeira, considerando-a simplesmente sob uma forma classificatória, destituída de qualquer compromisso conceitual.

Outros autores da mesma linha se recusam a considerar a região como um conceito legítimo, do ponto de vista marxista. Para Markusen (1981), a primazia do estudo das relações sociais ditadas pelo marxismo levaria a fetichizar o espaço à categoria de relações sociais. Nesse sentido, Markusen (1981, p. 62) assim se manifesta:

[...] as regiões existem e são significativas para os marxistas apenas como fenômenos empíricos sujeitos a uma análise concreta, histórica e caso a caso. Tanto a pesquisa marxista como a não marxista reprovam o tornar fetiches as regiões, quando há a sugestão implícita de que as regiões são atores econômicos e espaciais onde um espaço explora outro.

Desta forma, Markusen assinala que o conceito de região não é uma categoria marxista fundamental. Tal fato é decorrência de que a teoria marxista se constrói sob o

referencial do modo de produção e tem um compromisso em preservar um marco coerente na ciência social, o qual se desloca do aspecto geral para fenômenos específicos. Assim, as entidades denominadas regiões foram e são um importante objeto de luta humana, e, para os marxistas, o significado de uma região encontra-se nas lutas que nela ocorrem, e não na entidade *de per se*. E Markusen (1981, p. 63) assinala que “Se as regiões não fossem a base ou a arena para o conflito, seu estudo seria desinteressante e talvez não existisse”. Cabe, então, para entender o conceito de região, analisar as causas de tais conflitos, causas essas que devem ser buscadas nas relações sociais das regiões.

Segundo a autora, para evitar o problema do conceito de região, seria mais correto e útil falar em regionalismo. Assim, Markusen (1981, p. 65) conceitua regionalismo como “[...] a adoção de uma reivindicação territorial por um grupo social...” ou “[...] um fenômeno social, sobre o qual se podem fazer algumas considerações teóricas e dotá-lo de um significado abstrato...” ou, ainda, como algo referente “[...] à dinâmica social objetiva, que causa diferenças territoriais em formações sociais”. Após exaustiva explanação sobre o regionalismo e suas implicações, Markusen (1981, p. 90-97) nos conduz a uma reflexão sobre o que não é região, ou seja, “[...] A região não é uma classe econômica, nem mesmo uma unidade econômica; a região não é um grupo cultural e a região não é somente uma unidade política”. Quando Markusen (1981) declara que a região não é uma classe econômica, nem mesmo uma unidade econômica, enfatiza que duas definições comuns de região estão implícitas na maioria dos trabalhos marxistas.

[...] a região é uma unidade econômica [...] ou uma região é sinônimo de classe econômica [...]. A primeira interpretação é fácil de ser refutada [...]. A produção e as trocas nos EUA estão firmemente interligadas com as do resto do mundo capitalista. Além do mais, as unidades econômicas não têm relações; quem as tem são as classes e instituições políticas nas nações e regiões [...]. As regiões não são diferenciáveis como classes [...] é fácil de provar que a classe capitalista não tem local de residência [...] e que seus lucros estão constantemente sendo transformados em nova atividade de produção, em locais distintos do globo. (MARKUSEN, 1981, p. 90-91).

Considerando que a região não é um grupo cultural, Markusen (1981, p. 93-94) argumenta que “[...] a luta cultural não necessita estar comumente localizada em um território para ser regional, mas precisa ter um objetivo territorial”. A preservação cultural não necessita, pois, de uma organização territorial, o que se comprova, por exemplo, com a cultura judia, que cresceu e prosperou em muitos países. Dessa forma, a autora destaca que se uma cultura está concentrada territorialmente, ela pode ser a base para uma luta regional quando a identidade cultural é suprimida pelo Estado ou usada como base para exploração em instituições econômicas. Justificando a afirmativa de que a região não é somente uma unidade política, Markusen (1981, p. 95) diz que:

É necessário argumentar agora que as regiões não são somente uma unidade política e que nem todas as unidades políticas se constituem em regiões. A definição de regionalismo implica que as regiões são somente unidades territoriais, com algum conteúdo político em sua definição. A dimensão política é essencial para a definição, enquanto o conteúdo cultural não o é

[...]. É necessário ressaltar, também, que a natureza da opressão política precisa, em última instância, estar ligada a alguma forma de opressão econômica ou cultural, resultante das diferenças entre regiões.

Segundo a autora, o Estado tem papel preponderante quando se fala dos problemas regionais, pois as intervenções e ações do Estado podem levar a conflitos quando uma determinada política econômica beneficiar determinado local em detrimento de outro(s). Destaca também a autora que nem todo território ou unidade política constitui uma região, e que a existência de uma ou mais fontes de diferenciação é condição suficiente para que se forme a luta regional. Ou seja, a região, na teoria marxista, não deve ter um caráter normativo e necessitará, sempre, para sua interpretação, de uma análise concreta e histórica de cada instância. Contribuindo ainda para uma caracterização totalizante de região, Markusen (1981, p. 97) conclui, enfatizando que teorizar sobre o trajeto do desenvolvimento capitalista de uma região requer uma análise empírica que identifica "as estruturas culturais, políticas e econômicas que se desenvolveram historicamente, tanto internamente como em relação a outras regiões". A incorporação de "relações culturais", certamente inéditas na abordagem regional marxista, leva a reconhecer nelas um significativo grau de autonomia e resistência à mudança.

Para Soja (1993), é importante ressaltar que mudanças significativas, principalmente nos padrões de desenvolvimento regional desigual dos últimos vinte anos, e alguns acontecimentos na economia global:

[...] parecem estar desarticulando a límpida compartimentalização entre Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos, e induzindo a proclamações de uma 'Nova Divisão Internacional do Trabalho', o mosaico padronizado da diferenciação regional subnacional vai se tornando mais caleidoscópico, liberto de sua rigidez anterior [...] e também uma série de 'inversões de papel das regiões' [...]. à medida que áreas industriais, antes prósperas, vão declinando, simultaneamente, à rápida industrialização de periferias regionais antes menos desenvolvidas. (SOJA, 1993, p. 197).

É ainda Soja (1993, p. 192) que destaca: "[...] o capital é um *auteur* rude e irrequieto. Ele se empenha e negocia, cria e destrói, sem jamais ser inteiramente capaz de se decidir...". Tanto é assim que Soja (1993) nos adverte para o ressurgimento da questão regional, a qual, ultimamente, se faz presente de modo significativo através de inúmeras publicações. Portanto, a região, atualmente, diante das estratégias espaciais e locais, possui uma flexibilidade bem maior, imposta pela acumulação do capital. Ou seja, busca-se o melhor arranjo espaço-temporal para atender as mudanças estruturais da sociedade. Nesse enfoque, Soja (1993, p. 198) diz que:

Situar a questão regional (subnacional) no contexto do desenvolvimento geograficamente desigual liga-se à dinâmica das mutáveis divisões espaciais do trabalho e à interação entre a regionalização e o regionalismo. As regiões subnacionais assim definidas, portanto, são produto de uma regionalização no nível do Estado nacional, uma diferenciação geográfica particularizada, que é tão provisória, ambivalente e criativamente destrutiva quanto qualquer outro componente da matriz espacial do desenvolvimento capitalista.

Considerando os autores analisados, é importante ressaltar que a região, no contexto da resposta ao processo capitalista, deve ser entendida sob dois ângulos. Inicialmente, é a síntese espacial de processos de acumulação. Deve ser apreendida, pois, como um fenômeno essencialmente econômico, tendo perdido o valor intrinsecamente geográfico para adquirir a significação que lhe permite as condições concretas e físicas diferentes do processo capitalista. A outra interpretação a ser considerada é que o contexto materialista tenta fornecer uma "nova roupagem" à antiga noção de região, enfatizando sua preocupação com o social, principalmente os regionalismos. A região é, pois, um objeto individualizador, que abrange a problemática do espaço, nela incluída a dinâmica social, econômica e política que lhe é inerente. Entretanto, a Geografia Crítica ainda não estabeleceu um conceito de região mais consentâneo com a realidade e com seus próprios pressupostos (GOMES, 1987).

A segunda maneira de direcionar o entendimento do conceito de região enfatizado por Gilbert (1988) é apreender a **região como um foco de identificação cultural**. Esta visão é menos predominante nos estudos sobre região e considera que, nas relações sociais, a cultura é o objeto principal das abordagens regionais. É interessante destacar que o conceito de região, através da fenomenologia, inaugura um "novo olhar" sobre as relações que estão contidas nesse conceito. Assim, para sua compreensão, é necessário ter como parâmetro a identidade cultural, que se constitui na segunda forma de entender a região na vertente do seu conceito atual. Portanto, o sentido de região, nessa abordagem, está vinculado ao de lugar. E o lugar, por sua vez, é constituído de indivíduos que habitam ou habitaram seus espaços e que, por conseguinte, imprimiram neles sua cultura. Dessa forma, a identidade cultural coloca novamente os seres humanos como atores na produção e reprodução da vida social e dos lugares. Considerando a identidade cultural como um novo paradigma regional, a região pode ser definida, representada e diferenciada. Assim, a perspectiva humanística sobre a sociedade é valorizada e passa a ser vista como um conjunto de significados expressos em um determinado recorte regional.

Assim sendo, a partir do estudo dos costumes, dos hábitos ou das representações que as coletividades fazem de sua existência em um território, é possível superar o entendimento da região como uma simples espacialização ou projeção de fenômenos determinados fora daquele espaço. A identidade serve, assim, a uma visão mais global e comprometida com os objetivos do espaço que se está investigando. Nesse ponto, fica bem claro o antagonismo com as correntes mais racionalistas, que pretendem usar a região como um instrumento de análise, um artifício locacional. Sob o enfoque da identidade cultural, a região existe, é concreta e tem uma consistência que ultrapassa as considerações daqueles que a observam. Ela é apropriada e vivida por seus habitantes e diferencia-se das demais, ou seja, o espaço fornece a identidade do grupo social nele existente. Estudar a região sob a perspectiva da identidade cultural é manipular o código de significações nela representado.

De acordo com essa abordagem, a região, segundo Gilbert (1988, p. 210), é definida como "[...]um conjunto específico de relacionamentos culturais entre um grupo e determinados lugares..." ou, então, "[...] a região é uma apropriação simbólica de uma

porção do espaço por um determinado grupo e é um elemento constitutivo de sua identidade". Para essa abordagem, duas fontes principais são consideradas. A primeira é a Geografia Humanista, que se apóia nas filosofias do significado e que, em última instância, concebe a região como um espaço vivido. Essa concepção está muito próxima das conceitualizações tradicionais de região, típicas da escola francesa, de Vidal de La Blache, alicerçadas na paisagem e no gênero de vida. A segunda fonte é a Geografia Cultural renovada, que tem suas origens nos estudos sobre a paisagem, realizados por geógrafos alemães, franceses e anglo-saxônicos (Corrêa, 1995). A retomada da explicação de cunho humanístico, na tendência humanístico-cultural, encontrou a fenomenologia e, com ela, deu-se à volta na busca da metafísica, contestada e criticada em épocas passadas. Assim, de acordo com Gomes *apud* Castro, Gomes e Corrêa (1995, p. 67):

O humanismo na Geografia, ao contrário da Geografia Radical, foi buscar no passado da disciplina elementos que [...] seriam importantes resgatar. Um destes elementos foi à noção de região, vista como um quadro de referência fundamental na sociedade. Consciência regional, sentimento de pertencimento, mentalidades regionais são alguns elementos que [...] chamam a atenção para revalorizar esta dimensão regional como um espaço vivido.

Desde a Geografia Cultural de Sauer (1925) e seus seguidores, já se esboçavam preocupações de interpretar o meio geográfico através da cultura dos distintos grupos humanos. A abordagem humanística estrutura-se a partir de 1960 e solidifica-se como corpo cognoscitivo na década de 70, tendo como fundamento teórico a filosofia da fenomenologia existencial e a noção da percepção. Dessa forma, a Geografia humanístico-cultural procura analisar de que modo os fatores culturais e a percepção interferem nas ações de organização e de elaboração do espaço geográfico e, também, nos recortes regionais.

Para Tuan (1980), a Geografia Humanística tem como objetivo fundamental refletir acerca dos fenômenos geográficos, com o intuito de proporcionar melhor entendimento do homem e de sua condição. Nesse sentido, Tuan *apud* Christofolletti (1982, p. 143), destaca que "[...] a Geografia Humanística procura um entendimento do mundo humano através do estudo das relações das pessoas com a natureza, do seu comportamento geográfico, bem como dos seus sentimentos e idéias a respeito do espaço e do lugar...". Nesse sentido, Tuan (1980) desenvolveu amplos estudos mostrando a necessidade do homem de conhecer seu território e o lugar onde vive. Afirma que as atitudes humanas, quanto ao seu território e lugar, são semelhantes a dos animais, que defendem seu espaço vital contra os intrusos. Dessa forma, o ser humano se faz agente da organização de determinada porção da superfície terrestre, graças, basicamente, ao papel da emoção e do pensamento, principais elos de ligação entre o homem e um certo espaço. Assim, para cada indivíduo ou grupo humano, existe uma visão do mundo que se expressa através de suas atitudes e valores para com o meio ambiente. Essas preocupações, segundo Christofolletti (1982), resgatam duas noções básicas da Geografia, ou seja, fornecem novos significados ao **espaço** e **lugar**. Dessa maneira, espaço e lugar surgem com outra conotação. É da valorização da percepção e das atitudes que decorre

a preocupação de verificar os gostos, as preferências, as características e as particularidades do lugar. Valorizam-se o quadro físico e os aspectos culturais que resultam na personalidade do lugar, conferindo-lhe, pois, uma "identidade". E é essa identidade que vai distingui-lo dos demais.

Sob esse enfoque, a corrente da Geografia Humanística trouxe novas perspectivas para os estudos regionais. Entretanto, uma questão-chave é colocada para sua interpretação, ou seja, a escala. Não há dúvida de que pequenos lugares podem ser facilmente conhecidos através da experiência direta dos indivíduos. Mas e a região? Como considerar uma grande região como o Estado-nação, que está além da experiência direta da maioria das pessoas? A propósito dessas indagações, Tuan (1980) enfatiza que a região pode ser transformada em um lugar, através de um meio simbólico da arte, da educação ou da política. Ou seja, a qualidade da ligação emocional dos objetos físicos, as funções dos conceitos e símbolos são primordiais na criação da identidade do lugar. Para Tuan *apud* Christofolletti (1982, p. 156) a perspectiva da Geografia Humanística no resgate do conceito de região é essencial, pois

A Geografia regional, que tem êxito em capturar a essência de lugar, é um trabalho de arte. A retratação de uma região tem a mesma espécie de dificuldade que a retratação de uma pessoa, porém multiplicada várias vezes [...] A descrição vivida de uma região é, talvez, a mais alta conquista da Geografia Humanística...

Castro (1992) é outra autora que analisa o conceito de região através das relações de produção e do regionalismo, enfocando a questão da identidade cultural. Nesse sentido, Castro (1992, p. 29) afirma que,

Como não há regionalismo sem substrato regional, a compreensão do primeiro supõe a necessidade de discutir e conceituar a região, enquanto base territorial para a expressão do fato político. A análise do espaço regional pressupõe, então, o conhecimento do espaço como um nível de generalização maior, ou seja, como o produto da transformação da natureza pelo trabalho social.

Por conseguinte, Castro (1992, p. 32) tem como questão central da sua análise a compreensão do conceito de região pelo viés político, mas alicerçada no espaço regional (Região Nordeste do Brasil). E destaca que

[...] é necessário estabelecer o conceito de região que possibilite um recorte seguro para a análise do fato político de base regional. Como o espaço é produzido pela sociedade, a região é o espaço da sociedade local, em interação com a sociedade global, porém configurando-se de forma diferenciada. A região é, justamente, a expressão das diferenciações do processo de produção do espaço; as diferenças se combinam, mas permanecem como diferenças.

Fica evidente que, para a autora, o conceito de região é determinado e tem um conteúdo social muito significativo. Assim, a região reflete no espaço um conjunto de relações resultante da transformação da natureza pelo homem. Considerando a região como produto da manifestação cultural, é necessário especificar como ocorre essa manifestação. O parâmetro mais comumente utilizado é o da identidade cultural.

Para Bassand e Guindani (1983), a identidade regional não é apenas resultado do perfil cultural de uma região, mas também produto das transformações que ocorrem no mundo. Segundo esses autores, antes das revoluções socioeconômicas e políticas do século XIX, as regiões agrárias e mercantis da sociedade européia formavam um mosaico heterogêneo. Por assim dizer, cada região seria especificada por uma identidade cultural, fundamentada, principalmente, sobre uma especificidade lingüística e religiosa. A esses aspectos se juntavam as especificidades políticas, econômicas, de comunicação, de saúde, de arranjos espaciais particulares, de gastronomia, de costumes específicos e, até mesmo, de alguma autonomia política. A partir do início do século XIX, com as revoluções socioeconômicas e políticas, uma vontade de unificação nacional surgiu em toda a Europa, e o quadro até então existente foi revertido. Com isso, surge a idéia de Nação, que se desenvolve graças a uma combinação de forças econômicas, sociais e políticas, constituídas contra a dominação da nobreza, e caracterizou uma forma de consciência, dentro da qual estavam refletidas a sua unidade e a sua existência. A formação do Estado-nação veio reverter esse quadro de diversidade e, sob a nova hegemonia do Estado, foram patrocinadas a homogeneização lingüística e religiosa e a unificação política e econômica. Destaca-se, no entanto, que, nesse processo de junção e homogeneização, há sempre componentes que atuam desigualmente e são responsáveis pelos desequilíbrios entre regiões. Estas, em resposta, articulam movimentos regionalistas, os quais, em substância, põem em causa, como questão geral, a identidade cultural.

Para Bassand e Guindani (1983), além de se entender que a identidade cultural é uma variável vital para a formação da região, é necessário ir mais fundo, verificando o que está por trás e que, por conseguinte, gera um desenvolvimento desigual. Além disso, se, na luta por melhores condições de vida, a identidade cultural tem sempre papel preponderante, então é necessário que as políticas econômicas regionais compreendam esse papel. Deve-se levar em conta que as ações só são pertinentes se forem traçadas com a participação dos habitantes e seguirem os princípios da democracia cultural. Pode-se dizer, então, que estudar uma região pela vertente cultural é manipular um código de representações e significações de determinado grupo social. Assim, os signos projetados no espaço por um grupo traçam os limites e as distâncias entre esse grupo e os outros. Formam-se espaços de referências que são apropriados, mas que não têm qualquer obrigatoriedade de contigüidade espacial.

Se a identidade cultural é o novo paradigma regional, é na natureza dessa identidade que é possível estabelecer a direção dos movimentos regionais ou, conforme Bassand e Guindani (1983, p. 24): "A identidade regional [...] permite colocar em destaque o fato de que a região compreende [...] duas dinâmicas: a regionalização e o regionalismo". Dessa forma, para os autores, coincidentemente com a posição de Ricq (1982), o regionalismo é uma postura ativa, tem como ponto de partida a cultura local vivida e serve-se da identidade para encaminhar as aspirações do grupo. Por outro lado, a regionalização se traduz em uma fraca coesão e unidade do grupo, facilitando e aceitando a

ingerência de técnicos do governo nas decisões regionais, pois esses desenvolvem programas, políticas e planos para as regiões, ignorando, muitas vezes, os problemas cotidianos e as aspirações dos seus habitantes. Tendo como paradigma regional a identidade cultural, Pellegrino *et al.* (1982, p. 99) conceituam a região como “[...] uma divisão do território que, precisamente, se impõe como um fenômeno de escala modificada pelas transformações contemporâneas do território”. Salientam os autores que a definição do termo região e, por conseguinte, o seu significado, estão ligados a diversas ciências que trabalham com esse conceito. Entre essas, a Arquitetura, a Economia, a Geografia e a Sociologia. Todas elas têm sua forma peculiar de interpretar a região e propor soluções aos problemas contemporâneos quanto à organização regional (*l’aménagement régional*). Os geógrafos, para Pellegrino *et al.* (1982, p. 101), ao estudarem a região, devem considerar que:

[...] a divisão das regiões e a identificação dos lugares passam pelo reconhecimento das características homogêneas [...]. Assim, o conjunto dos espaços organizados pelas sociedades humanas e o domínio empírico da Geografia, as descontinuidades entre ‘os quadros das repartições humanas’ conduzem os geógrafos a estudar a diversidade dos ‘campos de força’, induzidos pelas inter-relações espaciais das sociedades observadas e sua articulação no conjunto [...]. A territorialidade resta para eles como uma ‘pedra-obstáculo das divisões’.

Por conseguinte, é através do estudo dos costumes, dos hábitos, que se pode interpretar um determinado grupo social e perceber as disparidades regionais que orientam as análises espaciais do desenvolvimento. Ponche (1983) considera como paradigma básico para o entendimento do conceito de região a cultura regional, a instituição (Estado) e o território. Discute, assim, a produção da identidade regional a partir de um “espaço de referência”. Para o autor, o espaço comportaria um valor simbólico, o qual teria a função de um “nicho ecológico”, em cujo seio um grupo social cria, à sua maneira, um conjunto de signos e de representações. Uma dessas representações pode ser o próprio espaço com conteúdo positivo ou negativo para o grupo social. Fica evidente que, na perspectiva da identidade cultural, a definição de um “eu” é simultânea a do “outro”. Tem-se a conotação do indivíduo e a do grupo. Assim é a expressão de um “indivíduo” que se explicita diante do “coletivo” e do mundo e que cria uma dinâmica que é obrigatoriamente espacial e historicamente relativizadora. Partindo do pressuposto de que o conceito de região possa ser entendido sob o paradigma da identidade cultural, Costa (1988) analisa tal conceito tendo como laboratório de estudo a Campanha Gaúcha. O autor considera que a questão regional, incorporada na recente retomada da identidade gaúcha, e de suas raízes, encontra-se na formação do espaço latifundiário tradicionalmente conhecido como Campanha Gaúcha. Esse espaço parece manifestar ainda traços sócio-espaciais da época em que ele representava o núcleo básico de sustentação da sociedade sul-rio-grandense. Tal fato pode ser constatado em uma simples observação cartográfica, que comprova essa relativa preservação da estrutura espacial da Campanha Gaúcha e a particularidade de seu espaço geográfico. Assim, para o autor, os processos históricos configuram, hoje, uma diversidade sócio-espacial muito complexa. Embora a dicotomia Colônia e Campanha já tenham sido superadas através da integra-

ção econômica, via capitalismo industrial, permanecem ainda, na Campanha, formas espaciais que refletem uma “resistência” aos processos mais dinâmicos de organização do espaço.

Haesbaert (1988, p. 19) adverte que o fato de vivermos em um espaço já nos identifica socialmente, reconhecendo-se nele um espaço vivido, e afirma que “[...] a própria delimitação política do território forja ou fortalece identidades como os nacionalismos e os regionalismos”. Procurando aprofundar o conceito de região via identidade cultural, Haesbaert (1988, p. 25) define a região como:

[...] um espaço (não institucionalizado como Estado-nação) de identidade ideológico-cultural e representatividade política, articulado em função de interesses específicos, geralmente econômicos, por uma fração ou bloco ‘regional’ de classe que nele reconhece sua base territorial de reprodução.

Nesse sentido, pertencer a uma determinada região, à sua cultura, passa pela atribuição de uma identidade a um grupo social, cuja base pode estar na própria especificidade do espaço no qual ele se reproduz. A terceira forma de estudar a região, de acordo com Gilbert (1988), é entendê-la como um **meio de interação social**. Trata-se de uma visão política da região com base na idéia de que dominação e poder constituem fatores fundamentais na diferenciação de áreas. Nesse contexto, a região pode ser estudada de formas diferentes e entendida como determinação local ou como o território no qual a região, os indivíduos e as instituições se integram no tempo e no espaço. Desta forma, a região é entendida através de seu conteúdo político. Ou seja, para alguns geógrafos, o papel da dominação e do poder, dentro da sociedade, é o fator primordial para a existência da diferenciação regional. Dessa forma, a região desempenha um papel importantíssimo na produção e reprodução das relações sociais. Trata-se de uma visão política da região, com base na idéia de que dominação e poder constituem fatores fundamentais na diferenciação de áreas. Através da abordagem sob a ótica da interação social, a definição de região comporta distintas designações. Pode-se conceitualizá-la como local ou como território. A primeira, associada aos geógrafos ingleses e, a última, um produto da escola francesa de Geografia. Raffestin (1993) destaca que, para se compreender o conceito de região, é necessário, primeiramente, entender-se o território. Assim, segundo Raffestin (1993, p. 143),

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator ‘territorializa’ o espaço. Lefebvre mostra muito bem como é o mecanismo para passar do espaço ao território: ‘A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas etc.’. O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si.

Partindo da assertiva citada, Raffestin propõe novos enfoques para os estudos geográficos, pela análise da territorialidade, que pode ser definida como uma rede de relações nas quais a informação é transmitida e reproduzida. Assim, a interação entre os atores sociais (indivíduos e grupos sociais) tenta, muitas vezes, alterar a relação existente entre homem-sociedade-natureza. O autor centra sua análise sobre as redes, circuitos e fluxos espaciais através das quais ocorre essa interação. Vê como o poder organiza e/ou desorganiza os distintos recortes regionais. Raffestin (1993, p. 144) considera que o espaço “[...] não tem valor de troca, mas somente valor de uso”. Dessa forma, o espaço preexiste a qualquer ação. O território “[...] se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder”. Da mesma forma, a região se desenvolve a partir da interação social regional e do poder nela articulado, ou seja, da relação entre um poder central e um espaço diversificado. Conforme Raffestin (1993, p. 182), é importante entender a região como algo que emana do Estado, pois

É certo que o Estado persegue uma lógica da unidade e da uniformidade, mas por isso mesmo substitui a diversidade pela generalidade, o que significa que a regra se torna um puro instrumento de ordem em vez de ser um instrumento de regulação. De fato, há uma antinomia entre a vontade e a ação do Estado, de um lado, e a aspiração a uma vida regional, de outro.

Em decorrência das idéias acima, Raffestin (1993, p. 182) propõe duas questões vitais para o entendimento do conceito de região:

[...] 1) Que a região permanece, ao menos até hoje, mais um objeto de discurso que de prática; 2) É a partir dessa constatação que o trabalho do sociólogo consiste, sobretudo, em dar a essa questão um conteúdo relativo às relações sociais (...). É inteiramente da lógica do Estado construir uma imagem de diversidade que ele assenta sobre a uniformidade. A região é dita, não vivida. E, no entanto, podemos nos enganar com isso, e de fato nos enganamos, uma vez que baterias de decretos e leis parecem dar consistência à idéia de região. A região não está ausente das preocupações do Estado, ao contrário: ele corta, subdivide, delimita, quadricula, encerra... o mapa, mas não o território, que deve permanecer essa cera, prestes a receber todos os selos conforme as necessidades do poder central.

Raffestin (1993, p. 182-183) vai ao âmago da questão quando adverte que existe uma dupla estratégia na política regional: o discurso regional e a prática a-regional, pois

As aspirações de inúmeros grupos se dirigem para esse pólo regional: uma espécie de terra prometida, mas o Estado não o quer; então, ele multiplica os discursos sobre a região, de modo a manobrar uma grande quantidade de sentidos. Para o Estado, a região é uma expressão da qual se conserva sábia e sutilmente a polissemia. É um jogo difícil, mas no qual o Estado se distingue, tanto mais que o discurso permita agir alternadamente em diferentes escalas...

Dessa forma, para evitar que a região seja vazia, ou destituída de uma realidade objetiva, é que o Estado interfere como agente modelador dos distintos quadros regionais. O Estado, ao articular um conjunto de leis para um espaço específico, está procurando dar consistência à idéia de região. Ou seja, a região deixa de ser abstrata para se concretizar: do discurso tem-se a prática. Deve-se ressaltar ainda que, no caso da re-

gião, é também o Estado que demarca seus limites político-institucionais, sobre cruzando seus horizontes socioeconômicos, os quais podem ser designados como fronteiras internas, em oposição às fronteiras externas, que delimitam a existência dos Estados e territórios nacionais. Destaca-se também que a multiplicidade de limites fronteiriços regionais atende às conveniências dos interesses do poder ou dos movimentos sociais que se gestam sob a influência da esfera econômica.

Nesse contexto, entender o conceito de região pela ótica do poder é complexo, pois as diversas formas de apreensão espacial/territorial da região não são aleatórias. Elas obedecem a uma identidade, cujos contornos se moldam nas lutas sociais. Estas, por sua vez, são consequência da desigual distribuição do capital e das estruturas sociais correspondentes, sendo alimentadas por processos políticos e ideológicos particularizados. Portanto, a ação do Estado, através de políticas de planejamento regional, revela, em última instância, justamente a presença de conflitos sociais específicos subjacentes. O Estado pode, então, promover cortes territoriais internos, procurando a reprodução material do capital; também pode controlar os movimentos sociais e assegurar a estrutura de poder vigente de acordo com as aspirações do poder central.

Portanto, a questão regional (subnacional) liga-se à dinâmica das mutáveis divisões espaciais do trabalho e à interação entre a regionalização e o regionalismo. As regiões subnacionais, assim entendidas, são produto de uma regionalização no âmbito do Estado nacional, ou seja, uma diferenciação geográfica particularizada, que é provisória e que pode ser criada ou (re)criada quando não atender aos interesses do Estado. Geram-se, então, algumas vezes, lutas competitivas e particulares, repletas de tensões originadas pela política, por ideologias ou pela busca de poder. Nesse sentido, o regionalismo pode assumir muitas formas políticas e ideológicas diferentes (SOJA, 1993). Assim, a região tem poderes emergentes, que se originam do modo específico como os indivíduos e grupos se relacionam em um espaço regional particular. Pode-se dizer, então, que as regiões não são resultado fortuito de uma seqüência de eventos independentes em uma porção da superfície da Terra. Elas são formadas através de uma seqüência historicamente determinada, que se desenvolve a partir das relações sociais específicas. Para Raffestin (1993, p. 185), é importante salientar ainda que:

Em resumo, trata-se de redescobrir, para as coletividades, malhas concretas que se oponham às malhas abstratas propostas pelo Estado. Estamos certamente no limiar de uma era na qual a região, a que é vivida, desempenhará um papel cada vez maior para as diversas comunidades.

Pred (1984) analisa o conceito de região sob a perspectiva do local. Propõe olhar para a região como um cenário físico para a interação social. Nesse sentido, afirma fundamentalmente que as relações sociais são estruturadas em um determinado tempo e lugar. O autor enfatiza que as práticas ocorrentes nos distintos cenários que constituem as regiões oferecem os elementos definidores de região. Assim, ele a conceitua como um processo no qual as instituições e os indivíduos interagem no tempo e no espaço. E destaca que, quer o lugar se refira a uma aldeia ou a uma metrópole, a uma área

agrícola ou a um complexo industrial urbano, ele sempre representa um produto humano. Dessa forma, o lugar sempre envolve uma apropriação e uma transformação do espaço e da natureza, dos quais depende a reprodução e a transformação da sociedade no tempo e no espaço. Como tal, o lugar não é apenas aquilo que é observado na paisagem, mas o cenário para as atividades e a interação social.

Pred (1984) enfatiza que, se os fenômenos estão interligados na formação do lugar ou região, então eles não estão submetidos a leis universais, mas variam de acordo com as circunstâncias históricas. É ainda esse autor quem nos chama a atenção para as relações de poder. Ele as considera como um cimento estrutural invisível, ligando indivíduos, sociedade e natureza. O autor diz que, apesar de diferenças aparentes, o poder e suas relações estão usualmente e institucionalmente conectados e atuarão distintamente sobre os indivíduos, os grupos e classes sociais. Nessa abordagem proposta pelo autor para entender a região, é interessante destacar que há uma afinidade com os estudos de Vidal de La Blache. Portanto, o lugar (a região) é caracterizado por uma "personalidade regional", possuindo características físicas e humanas mediatizadas pelas relações de poder. Tais características, e a forma como sobre elas atuam as relações de poder, permitem diferenciar os tecidos regionais. Centra-se, pois, essa abordagem, na estrutura interna de um espaço, estrutura essa que explica suas relações com outros espaços. Santos *apud* Santos, Souza e Silveira (1994, p. 15), considerando a importância do território hoje, salienta que:

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social [...]. Caminhamos, ao longo dos séculos, da antiga comunhão individual dos lugares com o universo à comunhão hoje global: a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território [...]. Antes, era o Estado, afinal, que definia os lugares [...]. O território era a base, o fundamento do Estado-nação que, ao mesmo tempo, o moldava. Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território.

Portanto, para entender a dinâmica do mundo, Santos *apud* Santos, Souza e Silveira (1994) assinala a relevância do papel da ciência, da tecnologia e da informação. É esse tripé o responsável pela fluidez, pela performance do mundo e, por conseguinte, do constante fazer e refazer do espaço e dos recortes regionais. Nesse contexto, Santos *apud* Santos, Souza e Silveira (1994, p. 16) salienta a preocupação de reinterpretar a região, destacando que:

É a partir dessa realidade que encontramos no território, hoje, novos recortes, além da velha categoria região; e isso é um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território, através da horizontalidade e da verticalidade. As horizontalidades serão os domínios da contigüidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por partes distantes umas das outras, ligadas por todas as formas e processos sociais.

Desse modo, para Santos *apud* Santos, Souza e Silveira, (1994) as redes constituem uma realidade nova que, de alguma maneira, justificam a expressão verticalidade. O

território é formado hoje, então, de lugares contíguos e de lugares em rede. Entretanto, embora os lugares, os pontos, sejam simultâneos, ocorrem diferenciações funcionais divergentes e até opostas. Santos *apud* Santos, Souza e Silveira (1994, p. 19) adverte que:

O território (transnacionalizado) se reafirma pelo lugar e não só pelo novo fundamento do espaço e, mesmo, pelos novos fundamentalismos do território fragmentado, na forma de novos nacionalismos e novos localismos [...]. A tendência atual é que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isso, em toda a parte. Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes se estabeleçam ao serviço do grande capital. Mas os lugares também se podem unir horizontalmente reconstruindo aquela base de vida comum susceptível de criar normas locais, normas regionais...

Considerando a questão do poder e a região, Becker (1986a, p. 45) ressalta que:

[...] entre 1950-70 a reconstrução da ordem econômica internacional favoreceu simultaneamente a significância da região e o fortalecimento do aparelho do Estado. A escala macrorregional parece ser a escala espacial ótima para a estratégia político-econômica que visa unificar mercados e o poder político nos territórios nacionais...

Nesse período, para Becker (1986a), a região passa a ser a base territorial que reúne todas as condições para a acumulação em bases produtivas, concentrando poder econômico e político. Isso favorece a organização do monopólio através de um processo de destruição e/ou agregação das forças hegemônicas que controlam o conjunto de uma dada região. No entanto, a partir de 70, quando começa a configurar-se mais amplamente a globalização e, em conseqüência, a crise mundial contemporânea, a integração econômica mundial não se faz somente com a especialização da produção e com trocas, mas, também, e principalmente, com a presença de um outro ator, ou seja, a manipulação do capital financeiro (transnacional). Assim, é importante resgatar o papel da região nesse novo contexto, pois Becker (1986a, p. 46) diz que:

Face à hipermobilidade do capital, à escala planetária de sua atuação e à crescente acumulação não produtiva, para a corporação, a região perde significado como base de operações; a nova ordem econômica internacional é posta em operação por um sistema comandado por grandes metrópoles, 'as cidades mundiais', que dão concretude àquela noção abstrata (SHACHAR, 1983), gerando um novo tipo de região. São regiões urbanizadas em grande escala que têm poder, não mais apenas como núcleos de produção, mas como veículo de articulação financeira, núcleo de pesquisa, 'marketing' e acumulação de capital, funções mundiais que exercem juntamente com funções integradoras nacionais, administrativas, culturais e produtivas, que conflitam com o seu papel da economia mundial (SHACHAR, 1983). Simultaneamente, valoriza-se a comunidade local, a 'microrregião'.

Pode-se dizer, conforme Becker (1986a), que, nesse processo de mundialização da economia, agudiza-se a contradição entre o Estado e o capital. A mundialização, ao quebrar as fronteiras dos Estados, impõe-lhes uma redução de poder. Ao mesmo tempo, as corporações necessitam manter os Estados e seus limites territoriais, uma vez que é o poder emanado do Estado que promove a mediação entre elas e o espaço nacional. O fato é que a diferenciação espacial que apresentam as regiões é vital para a sobrevivên-

cia e expansão do capital. As contradições do capital se articulam a outras, entre e no interior de sociedades nacionais. O Estado perde poder, tornando-se cada vez mais dependente do capital estrangeiro. Assim, na proporção em que cresce a dívida externa, aumenta também a competição entre os diversos espaços regionais. Muitos incentivos deixam de dar prioridade a problemas ligados a interesses regionais e passam a se preocupar em atrair mais capital, a fim de não sustar o crescimento econômico. Estrutura-se, então, uma situação marcada por um capitalismo de Estado, com medidas liberais para as empresas. Isso caracteriza a situação de um Estado autoritário, fragmentado por poderosas empresas privadas e estatais, crescentemente autônomas (BECKER, 1986a). Tal situação gera conflitos em outras escalas espaciais, pois:

Em coerência com o novo contexto econômico, a política espacial passa a abranger o país como um todo; os pólos de desenvolvimento substituem a política macrorregional dos anos 60 e, nos últimos anos, agências e empresas federais financiadas por ou associadas ao capital transnacional desenvolvem, em locais selecionados, projetos gigantescos por elas diretamente geridos; desconsiderando limites estaduais e produzindo uma nova regionalização político-econômica, geram conflito entre o governo estadual e o governo federal. (BECKER, 1986a, p. 47).

Mediante as transformações, o Estado se torna incapaz de manter uma infra-estrutura básica e também de prover os equipamentos necessários para atender a todos os setores e áreas. Diante dessa situação, surgem os movimentos sociais como forma de pressão contra a deficiente gestão do Estado. Tal situação, ou seja, as disparidades entre o econômico e o social, geram crises econômicas e tensão social, especialmente manifestadas em escala local. Para Becker (1986a, p. 55), deve-se considerar também que a região não é apenas um instrumento ideológico manipulado pelo Estado. A região tem hoje um novo significado político – como sociedade territorialmente organizada tem força potencial cuja concretização depende, em grande parte, do modo de sua articulação com o Estado. Portanto, segundo Becker, é no âmbito político que a região influi no Estado. As práticas regionais do Estado têm sido vistas como elementos de reorganização do seu aparelho, visando à dominação mais direta por parte dele e do capital. Tal abordagem encara o Estado como um conjunto estrutural unificado, que oculta as contradições de classe existentes no seu funcionamento. E Becker (1986a, p. 55) vai além, dizendo que:

[...] O Estado, contudo, se materializa numa sociedade localizada no espaço. Entendida como condição e produto do regionalismo – relação particular de um grupo com seu território proveniente da organização da produção, mas extensiva à sua condição de consumidor, de morador etc., – a região permite encarar o Estado partindo de relações entre grupos sociais. Ela esclarece os diversos arranjos de que são suscetíveis os ramos dos aparelhos do Estado em função da configuração local das relações sociais. Sua expressão social é a 'sociedade local', conjunto de classes não monopolistas, mas em que os diferentes elementos do conjunto são parcialmente determinados por sua localização no território...

Existe, atualmente, portanto, uma relação triangular, ou seja, o Estado, a região e o local. O Estado passa a agenciar, de formas variadas, a região e o local. Mas deve-se

salientar que essa intermediação é possível porque existem distintos recortes regionais, e eles têm conflitos com a classe dominante, que continuamente os ameaça (BECKER, 1986a). Nesse contexto, Becker (1986a, p. 56) afirma que:

[...] a região é, pois, o *locus* da difusão das atividades políticas, da reelaboração das correntes políticas e da opção política nacional – aí se forjam as alianças e se aguçam as contradições. E não se trata apenas das forças hierárquicas e sim, também, dos interesses e reações coletivas como expressão de um território, que passam pela cultura, pela memória, pela ideologia e que podem constituir resistência coletiva à ruptura das identidades regionais.

Para Becker *apud* Castro, Gomes e Corrêa (1995) é importante entender que a globalização não significa homogeneização. Ao contrário disso, resgata-se a dimensão política do espaço pela valorização da diferença. Há que se destacar também que só a tecnologia não organiza um determinado espaço. É preciso considerar as particularidades do território em termos de recursos e da iniciativa política. A esse propósito, merecem ser resgatadas as seguintes observações de Becker *apud* Castro, Gomes e Corrêa (1995, p. 288):

Tal revalorização estratégica e econômica do território se refere a todas as escalas geográficas, do país ao lugar. Na escala global, um verdadeiro zoneamento tende a ocorrer, distinguindo-se centros de inovação tecnológica, áreas desindustrializadas, áreas de difusão da indústria e agroindústria convencionais e áreas a serem preservadas. Sob o comando dos agentes econômicos e financeiros, esse zoneamento introduz fortes diferenciações nos territórios nacionais afetando o poder dos Estados que perdem o controle do conjunto do processo produtivo.

Pode-se dizer, então, que os agentes econômicos selecionam determinados espaços para operar. Há, portanto, o espaço da inclusão e da exclusão. Impõe-se a seletividade e a competição. Dessa forma, a globalização, conduzida pelo capital financeiro representado pelos grandes bancos e corporações transnacionais, retira do Estado o controle sobre o conjunto do processo produtivo e afeta a integridade do território nacional e a autonomia do Estado. Trata-se, segundo Becker *apud* Castro, Gomes e Corrêa (1995, p. 198): “[...] não do fim do Estado, mas de uma mudança em sua natureza e seu papel, entendendo-se que ele não é uma forma acabada, é um processo...”. Nesse sentido, é necessária a estruturação de uma política flexível que favoreça a competição. Tal política obedece à ideologia neoliberal, que tem como objetivos principais a desburocratização, a privatização e a descentralização. E, mais uma vez, é interessante resgatar as advertências de Becker *apud* Castro, Gomes e Corrêa (1995, p. 304), quando diz que:

O Estado certamente não é a unidade única representativa do político, nem o território nacional a única escala de poder. O poder tecnoeconômico é efetivo. Reduz a autonomia dos Estados exigindo uma Geopolítica de negociação e arranjos políticos entre os Estados e destes com a sociedade civil organizada. Atribuindo valor estratégico aos territórios, em quaisquer escalas geográficas, segundo o seu conteúdo científico-tecnológico e informacional – em que pese o domínio e a posição nas redes – seu estoque de natureza e sua iniciativa política, em termos da capacidade de se organizar e de negociar em seu favor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho, concordante com Paviani (1992, p. 372), afirmou-se que “[...] falar de região é caminhar em um terreno cheio de labirintos e de armadilhas epistemológicas”. A demonstração da propriedade dessa assertiva foi ocorrendo ao longo do trabalho, no resgate historiográfico do conceito de região, respaldado na evolução do pensamento geográfico e balizado pelas escolas geográficas. Assim, esse conceito emerge e corporifica-se sob distintas abordagens.

Partindo do pressuposto de que o conceito de região não é um conceito unívoco, ele não comporta, obviamente, uma única forma de interpretação e não se aplica a sujeitos diversos de maneira totalmente idêntica. Ou seja, o conceito de região deve ser analisado dentro do contexto histórico em que foi emitido e da realidade em que então se situava. Muitas vezes, esse conceito pareceu limitante, pouco significativo, pouco transparente; outras vezes, no entanto, tinha significado claro, fixo e transparente. Mas é necessário entendê-lo como um conceito que expressa um movimento em direção a uma realidade (e essa não é fixa, nem transparente), sendo inevitável explicá-lo no âmago de seu movimento. Pode-se dizer, então, que os conceitos de região não são únicos nem excludentes. O que os diferencia é a maneira como são identificados em cada abordagem. Aceita-se, dessa forma, que diferentes conceitos de região coexistam no tempo, apesar de cada um deles ter suas determinantes históricas.

Assim, para o entendimento das diferentes abordagens dos conceitos de região na Geografia devem ser apreendidos: os distintos paradigmas que orientam esta ciência; a época e o contexto espacial em que tais paradigmas foram gerados e utilizados; e a filosofia predominante e suas apropriações historicamente contextualizáveis. Só assim esse conceito passa a ter importância no corpo cognoscitivo. No entanto, a intenção primordial do trabalho foi fornecer subsídios para novos estudos e abrir linhas de pesquisa que proponham depreender o conceito de região num quadro espaço-temporal.

Ao se buscar a compreensão do conceito de região, afirmou-se que é indispensável contextualizá-lo historicamente e espacialmente. É necessário perceber que esse conceito é resultante das interações dinâmicas que ocorrem no espaço geográfico. Ou seja, a utilização do conceito de região está (e sempre estará) ligada à dinâmica, característica peculiar de todas as ciências e, em especial, da Geografia. Por ser esta uma ciência que tem no espaço geográfico seu principal objeto de estudo, é ela que privilegia a interpretação da região. Nesse sentido, ao resgatar os vários conceitos de região emitidos no decorrer da historiografia geográfica, foi possível demonstrar sua importância como um dos conceitos integradores e centrais da Geografia.

Portanto, não se teve como preocupação a questão do debate sobre a concretude da região ou sobre sua permanência. Ao contrário disso, partiu-se do pressuposto de que esse tipo de questão vem à tona, freqüentemente, nos momentos de reversão das tendên-

cias predominantes dentro do pensamento geográfico regional. Surge como a crise que irá estabelecer uma nova verdade para a região e propõe-se a superar a discussão e mostrar que o conceito de região existe e persiste, apesar das polêmicas que já suscitou. O que pôde ser constatado, no entanto, é que existiram períodos em que os interesses pelos estudos regionais foram mais significativos, merecendo maior atenção por parte dos geógrafos.

Admitindo que a superfície da Terra é heterogênea, com marcantes diferenciações de áreas, e sabendo-se que a ciência geográfica se interessa mais pelas descontinuidades do que pelas regularidades, o conceito de região tem se constituído, ao longo da história moderna do pensamento geográfico, em um dos seus conceitos-chave.

O resgate do conceito de região proporcionou o repensar dos pressupostos que devem direcionar sua conceituação na atualidade. Ou seja, sendo inegável que o espaço geográfico incorpora os tempos da natureza e das sociedades, pode-se afirmar que, exatamente por incorporar o tempo da natureza (substrato regional) e o das sociedades (mediações humanas), o espaço vai conceder grande flexibilidade ao conceito região. Como é certo que a dinâmica da sociedade leva à dinâmica da natureza, o recorte regional deve atualmente ser entendido pelos geógrafos como símbolos visíveis das diferenças regionais, ou seja, uma última resistência à padronização do espaço (SANTOS, 1994).

Do estudo que foi realizado sobre algumas abordagens do conceito de região por vários autores selecionados, observou-se que o entendimento conceitual da região deve abarcar a noção de relação (para não cair em generalizações simplistas). Essa noção já era apontada pelos grandes mestres como Humboldt, Ritter, Ratzel e Vidal de La Blache, entre outros, quando se referiam à necessidade de se considerar o conjunto de fatores inter-relacionados para realizar os recortes regionais ou apenas estudá-los. No entanto, suas advertências nem sempre foram consideradas pelos geógrafos. Desse modo, a noção de relação e inter-relação dos fenômenos físicos, humanos, políticos e econômicos é intrínseca à abordagem regional. A região não contém explicação em si mesma. Para entendê-la, é preciso encará-la em seus desdobramentos externos, seja em direção a outros paradigmas que pregam a valorização do território, do lugar, seja dentro de uma concepção globalizante, que permite entendê-la como um todo. Como esse todo nem sempre é homogêneo nem tende necessariamente para o equilíbrio, a região se move através de contradições (ditadas principalmente pelo capital).

Pretende-se, a seguir, tecer considerações sobre os aspectos mais significativos das abordagens do conceito de região em cada escola geográfica e sobre as tendências atuais sobre o tema. Os comentários terão, portanto, um caráter conclusivo, porém não definitivo, por entender-se o próprio caráter da produção científica, cujo processo de avanço se faz através de constantes superações. É importante salientar que os geógrafos muitas vezes utilizaram o termo conceito como sinônimo de definição, noção, idéia de região. Falharam, na verdade, achando que estavam conceitualizando região, quando

apenas emitiam definições, noções. Desse modo, na busca do real conceito de região, foram tomados como tal certos paradigmas regionais. No entanto, apenas o conceito propriamente dito é que passa a ter valor como objeto científico.

Outra questão a ser considerada é o problema dos critérios para a delimitação das regiões. A falta de um único critério definidor levou à diversidade de estudos regionais. Tal multiplicidade conceitual foi responsável pela ausência de consenso sobre o que constitui uma região ou como se define uma região. Assim, pode-se dizer que, em vez de serem tratadas como entidades geográficas reais, as regiões foram tratadas mais como conveniências ideológicas. Isso significa que qualquer coisa poderia legitimamente ser vista como compreendendo uma região, o que dependia da imaginação e do artifício do geógrafo. Dessa forma, a maior parte dos trabalhos realizados era direcionada por um naturalismo persuasivo, que tentava definir a região de formas variadas. Freqüentemente, tendo como base as características físicas, as diferenças fisiográficas foram a base para a formação das distintas regiões geográficas ou humanas.

Há que se considerar também que o período em que a Geografia Tradicional foi mais influente foi marcado pelos estudos idiográficos, comprometidos com fatos únicos, com a descrição e com a síntese regional. Não se priorizavam as leis, as teorias e as explicações gerais. No máximo, algumas generalizações eram realizadas. Nessa perspectiva, a região passava a ser definida pelo observável na paisagem. Eis por que o peso dos fenômenos físicos foi tão significativo para a definição da região natural. Portanto, a região foi um dos alvos fundamentais dessa fase, considerada, muitas vezes, o objeto central dos estudos geográficos. Tal fato pode ser constatado pelo número expressivo de monografias que, nesse período, abordaram o tema regional.

É mister reconhecer que o conceito de região, visto sob a forma clássica, pôde preservar a unidade fundamental do campo da Geografia, instituída sob a abordagem da relação homem-natureza. No conceito de região ou em sua manifestação, há o pleno encontro do homem, da cultura com o meio ambiente, da natureza; a região é a materialidade dessa inter-relação e é também a forma localizada das diferentes maneiras pelas quais essa inter-relação se realiza. Nesse contexto, a região era percebida como o conceito integrador entre as ciências naturais e as humanas, proporcionando, através da síntese, uma reflexão verdadeiramente geográfica (GOMES, 1995).

A década de 50 foi marcada na Geografia, sobretudo nos países de língua inglesa, pela denominada revolução teórico-quantitativa, de base eminentemente lógico-positivista. Nasce assim a Nova Geografia, que procurou aprofundar a investigação geográfica, buscando a relação existente entre os fenômenos. A abordagem regional, determinada pelas inter-relações dos fenômenos naturais e sociais sobre a unidade territorial, enfatizava os estudos de área. Foi por isso que se destacaram as questões regionais fortemente ligadas ao planejamento do território e investiu-se nas questões relativas aos desequilíbrios regionais, com o objetivo de superá-los. A abordagem do conceito de região adquiriu uma conotação de área classificada, constructos analíticos, de acordo

com um ou mais critérios, os quais obedeciam à sua aptidão, à localização, à acessibilidade e à produção, entre outras variáveis. Tal fato tornou a região um elemento importante para a solidificação da fase monopolista do capital regional, nacional e mundial. A região foi trabalhada como uma entidade abstrata, utilizada para classificação ou delimitação de áreas. Deixou de ser um fenômeno único para ser um sistema que se comunica, que tem conexões, que se expande e se contrai, segundo as necessidades de ajustamento às novas condições.

O conceito de região, nesse período, era um anseio, que levou à busca de elementos que caracterizassem a região. Pode-se dizer, então, que o que emergiu como conceito de região foi, na verdade, uma definição na busca de sua real conceituação. No período chamado de Nova Geografia, foi necessário fornecer ao conceito de região um sentido operativo, não apenas descritivo. Esse caráter técnico foi buscado na Matemática e na Estatística. Introduziu-se a base estatística nos estudos regionais, como instrumentos de análise, testes, inferências e, até mesmo, como base de organização da pesquisa regional, buscando-se um maior rigor metodológico fornecido pelo método dedutivo. A região passa a ser vista como um meio de análise, ou seja, uma abstração analítica. A racionalidade instrumental permitia o tratamento de processos mais complexos e de grande importância para o desenvolvimento da ciência geográfica e, em particular, da questão regional.

Dessa forma, incorporou-se ao conceito de região o dualismo lógico (quantitativo) e abstrato (qualitativo). Isso contribuiu para enriquecer o conceito-chave da disciplina – a região – e valorizar o instrumental espacial do geógrafo, concorrendo para que a região se estabelecesse como categoria de análise. A partir daí, foi possível o balizamento de explicações espaciais que, embora impostas (num primeiro momento) pela natureza, passam a figurar, posteriormente, como um pano de fundo, possibilitando diferentes arranjos espaciais. E é desses que se originam distintos recortes regionais, resultantes da ação dos diferentes atores hegemônicos.

Na Nova Geografia emergiram dois tipos fundamentais de região: as regiões homogêneas e as regiões funcionais ou polarizadas. As primeiras são aquelas cuja identidade sempre se relacionará com características físicas, econômicas, sociais, políticas e culturais, entre outras, em uma determinada área. Entretanto, para sua delimitação, é necessário que essa uniformidade seja contígua no espaço. Parte-se do pressuposto de que, selecionando-se variáveis verdadeiramente estruturantes do espaço, os intervalos nas frequências e na magnitude dessas variáveis, estatisticamente mensurados, definem espaços mais ou menos homogêneos – regiões isonômicas –, ou seja, divisões do espaço que correspondem a verdadeiros níveis hierárquicos e significativos da diferencial espacial (GOMES, 1995).

No que diz respeito à região funcional, ela é fruto das relações do capital sobre o espaço, pelo viés econômico, e o geógrafo incorporou essa terminologia, principalmente, nos estudos que buscavam definir as regiões urbanas. Nesse contexto, a estruturação

do espaço não é vista sob o caráter da uniformidade espacial, mas sim das múltiplas relações que circulam e dão forma a um espaço que é internamente diferenciado. Grande parte dessa perspectiva surge com a valorização do papel da cidade como centro de organização espacial. As cidades organizam sua hinterlândia e também outros centros urbanos de menor porte, em um verdadeiro sistema espacial. Assim, ao se estudar um espaço estruturado, ao qual chamamos de região funcional, há, naturalmente, uma valorização da vida econômica como fundamento das trocas e dos fluxos, sejam eles de mercadorias, de serviços, de mão-de-obra etc. Se há uma funcionalidade no espaço que remete à sua integração o sistema econômico vigente, é natural que as teorias econômicas que interpretam o desenvolvimento desse sistema (o capitalismo) sejam chamadas para justificar essa funcionalidade.

É importante destacar também que a Nova Geografia, através da aplicabilidade dos conceitos de regiões homogêneas e funcionais, contribuiu, principalmente, para uma maior funcionalidade na delimitação dos recortes regionais. Com isso, serviu de subsídio para a aplicação de uma determinada política de planejamento. Assim, pelo uso desses conceitos, possibilitou-se uma divisão regional a serviço de uma política territorial, determinada, em última instância, pela expansão e reprodução do capitalismo no Brasil, em sua fase monopolista.

O conceito de região, no contexto da Geografia Crítica, não comporta o rigor de um único entendimento; ao contrário, tal conceito traz em seu bojo vários significados, que resultaram de críticas aos conceitos anteriores de região. Repensa-se tanto a postura empirista das escolas anteriores quanto o descompasso entre o uso do conceito de região e os métodos de investigação que vinham caracterizando, até então, os estudos regionais. A partir de 70, pode-se dizer que há um pluralismo conceitual para a região. O conceito reaparece no interior da Geografia Crítica – fundamentada no materialismo histórico e dialético – como também nas tendências atuais da Geografia, ou seja, nas Geografias Humanista e Cultural – apoiadas na percepção e na fenomenologia. Procurando fornecer um direcionamento ao conceito de região nessas abordagens, utilizou-se o artigo de Gilbert (1988) como âncora. Tratou-se de entender a região como: (a) resposta local aos processos capitalistas; (b) foco de identificação cultural; e (c) meio de interação social.

Ao se entender a região como resposta local aos processos capitalistas, admite-se que ela passa a ser a manifestação espacial concreta, viva, dos processos de acumulação capitalista, ou seja, um fenômeno econômico. Região passa a significar, assim, o resultado das condições concretas e físicas do capitalismo, submetido a parâmetros econômicos (modos de produção, divisão do trabalho). Nessa abordagem, a região é vista como resposta “do” e “para” o capital. A região passa a ser entendida como a organização espacial dos processos sociais, associados ao modo de produção. Enfatiza-se, também, a regionalização do processo de acumulação do capital, organizado como uma rede de processos de acumulação parcial interligado, que definiram as bases territoriais. Enfatiza-se também a regionalização da reprodução da força de trabalho, cuja

lógica relaciona a região de mercados de trabalho com a organização espacial da população e com a regionalização dos processos políticos e ideológicos de dominação, usados para manter as relações sociais de produção. Nesse contexto, a maior parte dos autores analisados acentua o papel fundamental da lógica da circulação do capital dentro dos processos de diferenciação regional. Por conseguinte, definem a região como a articulação concreta das relações de produção em um dado local e tempo.

A região é, nessa perspectiva, a forma concreta e histórica da instância espacial ontológica dos processos sociais, produto e meio de produção e reprodução de toda a vida social (SANTOS, 1978). Há que se dizer que o conceito de região é um objeto individualizador, que inclui a problemática do espaço com sua dinâmica social, econômica e política, e tem tudo para se tornar um objeto útil para o conhecimento de uma realidade mais ampla e mais rica.

Para um segundo aspecto do conceito de região, deve-se entendê-la como um foco de identificação cultural. Nessa perspectiva o conceito de região será visto como um quadro de referência fundamental da sociedade. Considerando a identidade cultural como um novo paradigma regional, a região pode ser definida, representada e diferenciada. Dessa forma, a identidade cultural coloca novamente os seres humanos como atores na produção e reprodução da vida social e dos lugares. Valoriza-se a perspectiva humanística sobre a sociedade, passando esta a ser um conjunto de significados expressos em um determinado recorte regional.

Assim sendo, a partir do estudo dos costumes, dos hábitos ou das representações que as coletividades fazem de sua existência em um território, é possível fugir da consideração da região como uma simples espacialização ou projeção de fenômenos determinados fora daquele espaço. A identidade serve, assim, a uma visão mais global e comprometida com os objetivos do espaço que se está investigando. Nesse ponto, fica bem claro o antagonismo com as correntes mais racionalistas, que pretendem usar a região como um instrumento de análise, um artifício locacional. De acordo com esse ponto de vista, a região é definida como um conjunto específico de relacionamentos culturais entre um grupo e um determinado lugar. A região é uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo, o qual é também um elemento constitutivo da identidade regional. A região, sob o enfoque da identidade cultural, passa novamente a ser entendida como um produto real: é concreta, existe. Ela é apropriada e vivida por seus habitantes, diferenciando-se das demais principalmente pela identidade que lhe confere o grupo social. Estudar a região sob a perspectiva da identidade cultural é manipular o código de significações nela representado. Ou seja, para compreender uma região, é preciso vivenciá-la.

E, finalmente, a terceira forma de se considerar a região é como um meio de interação social. Nessa abordagem, o conceito de região é entendido através de seu conteúdo político. Ou seja, destaca-se o papel do poder como agente determinante da diferenciação regional.

As três abordagens do conceito de região, utilizadas pela Geografia a partir da década de 70, segundo Gilbert (1988), comungam da mesma certeza, ou seja, da persistência da diferenciação de áreas. Essas diferenças são, entretanto, bem mais sutis do que as de um passado próximo e, ao mesmo tempo, bem mais complexas.

Também frente à globalização e aos novos processos que emergem, sobretudo a partir dos anos 90, destacam-se as colocações de Ohmae (1996). Para ele, frente à globalização e à perda de poder dos Estados-nações, as regiões assumem novamente papel importante na estrutura espacial. Nesse sentido, Ohmae (1996, p. 83-84) define Estados-regiões como:

Unidades econômicas, e não políticas, e seu foco não tem nada de local [...] são motores do desenvolvimento tão poderosos porque sua orientação e sua ligação básica dá-se com a economia global [...] os Estados-regiões têm que ser suficientemente pequenos para seus cidadãos compartilharem de interesses como consumidores, mas de tamanho suficiente para justificar economias não de escala [...] mas de serviço, a saber, a infra-estrutura de comunicações, de transporte e de serviços profissionais essenciais à participação na economia global.

Neste contexto, o autor traz para a região um papel preponderante, ou seja, a base regional revitalizada. É necessário considerar que, embora a globalização tenha jogado uma espécie de padronização espacial, suas implicações em níveis locais, nacionais e continentais são ainda recentes e devem ser entendidas à luz das peculiaridades das forças sociais, econômicas, políticas e culturais próprias de cada parcela da superfície terrestre. Pode-se afirmar que, na etapa da globalização, um dos conceitos que mais sofreu impacto foi o de região, tanto pelo lado da escala em que o processo passa a operar, como pelo lado de sua operacionalização ou, mais particularmente, no sentido do grau de autonomia regional face aos processos políticos mais abrangentes.

Nesse contexto, sobressaem importantes indagações: Como a região pode se manter nesse conflito entre o local e o global? Como ela persiste aos efeitos dos atores hegemônicos que, mediatizados pelo capital (transnacional), tentam forjar a homogeneidade espacial? Afirmou-se que a região existe e persiste como um objeto que dá sustentabilidade à unidade geográfica. Mas como essa questão pode ser relativizada? A resposta não é simples e tem desafiado os pesquisadores da categoria região.

Para tais indagações, poder-se-ia dar uma resposta bastante trivial. Se a superfície da Terra é heterogênea, é óbvio que ocorrem diferenciações espaciais, que justificam a existência das regiões. A simplicidade e até a ingenuidade de tal assertiva nos levaria a subestimar a importância do conceito de região na ciência geográfica. É necessário aprofundar a questão.

É preciso entender que a diferenciação dos recortes regionais atuais se insere na crise pela qual passa a Geografia e, por extensão, também os estudos regionais, a região. Essa crise é fruto das mudanças na organização espacial que a economia mundial provocou e que foram aceleradas pela globalização econômica.

À medida que o capitalismo continua a processar a globalização do mundo, emergem relações, processos e estruturas próprias desse mundo heterogêneo. E é justamente nessa dinâmica, nesse movimento de interdependência e integração, bem como de fragmentação e de antagonismos, que a região se insere. O desenvolvimento do capitalismo é, sem dúvida, o principal agente modelador do espaço. É ele que corta e recorta a superfície terrestre, ou seja, absorve ou reabsorve os mais diversos espaços, modos de vida e de trabalho, culturas. Pode-se dizer que a reprodução ampliada do capital, em escala global, continua a ocupar e reocupar o mundo nos mais diversos e distantes lugares. Simultaneamente, a globalização leva à fragmentação, pois articula e desarticula espaços e regiões.

A essa altura das reflexões, pergunta-se: qual(is) seria(m) o(s) elo(s) que permanece(m) como traço de união, de persistência da região? Um deles é a cultura. Trata-se, pois, de um ressurgir da Geografia lablachiana. O laço de união, os costumes, as tradições reavivam os regionalismos, que emergem como uma topofilia ligando homem e natureza, numa porção específica da superfície terrestre. Outro elo seria a economia, que identifica um local ou um Estado. Nas reivindicações de uma região existe a união, a defesa de interesses e, sobretudo, a consciência regional. E mais: trata-se de uma luta ideológica entre os limites da autonomia de um Estado em face de um poder central.

Se a globalização é um novo paradigma, é difícil (senão quase impossível) elaborar conceitos, pois essa nova visão do mundo utiliza-se de prefixos que constantemente suscitam novas interpretações. O “re” e o “des” estão sempre presentes, ou seja, tanto quanto se faz, se refaz e se desfaz; cria-se e se recria; organiza-se e se desorganiza etc. Como entender um mundo que se processa, de um lado, pelas forças integrativas da globalização e, de outro, pelas forças da fragmentação? Essas reflexões perpassam os estudos de região, pois o surgimento ou ressurgimento de novos recortes regionais implica a organização ou reorganização de outros.

Concordante com Lipietz (1994, p. 10) “[...] o mundo muda e revela formas, topologias novas!...”. E, se o mundo mudou, como é que a ciência e, conseqüentemente, o corpo de conceitos que dão sustentabilidade a ela deve ser entendido? Como estruturar conceitos frente a essa dinâmica que se faz presente com uma velocidade jamais vista? Essas interrogações constituem-se em um desafio constante para os geógrafos, que têm como *métier* a organização espacial.

Admite-se que os geógrafos, ao longo da evolução do pensamento geográfico, propuseram vários conteúdos ao conceito de região. Os distintos conteúdos constituem-se em diferentes respostas aos múltiplos olhares com que os geógrafos observaram o mundo real. Essas múltiplas formas de ver permanecem nos estudos atuais, diante de um mundo fragmentado, articulado e globalizado (CORRÊA, 1995). Deve-se, pois, entender que, no âmbito da sociedade mundial em curso de novos desenvolvimentos, tudo adquire outra interpretação. Não se trata de imaginar que os conceitos de região emitidos anteriormente precisam ser abandonados. Propõe-se que as conquistas teóricas já al-

cançadas pela ciência geográfica possam ser redefinidas, renovadas e repensadas. A propósito, tem-se a mesma opinião de Ianni (1996, p. 14-15), quando este diz que:

[...] é inegável que a descoberta de que o globo terrestre [...] não é mais apenas uma figura astronômica e, sim, histórica, abala modos de ser, pensar, fabular [...]. Nesse clima, a reflexão e a imaginação não só caminham de par em par como multiplicam metáforas, imagens, figuras, parábolas e alegorias, destinadas a dar conta do que está acontecendo, das realidades não codificadas, das surpresas inimaginadas [...]. São múltiplas as possibilidades abertas ao imaginário científico, filosófico e artístico, quando se descortinam os horizontes da globalização do mundo, envolvendo coisas, gentes e idéias, interrogações e respostas, explicações e intuições, interpretações e previsões, nostalgias e utopias.

Não há dúvida de que o mundo é uma "colcha de retalhos", cujos tecidos (regiões) a serem "costurados" apresentam rugosidades diferentes. Assim, os "laços e laçadas" que são dados podem ser visíveis ou invisíveis, reais ou imaginários, mas possuem características próprias que, embora enlaçadas a outras, guardam sua identidade, sua particularidade, sua personalidade.

Ao se considerar a questão regional atualmente, pode-se afirmar que a dinâmica do todo não se distribui similarmente pelas partes. As partes, enquanto distintas totalidades também notáveis, consistentes, tanto produzem e reproduzem seus próprios dinamismos como assimilam diferencialmente os dinamismos provenientes da sociedade global, enquanto totalidade mais abrangente. É no nível do desenvolvimento desigual, combinado e contraditório, que se expressam diversidades, localismos, singularidades e particularismos. Verifica-se, pois, que a globalização pode não significar homogeneização total, mas sim diferenciação de partes. Essa diversidade ocorre em virtude das distintas potencialidades regionais e dos diversos atores hegemônicos que atuam com forças desiguais, organizando ou desorganizando os quadros regionais. Ou seja, são novos recortes do mundo sob o padrão econômico do capital. É interessante resgatar as palavras de Faissol (1996, p. 10), quando este afirma que:

No momento, entretanto, em que se observa uma tendência avassaladora e irresistível para a globalização, a questão regional fica um pouco submersa num verdadeiro torvelinho epistemológico, especialmente porque a explicação cada vez mais globalizante dos processos políticos, econômicos e sócio-culturais, relega a explicação do processo de regionalização a uma simples distintividade econômico-cultural; às vezes sugerindo que ele seja uma fragmentação do processo global; é aí que vemos, de forma clara, que esta fragmentação é mais mesmo esta distintividade, pois não vem de cima para baixo, portanto não se fragmenta, e sim é algo que resiste à globalização para se manter integrada.

Portanto, a globalização torna o mundo "menor", ou seja, o globo terrestre "se encolhe diante de nossos olhos", perdendo seu caráter infinito de recursos. Diante disso, a Geografia é chamada a encontrar e mostrar outras maneiras de organização ótima do espaço "que se encolhe" e que assume, cada dia mais, sua relatividade. Assim, são necessárias novas abordagens para o conceito de região à luz dos problemas complexos de hoje. Admite-se que, para elaborar um conceito de região condizente com a contemporaneidade, deve-se considerar algumas observações que auxiliam a reflexão desse conceito na atualidade.

Primeiro, há que se conceber que os recortes regionais atualmente são múltiplos, dinâmicos, complexos e instáveis do ponto de vista espacial. Em segundo lugar, deve-se observar que os recortes regionais possuem aspectos distintos. Essa distintividade é fornecida pela diversidade de aspectos que estruturam uma região: ambientais, humanos, econômicos, históricos, sociais, políticos e culturais. Tais aspectos corporificam a entidade regional. Não se pode esquecer que conceitos ainda vigentes na Geografia elegem um ou mais aspectos para estabelecer o contorno da região ou para realizar a regionalização. Por exemplo: aspecto físico – região natural; aspecto humano – região humana-geográfica; aspecto econômico – região homogênea etc. Pretende-se superar essa abordagem e salientar que a região, hoje, deve ser vista pela perspectiva sistêmica, em que todos esses aspectos, interligados, conectados, possam constituir a realidade concreta que se materializa num determinado espaço e que se denomina de região.

Em terceiro lugar, há que se refletir sobre a dimensão política como um dos fatores determinantes no conceito de região. A região está subjugada a um poder central, tendo o Estado um papel não mais planejador, mas provedor. O Estado-nação soberano está mudando de figura e até se encontra em crise neste final do século XX, quando se dá a globalização do capitalismo. Deve-se, pois, entender que a globalização, conduzida pelos grandes bancos e corporações transnacionais (capital financeiro), retira do Estado o controle sobre o conjunto do processo produtivo e afeta a integridade do território nacional e a autonomia do Estado, afetando igualmente as regiões. Como consequência, tem-se a emergência de nacionalismos separatistas e de movimentos sociais, apoiados na afirmação da identidade e na tradição do lugar, da região. Acredita-se que, nessa nova forma de estruturação do Estado, as regiões terão novo papel, requerendo uma organização social e uma política flexível, que favoreça a competição. É o que já está ocorrendo através da ideologia neoliberal, que inclui como componentes centrais a desburocratização, a privatização e a descentralização. A região tem condições de compartilhar decisões e ações através desse novo modo de regulação. O Estado, embora não deixe de ter a função de coordenação e regulação, deixa de ser o executor exclusivo dos processos econômicos e políticos para dividir o poder com as regiões. Nesse rearranjo político, as regiões, possuindo um desenvolvimento científico-tecnológico e informacional, poderão ter muito a barganhar. Somente sob essas condições, a região oferecerá aos agentes da economia e da política a certeza do resultado de sua ação.

A quarta observação importante é que a tão apregoada globalização parece concretamente não ter conseguido suprimir a diversidade espacial e talvez nem a tenha diminuído. Há que se considerar que a identidade cultural persiste e que, portanto, a globalização não a destrói, pelo contrário, até a reforça. Tal fato pode ser constatado pelos regionalismos que se manifestam nas distintas parcelas do globo.

Em quinto lugar, há que se levar em conta a problemática da escala. Embora fundamental, a delimitação da região jamais poderá ser rígida, uma vez que a dinâmica do espaço não permite cortes bruscos em sua delimitação. A região é, portanto, uma di-

mensão escalar do espaço, que se concretiza, se empiriciza mediante uma funcionalização do poder no território.

Por último, é necessário entender também que, atualmente, as regiões e os lugares são lugares funcionais do todo. Ou seja, tanto a região como o lugar estão envolvidos dialeticamente, participam do todo e são influenciados por ele. Por conseguinte, mesmo a região não dispondo de uma real autonomia, influencia no desenvolvimento do país como um todo.

A partir dessas reflexões, Bezzi (1996, p. 337) propõe entender a região na atualidade como um recorte espacial (subespaço) dinâmico, que se estrutura e se reestrutura em um determinado tempo, considerando as transformações naturais, humanas, históricas, sociais, econômicas, políticas e culturais nele engendradas. Portanto, a região deve ser entendida pelo viés da estrutura social e econômica. Essas estruturas, embutidas no processo das relações homem-natureza, sombreiam e, às vezes, alteram essas relações, provocando uma perda do referencial essencialmente geográfico por parte do geógrafo. Assim, no momento em que as economias se globalizam e que os Estados perdem poder, resta aos pesquisadores a busca de alternativas para se trabalhar com a região.

Neste contexto, emergem abordagens mais críticas, como a dos neomarxistas, que propõem o resgate da região apontando, evidentemente sua apreensão alicerçada nos processos da globalização que ocorrem de forma diferenciada no espaço. Assim, propostas como as de Allen, Massey e Cochrane (1998) são revigorantes, pois passam a destacar a "descontinuidade" da região. Ou seja, economicamente o caráter espacial contíguo, anteriormente imprescindível para a concretude da região, seria abandonado e a região se forma como espaços de exclusões em relação aos outros espaços. Emergem as "regiões com buracos", isto é, sem contigüidade espacial. Como exemplo, analisam a política neoliberal de Margaret Thatcher na Inglaterra. Seu projeto neoliberal volta-se para o sul da Inglaterra, priorizando-o como foco de investimentos do país, ficando o norte industrial em segundo plano, embora se destaque como área importante da economia inglesa, mas que, frente a novos atores econômicos, tem outra conotação. Assim, as descontinuidades internas são respaldadas em critérios que não são comuns à região como um todo, daí a formação dos "buracos" ou "áreas".

Outra preocupação atual ao debate da região é seu entendimento como cidades-região. Esta abordagem é fruto da globalização que gera novos regionalismos. Para Klink (2001, p. 7), as cidades-região são aquelas áreas metropolitanas "[...] com aproximadamente mais de um milhão de habitantes, cuja delimitação administrativa e institucional nem sempre coincide com a sua identidade política e econômica, e que estão inseridas nos processos globais de transformação socioeconômica".

Adverte-se que a globalização engendrou uma complexidade espacial, tornando o conceito de região apreendido de diversas formas. Tal assertiva pode ser constatada através do resgate e do debate com diversos autores e seus distintos entendimentos sobre a região. Assim, abrem-se diversas perspectivas para o seu estudo, mostrando que ela

resiste e persiste às mudanças espaciais. Os desafios estão lançados, cabendo aos pesquisadores aprofundar os debates teóricos e práticos, que convergem constantemente para novos embates da questão regional.

## REFERÊNCIAS

- ALLEN, J.; MASSEY, D.; COCHRANE, A. *Rethinking the region*. Londres: Routledge, 1998.
- BASSAND, M.; GUINDANI, S. Maldéveloppement régional et luttes identitaires. *Espaces et Sociétés*, Paris, n. 42, p. 13-26, jan 1983.
- BECKER, B. K. A crise do Estado e a região: a estratégia da descentralização em questão. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, a. 48, n. 1, p. 43-62, trimestral, jan. 1986a.
- \_\_\_\_\_. Uma proposta para a reflexão sobre região. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA, VI, *Anais...* Campo Grande: 1986b. p.140-145.
- \_\_\_\_\_; EGLER, C. A. G. *Brasil – uma nova potência regional na economia-mundo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. (Coleção Geografia).
- BEZZI, M. L. *Região: uma (re)visão historiográfica* – da gênese aos novos paradigmas. 1996. 377 f. Tese (Doutorado em Organização do Espaço). – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1996.
- \_\_\_\_\_. Região como foco de Identidade Cultural. *Geografia*, Rio Claro, v.27, n.1, p.5-19, 2002.
- CASTRO, I. E. de. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- \_\_\_\_\_; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- CORRÊA, R. L. *Região: a tradição Geográfica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995. 11 f. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1986.
- CHRISTOFOLETTI, A. *Perspectivas da geografia*. São Paulo: Difel, 1982.
- DUARTE, A. C. Regionalização: considerações metodológicas. *Boletim de Geografia Teórica*, Rio claro, a. 10, n. 20, p. 5-32, 1980.
- FAISSOL, S.; GALVÃO, M. V. Regionalização, conceitos, práticas, escalas e a experiência brasileira. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA, III, *Textos para discussão* – A organização do território. v. 2. Rio de Janeiro, 1996.
- FERREIRA, C. C.; SIMÕES, N. N. *A evolução do pensamento geográfico*. 6. ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 1986.
- GEORGE, P. et al. *A geografia ativa*. 4. ed. São Paulo: Difel, 1975.
- GILBERT, A. The new regional geography in english and french – speaking countries. *Progress in Human Geography*, London, a. 12, n. 2, p. 208-228, jun. 1998.
- GOMES, P. C. da C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.49-78.
- \_\_\_\_\_. *As razões da região*. 1987. 194 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

HAESBART, R. Morte e vida da região: antigos paradigmas e novas perspectivas da geografia regional. In: EEG, XXII, *Anais...*, Porto Alegre: AGB, 2002. p. 19-38.

\_\_\_\_\_. *Rio Grande do Sul: latifúndio e identidade regional*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. (Série Documenta, 25).

\_\_\_\_\_. Regionalização: considerações metodológicas. *Boletim de Geografia Teórica*, Rio Claro, a. 10, n. 20, p. 5-32, 1980.

IANNI, O. *Teorias da globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

KAYSER, B. A região como objeto de estudo da geografia. In: GEORGE, P. *et al. A geografia ativa*. 5. ed. São Paulo: Difel, 1980. p.279-354.

KLINK, J. J. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP & A, 2001.

LEITE, M. A. F. P. *Destruição ou desconstrução? questões da paisagem e tendências de regionalização*. São Paulo: Hucitec, 1994. (Geografia: teoria e realidade, 23).

LIPIETZ, A. O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade? *Espaço & Debates*, n. 38, p. 10-20, 1994.

\_\_\_\_\_. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988.

MARKUSEN, A. R. Região e regionalismo: um enfoque marxista. *Espaço e Sociedade*, São Paulo, a. 1, n. 2, p. 61-99, 1981.

MASSEY, D. Regionalismo: alguns problemas atuais. *Espaço & Debates*, São Paulo, a. 1, n. 4, p. 50-83, dez. 1981.

OHMAE, K. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

\_\_\_\_\_. *The borderless world*. New York: Harper Collins, 1990.

OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PAVIANI, A. Dinâmica regional e os desafios para a regionalização. *Boletim de Geografia Teórica*, Rio Claro, a. 22, n. 43-44, p. 368-374, 1992.

PELLEGRINO, P. *et al.* Identités régionales représentations et aménagement du territoire. *Espaces et Sociétés*, Paris, n. 41, p. 99-112, jun. 1982.

PEREIRA, R. M. F. do A. *A geografia que se ensina à gênese da geografia moderna*. Florianópolis: UFSC, 1989.

PONCHE, B. La région comme espace de référence identitaire. *Espaces et Sociétés*, Paris, n. 42, p. 3-12, jan. 1983.

PRED, A. Place as historically contingent process: structuration and the time-geography of becoming places. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 74, n. 2, p. 279-297, 1984.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. (Série Temas, 29).

RICQ, C. La région, espace institutionnel et espace d'identité. *Espaces et Sociétés*, Paris, n. 41, p. 113-129, jun. 1982.

SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994a. (Geografia: teoria e realidade, 25).

\_\_\_\_\_. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec; Educ, 1994b. (Estudos Urbanos, 6).

\_\_\_\_\_. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988. (Geografia: teoria e realidade, Série Linha de Frente).

\_\_\_\_\_. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985. (Coleção Espaços).

\_\_\_\_\_. *O trabalho do geógrafo no terceiro mundo*. São Paulo: Hucitec, 1978. (Geografia: teoria e realidade).

\_\_\_\_\_; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; Anpur, 1994.

SOJA, E. W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, M. A. de. A explosão do território: falência da região? *Boletim de Geografia Teórica*, Rio Claro, a. 22, n. 43-44, p. 393-398, 1992.

TUAN, Yi-Fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.

# DESENVOLVIMENTO REGIONAL, INOVAÇÃO E ESPAÇO NA GLOBALIZAÇÃO<sup>1</sup>

Antônio Carlos F. Galvão\*

Tem sido usual desqualificar certas correntes teóricas no debate econômico recente, como se houvesse alguma unguida pelo dom da verdade, isolada de quaisquer formas de erro. Ledo engano. As limitações que o corpo teórico da economia enfrenta não permitem que se destaque como imunes nenhum dos corpos teóricos existentes, todos passíveis de crítica em aspectos específicos e cruciais de suas estruturas. Tampouco pode alguém se desvencilhar de opções ideológicas que se associam a essas correntes teóricas, inclusive sob o falso pretexto de que alguma(s) seja(m) universal(is), eterna(s) ou até mesmo neutra(s). As teorias sociais professam visões de mundo engajadas, muitas vezes antitéticas, e as escolhas de uma ou de outra trazem implicações por demais conhecidas e analisadas.

É sempre necessário arbitrar escolhas que, julgo, devam reportar-se aos objetos considerados. Ou seja, algumas escolhas atrelam-se melhor a determinados objetos a que se quer explicar, outras, não. Penso que as reflexões histórico-teóricas sugeridas por Marx, Schumpeter e Harvey, para ficar nos principais autores, possuem melhor aderência na explicação de fenômenos de longo prazo, de formação de tendências estruturais do sistema capitalista e, portanto, de processos que contrastam períodos substantivos do curso de evolução do modo de produção.

Este artigo objetiva propor uma reflexão, inspirada nos corpos teóricos acima mencionados sobre as raízes, a natureza e o alcance das mudanças na base do sistema, que determinaram modificações nas estratégias e revalorizaram as perspectivas do desenvolvimento regional.

## ELEMENTOS GERAIS DA DINÂMICA CAPITALISTA

No capitalismo, a aparente harmonia dos papéis sociais encobre uma sociedade conflitiva, constantemente impelida a disputas que opõem trabalhadores e capitalistas e capitalistas entre si, a cancelar quotidianamente, nos mercados, uns em detrimento de outros.

---

\* Doutor em Economia Aplicada pela UNICAMP. Analista de Ciência e Tecnologia do CNPq e Diretor de Planejamento do Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. antonio.galvão@integracao.gov.br

<sup>1</sup> Este artigo se baseia no capítulo um da tese de doutorado do autor, intitulada *Política de Desenvolvimento Regional e Inovação: lições para o Brasil da experiência européia*, defendida no Instituto de Economia da UNICAMP em agosto de 2003.

O desenvolvimento da sociedade vai moldando os limites destes embates, produzindo forças que ora concorrem para amortecer os efeitos dessas contradições, ora para acirrá-las. Em uma sociedade em que os papéis se diversificam e especializam, multiplicam-se os pontos prováveis de conflito entre uma gama variada de agentes que se desdobram da relação social básica entre trabalho e capital. E, para além das tensões entre trabalhadores e capitalistas, explicitam-se cada vez mais aquelas entre facções capitalistas e, mesmo, entre categorias de trabalhadores, animadas pela mesma busca de posições mais favoráveis na repartição da renda e benefícios gerados. Se adicionarmos outros intervenientes, como o Estado e outras instituições sociais de relevo, pode-se imaginar quão difícil é desfiar o emaranhado de interesses presentes nas relações concretas observáveis em uma moderna sociedade capitalista, bem como as ações e reações de cada classe e categoria social.

Nada tão árduo, porém, que justifique o esquecimento de suas raízes fundamentais. A contradição primordial se dá entre os capitalistas, os agenciadores do processo de trabalho e detentores da maior parcela da riqueza acumulada e os trabalhadores, vendedores de sua força de trabalho, destituídos dos meios de produção. Nela, inverte-se deliberadamente a posição e função dos personagens, promovendo-se a ilusão de que o capital – tornado coisa – possui a propriedade mágica de gerar valor e não o trabalho.

Para tornar ainda mais complicada essa compreensão, as relações mercantis são mediatizadas pelo dinheiro, mercadoria especial equivalente de trocas, símbolo mundano do valor e ícone do próprio capital, cujo uso generalizado potencializa processos vitais para a reprodução social capitalista. O dinheiro viabiliza a maleabilidade que a forma capital tanto requer para acomodar as congênicas desproporções e desníveis engendrados pela dissociação entre as temporalidades da produção e da realização. Chave na função exercida pelo dinheiro, o crédito permite a criação de uma válvula de controle do sistema, operando os movimentos de sístole e diástole necessários para dar curso à acumulação e nortear as decisões anárquicas dos capitalistas, cujo descompasso é moldado pelas contradições entre os atos de compra e venda e a possibilidade remota de que se complementem um ao outro harmoniosamente.

Os desequilíbrios e as crises são recorrentes, como que a reafirmar os conflitos e contradições que vicejam ora como motor, ora como obstáculo de sua evolução. Segundo Marx (1980), essa dialética incessante apontaria, no limite, para a superação do modo de produção, diante da tendência ao esgotamento das possibilidades de reprodução das condições de valorização dos capitais. A trajetória tecnológica básica assinalaria a redução sensível e paulatina da base social de geração de valor, o trabalho “vivo”. Além disso, as perspectivas de incorporação de novos territórios aos espaços de produção capitalista, de exploração de formas pré-capitalistas de geração e apropriação de riqueza, de redução do peso relativo dos investimentos em capital fixo e no fundo de

consumo,<sup>2</sup> de diminuição da pressão dos custos crescentes atrelados à circulação dos capitais e de estímulo ao avanço de formas “fictícias” de capital – dinheiro que circula como capital, mas que não possui base material na produção de mercadorias – também tenderiam a esgotar-se pouco a pouco, pois o alívio temporário que possibilitariam se daria às custas da intensificação das contradições que almejavam superar.

No curto e médio prazos, entretanto, forças opostas estariam em curso, tornando pouco precisa a previsão. Como que a realçar as soluções, mesmo temporárias, para as contradições e conflitos entre as frações do capital e o relativo controle alcançado sobre a contradição básica entre trabalho e capital, o sistema vem desenvolvendo um conjunto de instituições cujo papel essencial é justamente harmonizar procedimentos de política macroeconômica, conter tendências de exacerbação dos conflitos salariais e embates concorrenciais e permitir que empreendimentos de grande significado para a reprodução ampla e geral do capital, como a coordenação supranacional dos sistemas monetário-financeiros, possam ser realizados.

O papel dos Estados nacionais, como instâncias fundamentais de regulação do capitalismo, tão necessário para o sistema que se admite ser uma das condições históricas de seu desenvolvimento, vem assim sendo desdobrado e aperfeiçoado – inclusive na direção de outras escalas e instâncias de intervenção, desde o local ao supranacional –, para justamente prevenir e minorar os impactos sociais e políticos das freqüentes crises. O ambiente de anarquia e incerteza em que operam os capitalistas individuais, instados a tomar decisões sem prévio conhecimento das condições futuras do mercado – o próprio ato de produzir representando uma aposta sobre as condições futuras de realização das mercadorias produzidas –, requer mecanismos complexos de regulação, capazes de propiciar a necessária margem de manobra para acomodar a difícil compatibilização entre atos de compra e venda, produção e comercialização, demanda por moeda e por ativos financeiros, investimentos em capital fixo e circulante, e assim por diante, no tempo e no espaço. Algo que é mais perceptível em momentos de crise e de recomposição forçada do sistema, quando estes movimentos estão aguçados.

Espaço e tecnologia operam largamente em momentos de depuração e reconstituição das bases de reprodução capitalista, propiciando margem de manobra adicional e vantagens competitivas diretas. Cumprem funções assemelhadas na reprodução capitalista, ora redefinindo o tempo de trabalho socialmente necessário na produção de mercadorias, ora redelimitando o tempo de rotação médio socialmente aceitável de circulação dos capitais (HARVEY, 1999a). Mas há uma diferença entre a lógica que preside o movimento de cada uma das frações do capital e a que se manifesta nos agregados sócio-econômicos. Para uma compreensão satisfatória dos papéis exercidos pelo espaço

---

<sup>2</sup> Denominado “circuito secundário do capital” (HARVEY, 1999a), que se refere à forma mediante a qual o capital fixo – infra-estrutura, máquinas e equipamentos – e o fundo de consumo – bens duráveis de consumo e artefatos de uso pessoal ou doméstico – circulam.

e a tecnologia na reprodução capitalista cumpre transitar do plano micro ao macroeconômico, e vice-versa, buscando superar visões que, embora atraentes em uma compreensão mais geral destes processos, deixam de lado especificidades importantes para sua apropriação a contextos espaço-temporais específicos.

Na prática, cada unidade de capital utiliza uma mescla de estratégias que envolvem âmbitos variados na obtenção de lucros excepcionais, que mais tipificam que excepcionalizam o processo de acumulação capitalista. Regulações impostas aos mercados, vantagens locacionais, introdução de inovações ou acesso privilegiado a fontes de matéria-prima essenciais e toda a sorte de externalidades apropriadas pelo capital constituem elementos de diferenciação dos resultados obtidos nos ciclos recorrentes de rotação do capital. Mas tais aspectos podem ficar como que submersos nas análises da lógica geral de operação do modo de produção pela consideração dos valores médios resultantes da agregação desses vários processos parciais de acumulação. Processos que têm significado para a reprodução de frações individuais do capital podem perder sentido explicativo no plano geral da reprodução capitalista.

Na perspectiva macro, a estratégia determinante da trajetória capitalista é a que se relaciona ao progresso técnico, cuja função renovadora responde, no limite, pelas possibilidades de recuperação cíclica nas crises mais pronunciadas. A nosso ver, isso se deve ao fato de que o processo de mudança técnica incide diretamente sobre a contradição básica do sistema, entre trabalho e capital.

### **TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA**

O enigma básico dessa relação social, que é o capital, encontra-se na forma primária de sua exteriorização real, na mercadoria. Não são as necessidades humanas que orientam a produção, mas se produz para a troca, que passa a representar um fim em si mesmo. Por trás da essência material da mercadoria, conforma-se um processo de trabalho em que o trabalhador, destituído dos meios de produção, vende sua força de trabalho como uma mercadoria qualquer, da qual se apropria o capitalista para gerar mais-valia. A relação social capitalista impõe ao trabalhador um ritmo e uma disciplina que estrutura um processo de trabalho subordinado ao interesse do capital.

A exploração dos trabalhadores não constitui novidade na história da humanidade. O que, sim, constitui novidade no capitalismo, é a forma peculiar de realização deste ato. À velha apropriação de horas não pagas, típicas do que Marx denominou de mais-valia absoluta, também presente no modo capitalista, acrescenta-se outra forma de extração de mais-valia – relativa –, que consiste na ampliação da relação entre horas de trabalho excedentes e necessárias, sem que se altere a jornada de trabalho. Essa nova forma de extração de mais-valia pressupõe a apropriação de inovações incorporadas em máquinas e equipamentos mais eficientes e modernos, em insumos mais adequados e na melhoria da organização social do trabalho, que elevam a produtividade, reduzindo o valor das mercadorias que colaboram na reprodução da força de trabalho.

A tecnologia possibilita um efetivo comando<sup>3</sup> do capital sobre o trabalho ao associar-se e, de certa forma, viabilizar um conjunto de transformações nas relações sociais de produção. Os capitalistas tendem naturalmente a ampliar a base da acumulação e a massa de mais-valia com que operam e o fazem também com a introdução freqüente de novas tecnologias. Mas essa compulsão ao agigantamento não resulta apenas na necessidade de ampliação da base de exploração dos trabalhadores. Ela resulta da tensa competição entre os capitalistas, provocando a tendência dos capitais individuais à fusão, correspondendo ao processo que Marx (1980) denominou de centralização do capital. A centralização, potencializada pelo sistema de crédito, é também muitas vezes estimulada por uma corrida por tecnologias mais modernas, que alteram o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de determinada mercadoria, favorecendo assim a posição de inovadores bem sucedidos.

O capitalismo é tanto revolucionário quanto instável e sujeito a alterações freqüentes, que determinam a deterioração das condições de sua reprodução. Incessantemente, capitalistas enfrentam capitalistas e trabalhadores opõem-se a eles em busca de melhores salários. Essas tensões aplicam ao sistema uma dinâmica de marchas e contramarchas, conforme a resultante destas forças. Tende a prevalecer uma tendência à autonomização da esfera da produção, que constitui a raiz primária das crises constantemente engendradas.

Uma das expressões que traduzem essas tensões é a que opõe o trabalho “vivo” ao trabalho “morto”.<sup>4</sup> O sistema é impelido a ampliar a relação entre o segundo e o primeiro, reduzindo a massa de trabalhadores da qual extrai a mais-valia. Se ele necessita do trabalho para sua reprodução, a única fonte real de valor, concorre permanentemente para reduzir o contingente de trabalhadores que mobiliza. Nas estruturas que produzem cada vez mais com maiores porções de capital constante, em que prevalece a extração de mais-valia relativa em detrimento da absoluta e se sofisticam os papéis dos trabalhadores, em uma teia infindável de competências específicas que afasta a idéia de unidade do trabalho abstrato social útil, a unir os mais diferentes processos de trabalho, torna-se mais difícil enxergar as contradições da relação capitalista.

De outro lado, a tensão entre as unidades de capital chama atenção para a concorrência. Para Schumpeter (1952) – tanto quanto para Marx – o elemento motor da concorrência capitalista ou o “fenômeno fundamental” da vida deste tipo de sociedade é a inovação, compreendida a partir das múltiplas formas que assume.<sup>5</sup> O desenvolvimento

---

<sup>3</sup>Ainda que não integral ou completo, como atestam as tensões nas relações capital-trabalho e os avanços históricos na organização dos trabalhadores.

<sup>4</sup> Segundo Marx (1980, p.707), “A importância sempre crescente do trabalho passado que coopera no processo de trabalho vivo, sob a forma de meios de produção, é atribuída à figura do capital, essa forma estranha ao trabalhador e que não é mais do que o trabalho deste, anteriormente realizado e não pago”.

<sup>5</sup> Tecnologia não é sinônimo de inovação. Uma tecnologia pode ser desenvolvida sem que de fato chegue a representar uma inovação, ou seja, sem que seja adotada no mercado. A inovação, de outro lado, pode contemplar elementos que não possuem significado tecnológico.

nada mais é senão a consequência dos processos inovativos engendrados incessantemente. Os lucros emanam não de uma remuneração normal do capital enquanto fator de produção – capital não seria um fator de produção, mas um “fundo de poder de compra” (POSSAS, 1987, p. 177) –, mas do esforço dos empresários, que não se confundem com os capitalistas. Representam o simples resultado econômico dos impactos gerados pelas mutações vantajosas introduzidas, pelo sucesso na transgressão da atividade econômica rotineira (SCHUMPETER, 1982); um diálogo de ruptura com a idéia de lucro econômico puro do modelo usual de concorrência perfeita dos neoclássicos.

A concorrência capitalista é, assim, o ambiente dinâmico no qual se contrapõem as empresas e em que estas vêem sacramentadas não apenas seus lucros ou prejuízos usuais, mas sua própria sobrevivência. As estratégias e condutas empresariais – dentre as quais as introduções de inovações – são chanceladas ou não nos mercados, gerando impulsos vitais de desenvolvimento, em que algumas empresas são destruídas ou prejudicadas e outras conquistam maior espaço.

A concorrência não espelha simples reação ‘*ex post*’ às transformações, pois as empresas atuam antevendo possíveis mutações das condições de mercado. Até mesmo planejam suas atitudes futuras e tomam precauções ante determinadas trajetórias de evolução da economia. Para além da determinação dos preços, importa considerar um amplo espectro de características dos processos produtivos e produtos, que implicam eficiência, custo ou qualidade, todos objetos de intervenção empresarial. Para cada mercado prevalecem concepções distintas de inovação, sendo lícito pensar em um amplo espectro de possibilidades de subversão dos atos rotineiros e em rotas diversas daquela de uma trajetória uniforme geral do capital. Grande parte da evolução conceitual da inovação tem desembocado na aceitação de novas abordagens, mais abrangente e ajustada a novos ângulos de análise, como no caso dos conceitos de conhecimento (*knowledge*) (ASHEIM, 2002) ou de aprendizado (*learning*) (COOKE; MORGAN, 1998).

Ao nível de cada unidade do capital, os processos deslanchados tendo em vista a manutenção de trajetórias de valorização dos capitais possuem uma mais ampla gama de possibilidades, cobrindo mecanismos que transcendem a tecnologia em si e se reportam ao alcance de outros tipos de vantagens competitivas, como o acesso mais fácil e menos oneroso à mão-de-obra qualificada, a utilização de uma variada coleção de externalidades, e assim por diante, todos lugar-específicos. Esses mecanismos possuem efeitos menores ou quase nulos quando se consideram, de outra maneira, os agregados sócio-econômicos fundamentais, mesmo quando importantes para capitais individuais. Na verdade, os efeitos tendem a anular-se em termos de sua expressão para o capital em geral, posto que a vantagem de uns é a expressão, muitas vezes, da desvantagem de outros.

Pensado o problema na ótica do plano macroeconômico, os aspectos propriamente tecnológicos da inovação tendem a ficar realçados. Não por outro motivo, adota-se com freqüência o conceito abrangente de mudança técnica ou tecnológica para esse âmbito

da discussão, que se define, desde o princípio, como categoria estritamente atrelada à ordem social de fenômenos. Ela tende a sinalizar a maneira mais efetiva e perene de alteração das condições de produção, quando comparada com as mudanças suscitadas, por exemplo, pela busca de um novo mercado ou a descoberta de uma nova fonte de matéria-prima, que têm menor importância para o capital em geral.

A radicalidade das chamadas revoluções tecnológicas periódicas nos induz a raciocinar que, de tempos em tempos, a interação dialética crise/recuperação encontra superação apenas pela via de mudanças técnicas profundas que permeiam toda a estrutura produtiva em processo de crise, não sendo adequado imaginar a substituição desses processos por outras vias quaisquer de transformação. A contradição fundamental entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção parece fadada a exigir estes freqüentes rearranjos, corroborando sua importância para a reprodução de mais longo prazo do sistema.

A propensão a inovar é sempre regulada por questões de custos e capacidade de realização da produção. Inovação exige recursos e envolve riscos. Além disso, deve afinar-se com as condições mais amplas da acumulação. Por isso, a mudança técnica sofre pressão permanente dos sistemas monetário-financeiros, que podem promover ou retardar o deslanche de tais processos. Os investimentos em tecnologia apresentam, para além dos determinantes particulares que dizem respeito à natureza *path-dependent* do processo de mudança técnica – a trajetória de evolução das soluções técnico-científicas adotadas (FREEMAN; SOETE, 1997; EDQUIST, 1997) –, determinantes semelhantes aos que incidem sobre o investimento em geral, incluindo-se os que incidem sobre os circuitos secundário e fictício do capital.

O investimento em tecnologia é normalizado pelas mesmas expectativas que incidem sobre todos os tipos de aplicações. Sua especificidade se dilui na similitude dos procedimentos que regem a valorização dos capitais. Aplicações de todas as naturezas e circuitos devem ser harmonizadas e ordenadas pela mesma taxa de juros que define as condições primárias de remuneração aceitável dos capitais. A crua relação custo-benefício e o conseqüente retorno esperado pelo capital definem o mecanismo pelo qual o sistema de crédito pode operar “racionalmente” na escolha dos projetos a contemplar.

As inovações tecnológicas mais ousadas estão assim competindo com outras formas de valorização dos capitais em cada momento específico. Se as condições são tais que a regeneração do sistema se coloca efetivamente em questão, elas devem ter trânsito mais fácil nos balcões de financiamento. Se, ao contrário, colocam em risco capitais recém adentrados na circulação, ainda não de todo “consumidos” na produção, tendem a ser retardadas para momento mais propício. Em todo caso, nos momentos favoráveis ainda precisam demonstrar a capacidade de transformação e conquistar a simpatia dos detentores de fundos para inversão.

Mas, cabe sempre lembrar, inovações menores terão curso por todo o ciclo, como que ensaiando, em escala piloto, as grandes transformações periódicas da base técnica do

sistema. Após uma grande onda de inovações, permanecem necessárias adaptações em larga escala das estruturas produtivas existentes – envolvendo a assimilação de novas tecnologias de processo e produto, a mudança de comportamento e funções de trabalhadores e capitalistas, o retreinamento da mão-de-obra, o redesenho organizacional, a criação de novas instituições de suporte, além de outras mudanças correlatas -, em um árduo processo de aproximação ao estado-das-artes vigentes e aos novos parâmetros de produção e circulação dos capitais.<sup>6</sup>

### **PAPEL DO ESPAÇO E DOS LUGARES NA ACUMULAÇÃO E REPRODUÇÃO CAPITALISTAS**

Teorias sociais com ambições universalistas – como no caso das teorias e/ou utopias marxistas ou mesmo liberais – terminam por desprezar um significado mais orgânico ao espaço. Essa desconsideração não causaria prejuízo à compreensão dos fenômenos decisivos da dinâmica social, sendo o entendimento das leis gerais de reprodução perfeitamente viável à margem de uma compreensão das determinações espaciais. Mas o espaço – e o território ou a região – possui um significado maior.

No seu sentido mais geral, o espaço é uma condição de existência dos objetos físicos e de suas relações, e não uma propriedade deles. Porém, Harvey se desvencilha de pronto das questões envolvidas nesta visão geral do espaço para adotar outra, que define seu objeto, desde o início, como um atributo social: a localização das atividades humanas, que é “socialmente produzida”.<sup>7</sup> Defende ele (HARVEY, 1999a, p. 375) que a interligação, propiciada pela troca, chancela a unidade dos processos de trabalho socialmente úteis – trabalho abstrato – determinando, assim, as perspectivas concretas de “integração espacial”, ou seja, de ligação entre processos de produção de mercadorias entre diferentes lugares. Para isso, muito contribui o dinheiro, enquanto equivalente universal que decodifica a escala de valores comum necessária ao fluir das transações operadas pelo capital.

A integração pressupõe ainda a mobilidade do capital e do trabalho que a almejada universalidade da forma valor requer. O espaço delimita-se, assim, como obstáculo a ser transposto, como constrangedor da expansão do capital, que acende as tensões entre particularidade e universalidade ou entre localidade e globalidade subjacentes ao pleno desenvolvimento das relações capitalistas. Daí a importância dos transportes e comunicações, a assegurar as condições para que as mercadorias – insumos e produtos finais –, a força de trabalho e o dinheiro se movam em busca da efetivação dos processos de circulação do capital. Transpor a barreira física do espaço, articulando atores que ocupam lugares diferentes e, às vezes, distantes do planeta, constitui um permanen-

---

<sup>6</sup> O conceito de inovação, instado a dar conta tanto da introdução de pequenas melhorias, em uma firma individual, como de mudanças tecnológicas radiciais, envolve uma ambigüidade congênita, que reclama qualificações que situem o contexto em que está sendo utilizado (GALVÃO, 1998).

<sup>7</sup> De maneira assemelhada, porém a partir de outro contexto teórico, a moderna geografia econômica, de Paul Krugman e seguidores, define seu objeto como “a localização da produção no espaço” (KRUGMAN, 1997, p.1).

te desafio do processo de valorização capitalista. Como outros serviços requeridos pela relação capitalista, a “mudança de lugar” envolve custos e considerações de qualidade e segurança no seu provimento.

A idéia de “espaço construído” de Harvey resguarda aspectos cruciais para a compreensão das organizações espaciais, a relembrar o necessário enraizamento espacial-temporal de parcela do movimento geral do capital, incrustado em formas de capital fixo e infra-estruturas cujo ciclo de rotação e tempo de circulação se estendem por prazos mais longos. A forma geral abstrata da relação social capitalista envolve, para além da equação reprodutiva ideal, variadas manifestações espaço-temporais de processos de acumulação e formas consorciadas de circulação de rendas – aluguéis, juros e impostos – que ajudam a regular o sistema, atenuando-lhe tensões congênicas. A forma do capital a juros desdobra-se sobre estas outras esferas, reafirmando a relativa ascendência do dinheiro e do crédito. Ao replicar sua lógica sobre o mercado de terras, de títulos da dívida pública e outros, financeiriza a circulação destas rendas, que podem assim assumir a forma de capital fictício. Ao fazê-lo, impulsionam ainda mais o desenvolvimento da relação capitalista, melhor aparelhando o sistema para harmonizar os sempre presentes desníveis.

Enquanto o espaço se define no âmbito e a partir das determinações mais gerais da reprodução capitalista como uma dimensão associada desta, o lugar compreende aquele substrato geográfico-social que se refere ao território em si e a seus elementos sociais. Nos novos tempos, “a localidade estaria se tornando crescentemente o lugar de regulação e organização institucional” da organização espacial global-local (SWYNGEDOUW, 1989, p. 31). O pós-modernismo reflete um momento especial, em que a “(...) reconstrução e reterritorialização do espaço na saída da crise de meados dos anos 70, após um longo período de desconstrução e desterritorialização, reforça posteriormente a fragmentação espacial e as divisões na aldeia global pelas quais o processo de acumulação do capital na virada do século se processa” (SWYNGEDOUW, 1989, p. 40).

Na dinâmica capitalista de desenvolvimento sobressai-se o fato de que os capitais são instados a competirem o tempo todo entre si e consigo mesmo, na tensa relação entre capitalistas e trabalhadores, para dar curso ao processo de valorização. Um processo tendencial, porque a perspectiva oposta de desvalorização social – até pela via da inovação tecnológica – dos capitais é também uma constante, importando na possível não sobrevivência da fração específica em questão. A dialética valorização-desvalorização da acumulação vai engendrando, assim, uma angustiante e indefinida trajetória de evolução para cada fração individual do capital.

A fértil análise de Harvey (1999a, 1999b) sobre os temas contemporâneos da dinâmica capitalista – em particular a crise do final do século XX – o levou a desnudar o mecanismo pelo qual os capitais promovem ações no plano espacial que podem contrariar trajetórias de desvalorização a que são submetidos: o “reparo espacial” (*spatial fix*), como denominado por ele. A perspectiva de desvalorização acelerada dos capitais seria obs-

tada pela busca de condições excepcionais de valorização em áreas inexploradas do sistema, tendo sido esse, em essência, o processo que impeliu os capitais cênicos a buscarem perspectivas renovadas na periferia como resposta aos controles e impedimentos vigentes na ordem capitalista do fordismo. O mecanismo teria sido utilizado amplamente pelas grandes corporações transnacionais desde os fins dos anos 50. Primeiro, de forma limitada; depois, a partir das inovações financeiras dos anos 70 e 80, com maior desenvoltura, posto que baseado em um espaço monetário-financeiro integrado e coordenado pelos países centrais.

O espaço, traduzido pelas alternativas de localização das atividades, se generaliza como opção das estratégias individuais de acumulação, mas seu alcance renovador tende a ser limitado para a reprodução do capital em geral, além de se mostrar mais circunscrito temporalmente. Mas o fato é que, na crise que se processa desde os anos 60 do século passado, a perspectiva de superação dos controles nacionais foi animando capitais estruturados à escala mundial a tirarem proveito da possibilidade de se deslocar espacialmente com agilidade. É claro que esse processo ocorreu de maneira paulatino, instado por movimentos que foram, passo a passo, destravando portas nos sistemas financeiros nacionais e constituindo um ambiente monetário-financeiro mais homogêneo e permissivo aos movimentos de capitais. A instabilidade cambial, que se acentua já nos anos 70, talvez constitua o elemento primário essencial desse movimento mais abrangente de liberalização financeira. Mas também as novas tecnologias, associadas à microeletrônica e à informática, foram peças absolutamente necessárias à constituição desse ambiente monetário-financeiro renovado, permitindo que o deslocamento em tempo real de informações constituísse uma retaguarda propícia à expansão do processo.

O espaço começou, assim, a ser – novamente, segundo alguns (EICHENGREEN, 2000) – vencido e domesticado pelo capital. É como se o uso do espaço representasse uma opção efetiva e mais atraente de valorização dos capitais apenas quando condições mínimas relativamente uniformes de valorização fossem asseguradas em uma escala quase planetária. Para que isso ocorresse, o capital precisava desmontar controles e impor autonomia com relação a regulações que, por exemplo, no período posterior à Segunda Grande Guerra Mundial, foram exercidas pelos Estados Nacionais. Um exemplo foi a superação dos espaços da moeda-crédito (GUTMANN, 1994) autonomizados, onde o poder de compra poderia ser criado a partir de mecanismos de transferência de renda aos capitalistas nativos por via da inflação, como ocorreu em larga escala no Brasil.

E não tardou muito para que esse movimento, cujo epicentro inicial residiu no setor financeiro, extravasasse para a esfera produtiva,<sup>8</sup> onde mudanças sensíveis como acumulação flexível, produtos descartáveis, comando centralizado sobre unidades espalhadas por vastas extensões territoriais etc., já se processavam amplamente. Na feliz expressão de Harvey (1999b, p. 257), promoveu-se uma “compressão do tempo-espaço”,

---

<sup>8</sup> Mantendo-se, porém, o comando da esfera financeira sobre o processo.

ou seja, a diminuição da fricção espacial pela aceleração e instantaneidade dos processos e relações.

Segundo Chesnais (1996, p. 15), “Sob a influência da esfera financeira e da preferência pela liquidez, o horizonte temporal de valorização do capital industrial tende a reduzir-se cada vez mais e a alinhar-se, mundialmente, ao que diversos autores norteamericanos caracterizaram como *‘short-termism’*.” Nesta mesma direção, parece interessante a esse respeito o conceito de corporação oca (*hollow corporation*) proposto por Swyngedouw (1992), estruturado para descrever os processos de desenraizamento de empresas produtivas globalizadas que perseguem avidamente uma vivência semelhante à dos capitais financeiros.

Curiosamente, como assinala Swyngedouw (1992, p. 43), a homogeneização do espaço que se vem promovendo ao longo das últimas décadas convive com uma “crescente diferenciação local do espaço”.<sup>9</sup> Todo o movimento de superação da crise pode ser descrito também como um processo de recuperação do controle exercido pelo capital sobre o espaço global e, por extensão, sobre o trabalho concreto mobilizado nos vários compartimentos territoriais do planeta. Um ingrediente necessário deste movimento foi a instauração de uma competição férrea entre os lugares, que deu campo para as discussões recentes sobre cidades-mundiais (SASSEN, 1999; CASTELLS, 1999), distritos industriais, *clusters* e toda a sorte de experimentos – naturais ou construídos – de base geográfica (BENKO; LIPIETZ, 1994; DUNFORD; KAFKALAS, 1992; VELTZ, 1999).

Mas o “reparo espacial” não basta como remédio para a crise. Ele também enfrenta rigidezes dadas pela disponibilidade de infra-estruturas e outras facilidades que tornam possível ao capital estruturar-se satisfatoriamente na periferia. Em outras palavras, para reproduzir o tempo de trabalho socialmente necessário e o tempo adequado de rotação, os capitais demandam condições mínimas de transporte e comunicações, qualidade compatível da força de trabalho e disponibilidade de externalidades. Igualmente, as vantagens locacionais periféricas têm que ser mantidas e reafirmadas para que certas deficiências estruturais relativas possam ser toleradas na economia global. Como nos recorda Swyngedouw (1989, p. 34), “a solução espacial para que se ganhe uma trilha de competitividade está limitada pelos limites físicos do espaço”, pois “(...) no momento em que a economia mundial global está integrada em uma divisão espacial internacional do trabalho e dada a forma institucional de regulação, as possibilidades de um reparo espacial se tornam (temporariamente) exauridas”.

### **INOVAÇÃO E LOCALIZAÇÃO COMO ALTERNATIVAS DE VALORIZAÇÃO DOS CAPITAIS**

Para frações individuais do capital, o relevante a cada ciclo é a geração de mais-valia, seja absoluta ou relativa, pois tanto uma como outra permitem ao capital dar curso à

---

<sup>9</sup> Furtado (1996, p. 45-46), há mais de 25 anos (a primeira edição do livro é de 1974) já qualificava as implicações do mecanismo de homogeneização do espaço capitalista que se engendrava nessa fase.

valorização. A maneira como os capitais individuais procedem nesse movimento não é, de todo, irrelevante. Segundo Harvey (1999a, p. 390):

Os capitalistas podem individualmente desejar adquirir mais valia relativa por eles mesmos – lucros excepcionais – adotando tecnologias superiores ou buscando localizações superiores. Existe um *trade off* direto, assim, entre mudanças na tecnologia ou na localização na busca competitiva por lucros excepcionais. Produtores em localizações desvantajosas, por exemplo, poderiam compensar essa desvantagem com a adoção de uma tecnologia superior e vice-versa.<sup>10</sup>

Contanto que a vantagem locacional não tenha sido exaurida, ou a inovação tecnológica não tenha ainda se difundido, os benefícios auferidos por estas frações do capital tendem a estimular a cópia e a adoção pelos demais capitalistas das mesmas posições locacionais e tecnologias. Inevitavelmente, outras frações do capital terminarão por fazê-lo, reduzindo os ganhos auferidos pelo capitalista inovador na tecnologia ou pelo pioneiro em uma dada localização espacial. E assim, para recriar a condição excepcional e voltar a auferir ganhos extraordinários, os capitalistas são instados a repor o processo de busca por novas posições vantajosas, fazendo com que esse movimento, percebido de forma discreta em cada processo particular de acumulação, se transforme em movimento recorrente que molda a trajetória global da sociedade.

Para Harvey (1999a, p. 390), como são funcionalmente assemelhados os papéis que executam no processo de valorização dos capitais, a busca por espaços vantajosos ou inovações expressivas possuem algum grau de substituíbilidade e complementaridade para os capitalistas individuais. A este respeito, a acepção mais ampla e antiga do conceito de inovação de Schumpeter (1982, p. 48-49), que também aborda o fenômeno sob uma ótica microeconômica, parece convergente com as proposições de Harvey, pois contempla, dentre os cinco fenômenos que definem o processo de inovação, o da criação de novos mercados e o da conquista de novas fontes de matérias-primas, ambos envolvendo deslocamentos de mercadorias ou realocações (mudanças de local) de estruturas de produção e vendas. Os outros três fenômenos caracterizam a parte eminentemente tecnológica do conceito de inovação, correspondentes às inovações de produto e processo e, ao menos parcialmente, às inovações organizacionais. Dessa maneira, o conceito inicial de inovação já inclui, para Schumpeter, um claro componente espacial, para além do componente tecnológico essencial.

Schumpeter adota duas abordagens distintas de inovação, uma micro e outra macroeconômica,<sup>11</sup> que partem de perspectivas de análise diferentes. No primeiro caso, incluem-se dimensões que extrapolam o ato de inovar por meio apenas de expedientes técni-

---

<sup>10</sup> A idéia, mais geral, de obter “lucros excessivos”, se encaixa melhor ao *trade off* delimitado. A localização vantajosa não necessariamente induziria aumento de mais-valia relativa em si, ou seja, aumento da relação entre trabalho “morto” e “vivo” naquela fração do capital.

<sup>11</sup> A primeira, micro, no livro *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, originalmente publicado em 1911, e a outra, macro, no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, publicado em 1942 para discutir os rumos maiores do capitalismo, conforme Freeman e Soete (1997, p. 9-10) e Dosi (1982, p. 157).

co-científicos, identificando-se o conceito de inovação com expedientes de criação de lucros excepcionais, quaisquer que forem a natureza real dos métodos adotados para se avançar no movimento de valorização dos capitais. Para Harvey, que examina o fenômeno, a princípio, desde a perspectiva de cada fração do capital, o que há é semelhança entre esses processos espaciais e tecnológicos no contexto da dinâmica de evolução dos capitais individuais. Existem, assim, visíveis elementos de convergência entre as análises destes autores, embora Harvey os descarte de pronto, aparentemente por enxergar outras deficiências na análise de Schumpeter, uma consideração mais detida da obra deste autor.<sup>12</sup>

Ao discutirmos a análise do fenômeno em termos agregados, os efeitos macroeconômicos desses deslocamentos no espaço tendem a ser minorados em uma compreensão abstrata e geral da dinâmica capitalista. Mas isso não parece ocorrer com a inovação. Afinal, se o espaço do globo terrestre é finito e mais lentamente mutável em direção a novas configurações, a mudança técnica representa, em última análise, a matriz primordial da transformação material capitalista, o motor primário que realimenta o sistema e o habilita a ocupar novas posições, desconhecendo-se limites imediatos para sua evolução. E, isso, mesmo considerando-se que também sofre mediações na equação reprodutiva capitalista que, afinal, regula amplamente esses movimentos.

Ambos os processos reproduzem movimentos voltados para superar a desvalorização relativa dos capitais. Contidas as tensões entre trabalho e capital dentro de certos limites, a competição entre os capitais – e, em menor grau, entre as facções de trabalhadores, como lembra Harvey (1999a, p. 120) – tende a prevalecer. É esse parece ser o caso no atual mundo da globalização. As contendas mais ferrenhas provavelmente se dão entre as frações do capital que são responsáveis diretas pela geração da mais-valia e, em especial, aquelas que disputam nacos específicos dessa renda. Daí a posição relativa magnificada das dimensões espaciais e tecnológicas, em si compreendendo funções potencialmente geradoras desse tipo de receitas, como nos casos da propriedade industrial e intelectual e outros direitos assemelhados, das tarifas de concessionárias de serviços públicos, dos fretes, seguros e outros itens cobrados no transporte de mercadorias e assim por diante. Isso implica que, em médio prazo, as vantagens de se operar com esses processos na valorização dos capitais também podem perder força ou se esgotar. Revela também que estes processos de mudança de localização e mudança técnica estão, eles mesmos, submetidos à mesma lógica de valorização e à mesma pressão para incorporação de inovações de toda a espécie.

Pode-se chegar aqui a uma conclusão que nos interessa de perto: o conceito de inovação que se refere aos processos atinentes à mudança de condições de valorização dos capitais, interferindo nas variáveis essenciais da equação capitalista expressas principalmente pelos “tempos de trabalho e de rotação dos capitais socialmente necessários”,

---

<sup>12</sup> É surpreendente o desdém com que Harvey (1999a, 1999b) aborda as contribuições de Schumpeter.

comporta mais elementos do que aqueles relacionados estritamente ao espaço e a tecnologia. Ou, o que dá no mesmo, comporta visões abrangentes de espaço e tecnologia. Neste sentido, o conceito de inovação se concilia com as múltiplas dimensões possíveis dos processos que estão na base da valorização capitalista. Cabe assinalar que o conceito schumpeteriano, de certa forma, não deixa de expressar um entendimento como esse. E mesmo as análises sobre o papel do espaço na reprodução capitalista reconhecem essas outras possibilidades e dimensões.

Harvey (1999a, p. 440) deixa transparecer isso em passagens finais do livro:

O ponto central que tenho buscado forjar nos dois últimos capítulos é que a produção de configurações espaciais é necessariamente um momento constitutivo ativo na dinâmica de acumulação. A moldagem das configurações espaciais e os meios de aniquilamento do espaço com o tempo são tão importantes para a compreensão dessa dinâmica como a melhoria dos métodos de cooperação, o uso mais extenso da maquinaria etc. Todos esses elementos têm que ser assimilados dentro de uma ampla concepção de mudança tecnológica e organizacional. Desde que o último é o pivô sobre o qual a acumulação gira bem como o nexa a partir do qual as contradições do capitalismo fluem, então se segue que as expressões temporal e espacial dessa dinâmica contraditória são de igual importância.

## ○ SIGNIFICADO ATUAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Tanto no que se refere ao espaço como no que se refere à tecnologia, a busca de formas renovadas de valorização atira os capitalistas, que se lançam em animada corrida pelas vantagens competitivas de várias ordens. Como lembrou enfaticamente Keynes (1983) em sua principal obra, esses movimentos podem ser apoiados por forças externas, como o Estado, que buscam por vários expedientes assegurar o estado de ânimo dos capitalistas. Algum âmbito de coordenação do processo capitalista é necessário para assegurar expectativas favoráveis e um patamar aceitável de investimentos e acumulação. A perspectiva de orientar o movimento dos capitais sugere a possibilidade de se poder contar com políticas para o espaço e a tecnologia estruturadas como ferramentas do desenvolvimento.

Aqui surge claramente um fundamento para políticas de desenvolvimento e, em especial, de desenvolvimento regional, frente às inovações que redefinem escalas técnicas plausíveis de produção e a espacialidade dos fenômenos sociais dominantes para a reprodução capitalista. Historicamente, o contraste marcado com o modelo de desenvolvimento presente no mundo fordista nos faz lembrar certas pulsões congênitas do capital que, naquele período, teriam permanecido latentes, como, por exemplo, a exacerbação da posição avantajada do capital a juros, a alimentar desmedidamente as iniquidades. As políticas de desenvolvimento devem considerar, por isso, os obstáculos maiores que incidem no caso dos países da periferia do sistema. Acirradas as contradições e tensões do modo de produção, mais críticas e pressionadas ficam as posições relativas dos capitais periféricos.

O Estado ainda parece ser, especialmente nos países social e politicamente mais frágeis, a força social capaz de exercer esse contrapeso diante da avassaladora predomi-

nância dos interesses capitalistas e dos meios que dispõem. Não que os movimentos do Estado sejam antagônicos aos dos capitais; muito ao contrário. Suas ações tendem a espelhar posições que refletem a estrutura de organização da formação social em questão, refletindo o equilíbrio de forças existente em cada momento. Mas, como afirma Furtado (2002, p. 47), “O traço mais característico da sociedade moderna é a capacidade do Estado de administrar conflitos e produzir consensos em torno de interesses aparentemente inconciliáveis”.

Teoricamente, políticas de desenvolvimento, com ênfase para a dimensão regional, ganham relevo nos momentos em que as possibilidades de intensa realocação de plantas produtivas tornam-se mais plausíveis e também que as estruturas de produção e formas de organização da indústria capitalista recriam a perspectiva de descentralização de ações com centralização e comando unificado dos capitais. Se para o capital isso significa maior controle sobre o espaço, para o Estado e outras forças sociais pode significar a possibilidade de melhor concatenar esses movimentos contingentes com outros interesses sociais, especialmente na compatibilização da criação de melhores condições de valorização dos capitais com objetivos de redução de desigualdades regionais e sociais e, assim, com a obtenção de contrapartidas para segmentos sociais mais amplos. Nisso, parte sensível das políticas tende, em si mesma, a buscar reforçar nas regiões os critérios pelos quais elas são valorizadas como possível território avantajado da reprodução capitalista.

Reconhecendo a influência das análises de Lefebvre sobre os “dilemas da política do espaço” em seu pensamento, Harvey (1999b, p. 231-234) assinala:

Há, sugere Lefebvre, uma tensão permanente entre a livre apropriação do espaço para propósitos individuais e sociais e o domínio do espaço por meio da propriedade privada, do Estado e de outras formas de poder de classe e social. (...) Não pode haver política do espaço independente das relações sociais. Estas dão àquela o seu conteúdo e sentido sociais. (...) A homogeneização do espaço traz sérias dificuldades para a concepção de lugar. Se este último é a sede do Ser (como muitos teóricos mais tarde iriam supor), o Vir-a-Ser envolve uma política espacial que torna o lugar subserviente a transformações do espaço. (...) Isso nos faz retornar ao dilema mais sério: o fato do espaço só poder ser conquistado por meio da produção do espaço. Os espaços específicos de transporte e comunicações, de assentamento e ocupação humanos, todos legitimados sob algum sistema legal de direitos a espaços (do corpo, da terra, do lar etc.) que assegura a garantia de lugar e o acesso a este aos membros da sociedade, formam um quadro fixo no qual a dinâmica de um processo social deve desenrolar-se. No contexto da acumulação de capital, essa fixidez da organização espacial é levada a uma contradição absoluta. O efeito é o ataque dos poderes de “destruição criativa” do capitalismo à paisagem geográfica, provocando violentos movimentos de oposição vindos de todos os quadrantes.

Guardados esses limites e consideradas as tensões subjacentes ao exercício deliberado de ações de política pública – não apenas estatais –, que elementos delimitam o espaço de intervenção das políticas de desenvolvimento regional? O que orienta as opções de políticas de desenvolvimento regional são as alternativas concretas com que se defrontam objetivamente capitalistas e trabalhadores, em suas várias facções, frente às pressões competitivas e as características vigentes de mobilidade do capital, do trabalho e das mercadorias. Mas também as que podem ser engendradas pelo Estado, no uso de seu

poder de gasto e de regulação, ainda não subvertidos integralmente pela lógica global dominante. A assimetria entre trabalhadores e capitalistas aqui se mostra intensa. Os capitalistas podem reagir à perspectiva de desvalorização do capital de várias formas: seja reduzindo a taxa de salários, seja ampliando a intensidade de uso dos sistemas de produção, seja investindo em um novo sistema de produção, seja economizando no capital constante, seja mudando a organização das unidades de produção e comercialização, seja estimulando um ambiente de cooperação com os trabalhadores, seja modificando estratégias de vendas e comercialização, seja alterando a localização e assim por diante.

A redução da taxa de salários, por exemplo, pode estar apoiada na inflação, que reduz o valor real dos salários, ou no aumento da produtividade do trabalho, que amplia as possibilidades de extração de mais-valia. Os efeitos sobre o desenvolvimento são diferentes. Mudanças conjunturais têm efeitos limitados e circunstanciais sobre o desenvolvimento. As estruturais, por outro lado, tendem a se associar a processos efetivos de inovação. Não por outra razão, as políticas de desenvolvimento regional, nos países centrais, passaram a lidar prioritariamente com estratégias de inovação, ou seja, processos que buscam modificar as bases culturais, econômicas e sociais de geração de valor e de qualidade de vida das populações.

## REFERÊNCIAS

- ASHEIM, B. T. Regional innovation, trajectories and regional policies in Europe: a comparative analysis. In: INTERNATIONAL ECONOMIC CONFERENCES VARESE, Varese, abril 2002.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras – distritos e redes*. os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994.
- BELLUZZO, L. G. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRANDÃO, C. A. *Economia política e dimensão territorial do desenvolvimento*. Campinas, 1999. Mimeo.
- CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. 4. ed. amp. Campinas: Ed. da Unicamp; São Paulo: Fapesp, 1995.
- CANTWELL, J. Innovation as the principal source of growth in the global economy. In: ARCHIBUGI, D.; HOWELLS, J.; MICHIE, J. (Ed.). *Innovation policy in a global economy*. Cambridge University Press, 1999.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede* (a era da informação: economia, sociedade e cultura). v. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COOKE, P.; MORGAN, K. *The associational economy: firms, regions and innovation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- CORAGGIO, J. L. *On social spaceness and the concept of region: towards a materialistic approach to regional analysis*. México: Center for Economic and Demographic Studies, 1980. Mimeo.
- DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*, Amsterdam, v. 11, n. 3, jun. 1982.

DUNFORD, M. *Theorizing regional economic performance and the changing territorial division of labour*. Brighton, 2002. Mimeo.

\_\_\_\_\_. KAFKALAS, G. *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*. London: Bellhaven Press, 1992.

EDQUIST, C. (Ed.). *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*. London: Pinter, 1997.

EICHENGREEN, B. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo; Ed. 34, 2000.

FIORI, J. L. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

FREEMAN, C.; SOETE, L. *The economics of industrial innovation*. 3. ed. London: Continuum, 1997.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. *Em busca de novo modelo*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GALVÃO, A. C. F. Inovações e desenvolvimento regional: alguns elos da discussão recente. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. 4, 1998.

GUTTMAN, R. *How money-credit shapes the economy: the United States in a global system*. Nova Iorque: M.E. Sharpe, 1994.

HARVEY, D. *The limits to capital*. 2. ed. Londres: Verso, 1999a.

\_\_\_\_\_. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999b.

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

KRUGMAN, P. *Geography and trade*. 7. ed. London: Leuven University Press; Cambridge: MIT Press, 1997.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POSSAS, M. *A dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SASSEN, S. Os espaços na economia global. In: OLIVEIRA, F. (Org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: Ed. da Unesp, 1999.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. México: Aguillar, 1952.

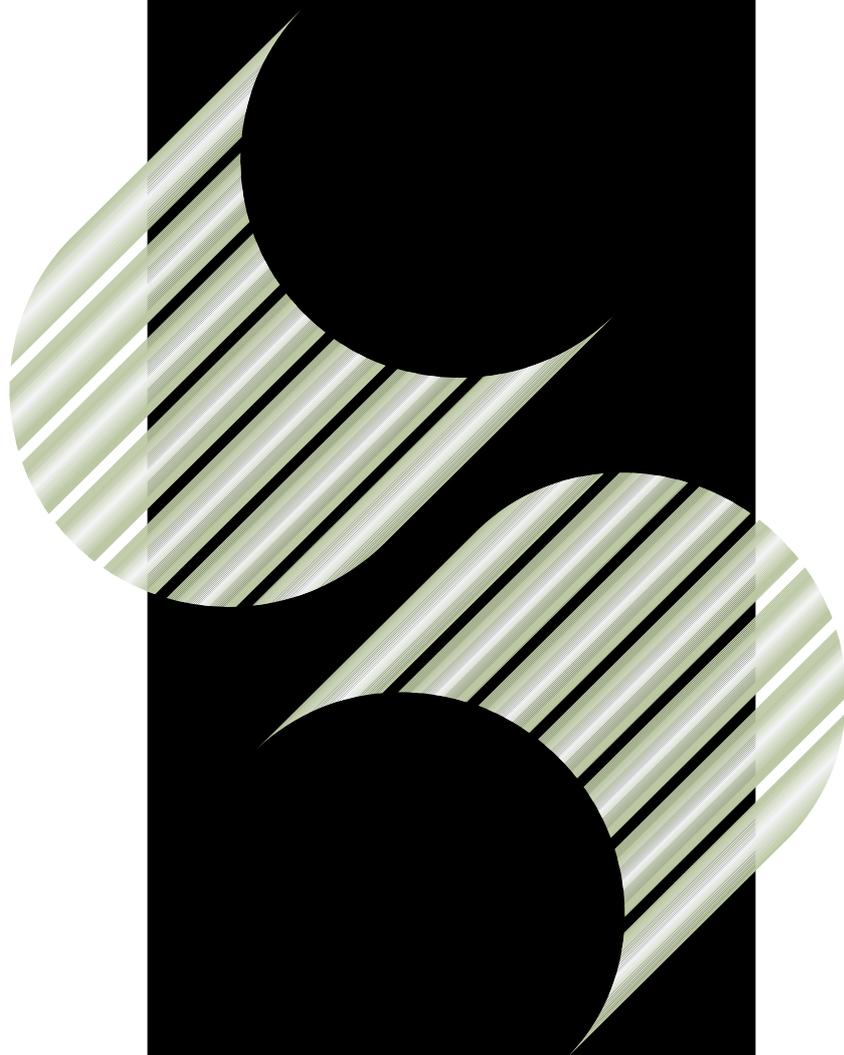
\_\_\_\_\_. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SWYNGEDOUW, E. The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace. *Geografiska Annaler*, n. 71B, 1989.

\_\_\_\_\_. The mammon quest. Glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. In: DUNFORD, M.; KAFKALAS, G. *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*. London: Bellhaven Press, 1992.

VELTZ, P. *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago*. Barcelona: Ariel, 1999.

# DESIGUALDADES REGIONAIS BRASILEIRAS



# CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA VALIDADE ATUAL DA DISCUSSÃO SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL<sup>1</sup>

Francisco Baqueiro Vidal\*

Houve um período na história brasileira, particularmente nas duas primeiras décadas da segunda metade do século XX, em que o fenômeno das desigualdades regionais no país logrou uma posição de relativo destaque, seja no plano das discussões teóricas e políticas, seja ainda na configuração do próprio aparelho de Estado. Tal fenômeno, cuja análise remetia à escala macrorregional, apresentava, à época, como caso emblemático da sua constatação, o grande desequilíbrio existente entre o Nordeste brasileiro e a região economicamente mais dinâmica do país; e passou posteriormente a ser designado, simplificada e comumente, como **questão regional** ou mesmo **questão nordestina**.

Durante essa fase do seu apogeu, a questão regional ou nordestina teve em Celso Furtado seu principal expoente intelectual, que a apresentou, predominantemente, pelo aspecto das grandes disparidades de níveis de renda e ritmos de crescimento econômico entre as regiões Nordeste e Centro-Sul do Brasil.<sup>2</sup> O receituário então sugerido pelo próprio Furtado, em termos da adoção de políticas públicas mais ativas para tratar dessa problemática, é por demais conhecido: a estratégia da intervenção estatal planejada, por fim consubstanciada na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em fins de 1959. No entanto, daquela época até os dias de hoje ocorreram importantes e profundas modificações, de tal modo que, a despeito dos resultados efetivamente alcançados pela referida estratégia de intervenção – e dos julga-

---

\* Mestre em Administração pela UFBA e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia, atuando na SEI. fbvidal@sei.ba.gov.br

<sup>1</sup> O autor agradece o auxílio e as contribuições críticas de Ítalo Guanais, o qual, obviamente, nenhuma responsabilidade tem por erros porventura cometidos neste artigo.

<sup>2</sup> Em termos de divisões regionais oficiais brasileiras, jamais existiu uma Região Centro-Sul. A construção teórica desta correspondeu a um artifício, seguramente por retratar melhor o que já ocorria no país quando da virada do século XIX para o século XX, e que viria a se acentuar nas primeiras décadas deste último: o fenômeno da concentração espacial das atividades industriais e do próprio crescimento econômico. Desse modo, as sucessivas referências a uma Região Centro-Sul seriam incorporadas à literatura que tratava do tema. Nos trabalhos correlatos de Celso Furtado, o Centro-Sul era a grande área composta pelos estados litorâneos compreendidos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul e pelos estados interioranos de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, enquanto que o Nordeste compreendia os estados litorâneos do Piauí à Bahia (embora a divisão regional oficial então vigente determinasse o Nordeste como a grande área composta pelos estados litorâneos do Maranhão a Alagoas, enquanto que Sergipe e Bahia pertenciam à Região Leste). Mas, em essência, o Centro-Sul dizia respeito ao núcleo dominante da industrialização no Brasil, capitaneado por São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente, e por Minas Gerais e Rio Grande Sul, secundariamente.

mentos referentes aos mesmos –, deve-se reconhecer, em primeiro lugar, que os marcos (políticos, institucionais, teóricos etc.) nos quais se desenrolou a questão regional foram sobretudo alterados.

Este artigo, ao abordar, de modo geral, a trajetória percorrida pela questão nordestina, pretende contribuir para a verificação da pertinência atual da discussão sobre as desigualdades regionais brasileiras, pouco importando para tal objetivo específico se o fenômeno em si, acaso comprovadamente persistente, não ocupa mais posição de destaque em trabalhos teóricos, debates políticos, formulações de políticas públicas, ações governamentais diversas, coberturas da mídia etc. Desta forma, a atribuição, por muitos, da falta de importância ou mesmo de um certo caráter de anacronismo à problemática das disparidades espaciais no capitalismo conta muito mais pelo que ajuda a revelar, embora não intencionalmente, na etapa contemporânea desse modo de produção.

## **○ SURGIMENTO DA QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL**

### *A fase anterior aos enfoques do subdesenvolvimento e do planejamento regional*

De imediato, se se associa à questão nordestina uma idéia geral de que o Nordeste enfrentava algum processo anômalo, pode-se concluir que aquela não nasceu exatamente em meados do século XX, na esteira dos avanços alcançados pelas teorias do subdesenvolvimento, pelas técnicas de planificação da economia e pela ideologia nacional-desenvolvimentista. Assim, anteriormente à tomada de consciência da existência de disparidades regionais de níveis de desenvolvimento econômico, bem como da necessidade da adoção do planejamento para tratar dessa problemática, uma certa questão regional brasileira podia ser resumida à identificação do Nordeste como uma típica “área-problema”. Tal identificação implicava afirmar, de um lado, que a economia nordestina, apesar de já mostrar à época claros sinais de baixo dinamismo, não se constituía em obstáculo – seria no máximo um ônus – ao processo de expansão da economia nacional; e, do outro, que as medidas governamentais pensadas como cabíveis seriam, quando muito, apenas “compensatórias”, para não dizer assistencialistas. Em última análise, a caracterização dessa região como “área-problema” recaía sobre o fenômeno das secas periódicas – incidentes sobre parcela majoritária da sua hinterlândia –, vale dizer, sobre suas danosas consequências socioeconômicas.

Nessa linha de pensamento, o diagnóstico básico dava conta de uma insuficiência relativa de recursos naturais, sobretudo a água, na raiz do problema. Daí até se chegar à chamada solução hidráulica, quer dizer, à idéia de um aumento sistemático da capacidade de armazenamento de água (ou açudagem), foi razoavelmente lógico. No âmbito do governo central, as políticas públicas e ações governamentais mais diretamente ligadas a essa estratégia começaram a cristalizar-se quando da criação da Inspeção

das Obras Contra as Secas (Iocs), em 1909,<sup>3</sup> órgão originariamente de caráter transitório, mas posteriormente efetivado e transformado no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), em 1945.<sup>4</sup>

Entretanto, a Constituição de 1934 criou um fundo público permanente para a defesa contra os efeitos das secas, realçando não apenas a criação da infra-estrutura física adequada à implementação da política de retenção de águas, como também o caráter assistencialista das ações governamentais quando da irrupção das calamidades climáticas. Foi no mínimo atribulada a existência desse fundo público: rapidamente eliminado pela Constituição de 1937, somente retornou como dispositivo constitucional na Carta de 1946, embora com percentuais reduzidos, sendo posteriormente suprimido em definitivo pelo texto constitucional de 1967. Porém, independentemente das marchas e contramarchas referentes a tal mecanismo, importa salientar que o mesmo reforçava tão-somente as ações estatais de caráter assistencialista, que já se executavam no Nordeste havia muitos anos.

Desse modo, o período que vai de 1909 (criação da Iocs) até 1950, aproximadamente, corresponde ao auge das políticas e ações governamentais voltadas para a açudagem e o assistencialismo, confundindo-se com o próprio apogeu da atuação do Dnocs, seu principal órgão executor. Todavia, sob uma perspectiva mais crítica acerca da inserção concreta do Estado nas economias capitalistas, em seus diferentes estágios históricos, cabe perguntar a que interesses materiais atendiam, predominantemente, aquelas políticas e ações governamentais. Segundo Oliveira (1993), a resposta a esta questão não pode ser dada sem que se leve em conta a estrutura de classes nordestina e, particularmente nesse período, a clara prevalência da oligarquia algodoeira-pecuária nessa mesma estrutura. Tal oligarquia havia se constituído em um poder hegemônico na região durante a segunda metade do século XIX, no auge das exportações brasileiras de algodão, ao mesmo tempo em que o empreendimento açucareiro nordestino e os agentes econômicos dominantes a ele associados enfrentavam um duplo movimento funesto: perda dos mercados externos e baixa nos preços internacionais.

A República Velha, ao exacerbar o poder das oligarquias provinciais (depois estaduais) brasileiras – a do café, principalmente, e a do algodão, dentre outras, subsidiariamente –, estabeleceu também as condições para a subordinação das economias regionais, relativamente autárquicas umas em relação às outras, ao mecanismo de circulação internacional de mercadorias, comandado inicialmente pelos capitais ingleses e posteriormente pelos norte-americanos (OLIVEIRA, 1993). Mas a emergência, no país, de

---

<sup>3</sup> Na verdade, certas políticas governamentais de apoio a açudagem, embora de menor vulto, revelam-se mais antigas. Segundo Carvalho (1988, p. 205), em 1832 o governo provincial do Ceará já oferecia os conhecidos “prêmios”, que correspondiam a uma cobertura de fundos públicos para parcelas dos gastos privados, aos particulares que construíssem açudes em suas propriedades.

<sup>4</sup> Anteriormente, em 1919, quando da sua transformação em órgão efetivo, sua designação já havia mudado para Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs).

um capitalismo de base mais industrial seria abortado apenas provisoriamente. Afinal, a vitória da Revolução de 1930 terminou por configurar, progressivamente, um novo padrão de Estado, destacando-se, nas suas relações com a sociedade, o despontar de um processo de industrialização deliberada, afastando-se o Brasil, ainda que moderada e paulatinamente, da rigidez da clássica divisão internacional do trabalho. No plano interno, o deslocamento espacial do principal eixo econômico para o Centro-Sul – São Paulo à frente – já havia ocorrido quando do “ciclo do café”, antes mesmo, portanto, de um processo de industrialização comandado por um moderno Estado capitalista. E, de acordo com a própria lógica polarizadora do capitalismo, as ações industrializantes deste último só poderiam concentrar-se naquela região, o que revelava muito mais a estrutura e a dinâmica dessa nova etapa capitalista nacional do que a pura e simples discriminação regionalista. Ademais, se por um lado tal etapa ampliava as desigualdades regionais, por outro a atuação das próprias classes (ou frações de classes) hegemônicas nordestinas reforçava tal tendência, pois, para aquelas, acima de tudo estava a defesa de suas posições relativamente declinantes, fenômeno assim analisado por Carvalho (1987, p. 47):

Em suma, é amplamente reconhecido que, até os anos cinquenta, tinha-se no Nordeste a presença de um Estado imobilista, capturado pelas oligarquias regionais, que utilizavam os fundos públicos para a sustentação dos seus interesses econômicos e para a consolidação do seu poder político, viabilizando um sistema arcaico de produção e de dominação. As concepções sobre o Nordeste ‘das secas’ e sobre as suas precárias condições naturais, reduzindo a fatores dessa ordem os grandes problemas da região e justificando ideologicamente as formas prevalecentes de intervenção governamental, tinham um papel da maior importância na preservação desse sistema.

A natureza dupla ou aparentemente contraditória desse Estado (ao mesmo tempo capitalista-moderno e oligárquico-arcaico), durante a primeira metade do século XX, não deve causar espanto, pois refletia justamente o estágio em que se encontravam as relações capitalistas no país. Pela primeira vez ocorria uma integração mais incisiva da economia nacional, pela via da circulação de mercadorias. A rigor, um novo estágio de integração, desta feita pela via da produção de mercadorias, somente ocorreria algumas décadas mais tarde, o que ajuda a explicar a larga sobrevivência que obtiveram determinados grupos oligárquicos regionais, fazendo com que se perpetuassem no espaço nordestino relações de produção e dominação extremamente arcaicas, em um período no qual o Centro-Sul, dotado já de maior acumulação de capital, passava por importantes transformações.

Em outras palavras, essas oligarquias tinham na perpetuação do Estado oligárquico na região seu principal instrumento para continuar extraindo parte expressiva do excedente social.<sup>5</sup> O Estado que agia na região nesse período era, em termos gramscinianos, simples-

---

<sup>5</sup> Especificamente em relação à oligarquia algodoeira-pecuária nordestina, vale lembrar que, após a Crise de 1929, parte considerável dos capitais paulistas resolveu diversificar suas atividades no mesmo estado, migrando, entre outras, para a produção de algodão, visando alimentar sua própria indústria têxtil. Desnecessário afirmar que a produção paulista de algodão, em bases mais capitalistas, terminou por deslocar sua congênera nordestina para um plano secundário no mercado nacional (CANO, 1981).

mente incapaz de realizar qualquer “revolução passiva”, isto é, de efetuar a incorporação de consideráveis contingentes da população à nova dinâmica capitalista, que, aliás, não vicejava mesmo no Nordeste. A ação política dos grupos oligárquicos orientava-se, pois, para a captura dos órgãos estatais, destacando-se os casos do Dnocs, pela oligarquia algodoeira-pecuária,<sup>6</sup> e do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), pela oligarquia açucareira.<sup>7</sup>

### *Modificações tímidas e ausência da intervenção planejada na região*

A criação e as diversas formas de atuação de outros organismos estatais, a exemplo da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), em 1945,<sup>8</sup> a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948,<sup>9</sup> e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952,<sup>10</sup> não provocaram alterações de impacto na estrutura econômica e social da região e tampouco representaram transformação profunda na maneira de se compreender a problemática nordestina. Especificamente em relação ao BNB (dos organismos acima citados, sem dúvida o de maior vulto), é certo que sua criação representou um certo avanço político-institucional no tratamento da questão regional; mas sua própria concepção, assim como suas atribuições previstas em lei, encontravam-se de certa forma ainda vinculadas à visão do Nordeste como “área-problema”, em decorrência das se-

---

<sup>6</sup> Analisar os desmandos realizados pela oligarquia agrária nordestina no período em que esta aprisionou o Dnocs exigiria praticamente o espaço de um novo artigo e, ademais, isto já foi feito com competência por outros trabalhos. No entanto, cabe aqui mencionar os mecanismos mais usuais dessa prática: uma clara inclinação pela construção de açudes, barragens e outras modalidades de represamento de águas em propriedades privadas, especialmente naquelas de médio e grande portes; a perpetuação dos conhecidos “prêmios”, que eram pagos aos proprietários por obras efetivas, em alguns casos, e fictícias, em outros; a utilização da força de trabalho alistada nas “frentes de serviços” para fins privados (nas respectivas obras de açudagem e também na realização de outras benfeitorias nas propriedades); a compra, por antecipação de crédito, de mantimentos destinados aos flagelados junto aos grandes comerciantes locais (em geral, os próprios fazendeiros), por preços sobrevalorizados; o alistamento prioritário, nas “frentes”, dos eleitores fiéis aos “coronéis”. Sobre o sentido geral da política de açudagem, da própria atuação do Dnocs e da ação de captura deste pela oligarquia agrária, consulte-se, entre outros, Carvalho (1987), Carvalho (1988), Cohn (1978), Oliveira (1993) e Vidal (2001).

<sup>7</sup> Afastado dos principais mercados externos, o empreendimento açucareiro nordestino encontrou nova chance de expansão entre fins do século XIX e primeiras décadas do século XX, quando o mercado interno, sobretudo o do Centro-Sul, passou a absorver grandes quantidades da sua produção. É justamente dessa época a transformação de diversos engenhos em usinas, o que revelava incorporação de progresso técnico, quer dizer, aumento da densidade de capital. Oliveira (1993) destaca que isto fortaleceu na região uma certa burguesia agroindustrial, inclusive com diversificação de capitais para o ramo têxtil. Contudo, já após os primeiros efeitos da Grande Depressão, parcela considerável dos capitais paulistas migrou também para a produção de açúcar, deslocando o empreendimento açucareiro nordestino novamente para um plano secundário, desta feita no próprio mercado nacional (CANO, 1981). Do mesmo modo, a incipiente indústria têxtil nordestina, alicerçada basicamente na interdependência criada junto à agroindústria açucareira (roupas para a força de trabalho e sacarias), mostrou-se incapaz de resistir à concorrência com sua similar do Centro-Sul, tecnologicamente mais avançada. Assim, a captura do IAA, com seus sistemas de quotas de produção e preços mínimos regionalizados tornou-se fundamental para a estratégia de preservação das posições relativamente declinantes da burguesia agroindustrial nordestina, com o que se pode concluir que esta se converteu rapidamente em mais uma oligarquia regional.

<sup>8</sup> A Chesf só foi organizada efetivamente em 1948.

<sup>9</sup> A CVSF foi transformada na Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale), em 1967, e depois na Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), em 1974. A partir de 2000, sua designação mudou para Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, mantendo-se, contudo, a última sigla.

<sup>10</sup> O BNB só começou a operar efetivamente em 1954.

cas. Não por acaso, sua área de atuação original era o chamado polígono das secas<sup>11</sup> – justamente a mesma área de atuação do Dnocs, ou seja, o espaço por excelência da dominação oligárquica agrária – e sua sede escolhida foi a cidade de Fortaleza (também sede “de fato” do Dnocs, quando este tinha como sede “de direito” a capital federal), uma das capitais nordestinas então pouco industrializadas.

Desse modo, a natureza do BNB seria revelada desde o seu projeto original,<sup>12</sup> cujo foco estava dirigido à questão do crédito para as atividades produtivas da área do polígono das secas, o que não deixava de representar um progresso frente aos elevados juros praticados pelos bancos comerciais privados e à inadequação do crédito fornecido pelas instituições financeiras públicas, seja em relação aos prazos, seja ainda em relação ao descumprimento de dispositivos constitucionais.<sup>13</sup> Contudo, em termos de uma compreensão verdadeiramente aprofundada sobre a problemática nordestina, pouco se caminhava além da política de ajudagem, embora se denunciasse seu caráter de panacéia. Paradoxalmente, portanto, os progressos alcançados podem ser considerados até certo ponto frustrantes: por trás do diagnóstico simplista da debilidade creditícia esconde-se o pressuposto de que não se fazia necessária nenhuma transformação de vulto na estrutura econômica e social vigente na região. Nessa direção, passos mais consistentes, porém em ritmo relativamente lento, somente seriam dados a partir de 1955, quando da criação do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), órgão do BNB responsável por importantes e pioneiros estudos de renda e diagnósticos setoriais, além da realização de cursos para a formação de técnicos em desenvolvimento econômico.

Assim, as novas modalidades de atuação governamental na região, desde meados dos anos quarentas até quase toda a década dos 50, não podem ser rigorosamente consideradas como manifestações, ainda que iniciais, do planejamento regional no Brasil. Pois, consoante Oliveira (1993), cabe aqui lembrar que o planejamento no capitalismo, para ser digno desse nome, corresponde a um padrão planejado da reprodução econômica e social, ou seja, uma forma de reposição transformada – e ampliada – dos pressupostos da produção, o que implica transformação qualitativa da mais-valia quando da sua reposição ao processo produtivo, tarefa que cabe ao Estado executar, seguramente por

---

<sup>11</sup> O polígono das secas foi determinado oficialmente em 1936, ainda sob os efeitos da severa seca de 1932. Definiu-se então uma superfície poligonal, delimitada pela isoieta de 600 mm de precipitação pluviométrica média anual. Posteriormente, primeiro em 1951, depois em 1965, seus limites foram revisados, admitindo-se uma elevação da máxima precipitação pluviométrica média anual, para efeito de inclusão na área, com o que se procedeu a um natural inchaço do número dos seus municípios integrantes, atingindo-se uma extensão territorial de 1.085.187,0 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 12,7% do território nacional. Quanto à sua porção exclusivamente nordestina, da ordem de 964.486,0 km<sup>2</sup>, equivale a 61,8% do território regional. Em termos históricos, o polígono das secas sempre compreendeu partes dos territórios de todos os atuais estados nordestinos, à exceção do Maranhão, e mais uma parcela do território de Minas Gerais.

<sup>12</sup> Confira-se a exposição de motivos do então Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, ao Presidente Vargas, bem como a Lei nº 1.649, de 19/07/1952, que criou o BNB (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 1958).

<sup>13</sup> Em particular, o descumprimento parcial da Lei nº 1.004, de 24/12/1949, que regulamentava a aplicação de parte dos recursos componentes do fundo público de defesa permanente contra os efeitos das secas, já anteriormente mencionado, em empréstimos para atividades produtivas na área do polígono das secas.

sua natureza de principal agente capitalista, o único com poderes expressos de regulamentação e regulação, o que lhe facilita, inclusive, a missão da centralização financeira. Essa tarefa tanto pode ser feita pela via da produção estatal direta como pela via da sinalização do gasto governamental aos agentes econômicos privados. Se, no capitalismo, esta é uma condição de normalidade para seus espaços do centro, então para aqueles da periferia assume ares de verdade insofismável, em virtude da necessidade premente de superação das estruturas do subdesenvolvimento.

Quanto ao Nordeste brasileiro, um espaço duplamente periférico (em relação à economia mundial e também ao centro dinâmico da economia nacional), cabe argüir se se poderia verificar aquele padrão planejado da reprodução econômica e social nas ações estatais até quase fins dos anos 50. Decididamente não, pois as referidas ações, vistas de forma global, configuravam, quando muito, um esforço de racionalização dos gastos públicos para a região; esforço este prejudicado, por sinal, pela multiplicidade de órgãos e pela dificuldade de exercer-se, por parte do governo central, uma coordenação e um controle centralizados. Por outro lado, a débil presença estatal no âmbito da produção direta – destacando-se os investimentos relativos à Refinaria Landolfo Alves e à Usina de Paulo Afonso – não provocou alterações de monta para o conjunto da região. Também as obras públicas a cargo do Dnocs – destacando-se, além da execução de açudes, a construção de uma rede de estradas não pavimentadas, as quais atendiam prioritariamente aos interesses do escoamento do algodão, nos períodos “normais”, e do socorro aos flagelados, quando das secas – não podem ser consideradas como investimentos capitalistas propriamente ditos, pois não implicaram transformações qualitativas nas esferas regionais da produção, da circulação e da apropriação.

Em relação ao BNB, as próprias limitações que lhe foram impostas desde a sua concepção atestam a ausência da idéia da planificação em bases capitalistas para a região. Em outras palavras, dependendo de escassos recursos orçamentários<sup>14</sup> (relativamente às necessidades de transformações estruturais do Nordeste) para operar, sua atuação ficou fundamentalmente circunscrita, durante alguns anos, ao financiamento das atividades produtivas já existentes, não contemplando, portanto, investimentos de grande monta, os quais sempre exigiram e exigem, tanto antes como hoje, recursos de longo prazo.<sup>15</sup> Mas talvez nada revele mais a natureza inicial do banco do que a determinação da sua área geográfica de atuação: o BNB foi criado para financiar tão-somente a estrutura produtiva inserida no polígono das secas, vale afirmar, as atividades agropecuárias típicas desse espaço (complexo gado-algodão); sendo excluída, portanto, do seu raio de ação originário a parte mais representativa da indústria nordestina (agroindústria açucareira e indústria têxtil), localizada principalmente em seu litoral oriental (concentrando-se nas áreas de influência direta de Recife e Salvador), e que

<sup>14</sup> Especificamente, um percentual do referido fundo público de combate às secas.

<sup>15</sup> Uma reorientação dos empréstimos do BNB, inclusive com alargamento dos prazos, somente ocorreu após a aprovação da Lei nº 3.692, de 15/12/1959, que instituiu a Sudene.

lutava para sobreviver (em particular a indústria têxtil) diante da “invasão”, na região, dos produtos manufaturados oriundos do Centro-Sul, especialmente de São Paulo. Apesar do dispositivo legal disciplinador da atuação do banco contemplar não apenas as atividades agropecuárias, fazendo menção também a atividades industriais, e dada a situação da parcela principal da indústria nordestina, curioso é saber que atividades industriais conseguiriam instalar-se e prosperar na área do polígono das secas. O fomento às atividades industriais do *hinterland* semi-árido assumia, assim, contornos de uma farsa, o que remete à própria captura do BNB, ainda que parcial, pela oligarquia agrária nordestina, notadamente a cearense.<sup>16</sup>

Não por acaso, após a brevíssima presidência de Rômulo de Almeida<sup>17</sup> – a quem coube, na verdade, grande parte da criação intelectual da instituição, bem como a defesa de um padrão técnico mais elevado na sua gestão, o que terminou por colocar limites à utilização do banco por setores políticos tradicionais –, a direção superior do BNB foi entregue, preponderantemente, a representantes, em maior ou menor medida, da oligarquia cearense. Foi somente após quase uma década da sua criação, mais precisamente em 1961, que o BNB passou a ser absolutamente parte integrante da intervenção planejada do governo central na região,<sup>18</sup> por conta da aprovação do I Plano Dire-

---

<sup>16</sup> A oligarquia agrária nordestina, poderosa em diversos estados da região, possuía no Congresso Nacional uma representação bastante atuante e de caráter suprapartidário, embora sua preferência recaísse sobre o conservador Partido Social Democrático (PSD). Um bom painel ilustrativo da captura do BNB por esses grupos oligárquicos pode ser visto em BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (1958, p. 203-537), onde são relatados os embates travados no Congresso Nacional entre as bancadas dos estados nordestinos, bem como a mobilização política de importantes setores das suas classes dominantes, em torno da questão da localização da sede do banco, cada qual reivindicando para seu estado tal direito, bem ao gosto de um bairrismo notoriamente irresponsável ou mesmo cretino. Ora, no projeto original enviado pelo Poder Executivo ao Congresso não constava qualquer indicação de sede, cabendo essa tarefa ao governo federal, em momento posterior. Mas rapidamente a bancada cearense se mobilizou, pleiteando e aprovando a localização da sede para Fortaleza, mediante emenda parlamentar. Igualmente rápida foi a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados: lá chegando em 31/10/1951, foi aprovado e enviado ao Senado Federal em 24/12/1951, depois de passar por quatro comissões, cujos relatores foram todos deputados cearenses.

<sup>17</sup> Em 29/04/1953, Rômulo, então membro da Assessoria Econômica da Presidência da República, foi designado presidente da Comissão Incorporadora do BNB, cuja missão era cuidar da subscrição pública do capital para a formação do banco. Em 15/01/1954, tomou posse como seu presidente. Porém, já em 27/08/1954, após o suicídio de Getúlio Vargas, entregou seu cargo ao vice-presidente que assumia, Café Filho, cujas ligações com setores golpistas, adversários ferrenhos de Vargas, lhe causavam ojeriza.

<sup>18</sup> Posteriormente, o próprio Rômulo de Almeida aventou a possibilidade de uma antecipação ao “projeto Sudene”, caso não ocorresse o triste desfecho do segundo governo Vargas. De fato, já em 1953 Rômulo inovava, ao abordar aspectos cruciais do problema dos desequilíbrios regionais, incorporando elementos da teoria cepalina em seu *Planejamento do combate às secas*. Ora, Almeida havia se tornado um entusiasta da idéia da planificação global para a economia brasileira – tendo mesmo se antecipado a Celso Furtado neste aspecto – e, muito provavelmente, ele e outros nordestinos que compunham a Assessoria Econômica da Presidência devem ter convencido Vargas a iniciar estudos no sentido de viabilizar algum planejamento para a economia nordestina. Todavia, afora as enormes dificuldades políticas para fazer prevalecer, na sociedade brasileira, a idéia da planificação global, também Vargas, ao que tudo indica, não estava assim tão convencido da necessidade de uma solução para a questão nordestina ao estilo da intervenção planejada do fim do governo Kubitschek e início dos anos 60, conforme se pode depreender dos próprios vetos presidenciais quando da criação do BNB, bem como da sua visão acerca das desigualdades regionais no país: “Não devemos, por espírito de ingênuo igualitarismo ou distributismo desavisado, retardar o progresso das zonas presentemente mais pujantes do país, simplesmente para ajudar as demais, pois que seria comprometer o crescimento da nação como um todo e assim o próprio futuro das regiões mais atrasadas” (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 1958, p. 149).

tor da Sudene; inclusive a área geográfica de atuação do banco passou a ser a mesma da instituição regional de planejamento<sup>19</sup> (do Maranhão à Bahia e mais a porção norte de Minas Gerais) e suas atividades apresentaram um incremento no que concerne aos financiamentos de longo prazo aos empreendimentos industriais na região.

Desse modo, não resta dúvida de que as ações do Dnocs e do BNB, anteriores à intervenção planejada do Estado no Nordeste (a partir do advento da Sudene), não se revestiam de características essenciais da planificação no capitalismo e, portanto, não podem ser apontadas sequer como o prenúncio do planejamento regional no país.<sup>20</sup> Especificamente em relação ao BNB, sobretudo após a sua captura parcial por setores oligárquicos, não se verificou nenhuma concepção mais ampla de planejamento. As idéias mais profícuas da instituição partiram quase sempre do Eten, sem maior ressonância, contudo, nas esferas superiores. Exemplo disso é a proposta de planejamento global feita para o Nordeste por Robock (1955), na qual o autor elencava, de imediato, uma série de entraves para a compreensão ampla da problemática nordestina: ausência de planejamento regional, de pessoal qualificado e de critérios mais científicos para tratar dos problemas regionais; programas com alcance limitado; falta quase absoluta de coordenação centralizada dos programas regionais e do estabelecimento de prioridades para os mesmos. Já em outro documento, desta feita seis anos após o início das operações efetivas do banco, o mesmo autor faria menção à grande necessidade de aumento dos recursos para investimentos na região (ROBOCK, 1960, p. 12-13). Em outros termos, persistiam graves entraves para a emergência do planejamento regional.<sup>21</sup>

### *A definição da questão regional*

Em fins dos anos 50, surge o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, que consolidou uma nova concepção da questão nordestina, ao mesmo tempo em que serviu de balizamento teórico para uma determinada estratégia de intervenção estatal na região, a partir de então. Importa reter aqui que nova concepção é esta, vale dizer, os seus elementos centrais.

Antes, porém, cabe constatar que a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956, durante o governo de Juscelino Kubitschek, já é por si só bastante reveladora: visto que o Nordeste não havia sido contemplado no Plano de Metas (dadas as características espacialmente concentradoras que marcavam

---

<sup>19</sup> Conforme art. 28 da Lei n° 3.995, de 14/12/1961, que aprovou o I Plano Diretor da Sudene.

<sup>20</sup> Em contrário, particularmente quanto à criação do BNB, consulte-se, por exemplo, Costa (1973), Pinto (1977), Holanda (1979) e Souza (1979). Já Hirschman (1965) prefere salientar que, apesar do avanço representado pelo advento do banco comparativamente aos órgãos governamentais que atuavam anteriormente na região – à exceção da Chesf, desde cedo portadora de excelência técnica –, a atuação da nova instituição era marcada por certas ambigüidades, entre as quais sobressaía a quase inexistência de financiamento em longo prazo para atividades produtivas, não se constituindo, pois, em verdadeiro veículo de reforma do Estado na região.

<sup>21</sup> É no mínimo curioso constatar que, posteriormente, o próprio autor passou a considerar a criação do BNB e sua atuação inicial como uma “nova era” para a compreensão da problemática nordestina ou até como uma manifestação inicial do planejamento regional no país (ROBOCK, 1964).

o próprio processo da industrialização brasileira), Kubitschek teria sido alertado que algo de “substancial” deveria ser feito pela região; criou, pois, o GTDN, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento – a exemplo de outros grupos de trabalho e grupos executivos característicos da sua “administração paralela” –, com o objetivo de realizar diagnósticos aprofundados sobre a economia nordestina e indicar linhas prioritárias de desenvolvimento.

Os trabalhos do GTDN passaram a seguir o ritmo característico dos estudos setoriais mais criteriosos – demandando, portanto, certo tempo –, tendo que enfrentar, ainda, a inexistência de alguns dados sobre a região e a relativa precariedade da administração pública para tratar dessa questão. Em 1958, no entanto, com a acentuação das tensões sociais provocada por nova seca e com o pulular das denúncias de malversações de recursos públicos destinados ao socorro de flagelados – ao que se seguiu a vitória da oposição udenista em Pernambuco e na Bahia, – Kubitschek foi levado a intervir, de certa forma, no grupo, nomeando para a sua chefia Celso Furtado<sup>22</sup> e lançando, bem ao seu gosto, a “Operação Nordeste”.<sup>23</sup> Desse modo, portanto, Furtado passou a reunir importantes dados sobre a região – uma vez que estava incumbido pelo presidente de elaborar as diretrizes da nova política para o Nordeste, o que correspondia ao comando efetivo da aludida operação – e, em inícios de 1959, de posse desses dados, bem como de outros produzidos pelo próprio GTDN e dos estudos anteriores sobre os desequilíbrios regionais,<sup>24</sup> redigiu o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, que viria a ficar conhecido, também, como “Relatório do GTDN”.<sup>25</sup>

O objetivo do trabalho era apresentar o problema dos desequilíbrios regionais, sua gravidade, seus elementos principais e um plano de ação destinado a resolvê-lo. A demonstração das disparidades existentes e o tom alarmante da abordagem podem ser entendidos como a busca de legitimação para a intervenção estatal planejada na região, que então se propunha. A rigor, o problema maior não residia na existência em si de grandes desigualdades regionais, se pelo menos houvesse uma tendência à sua reversão. Estava-se, na verdade, diante de um fenômeno de disparidades de ritmos de crescimento, o que determinava grandes desníveis de renda e bem-estar social, acentuados ainda mais, no Nordeste, por suas características estruturais de maior concentração de

---

<sup>22</sup> Furtado ocupava à época um cargo de direção no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), tratando de aspectos relativos ao Nordeste, e foi designado para assumir, cumulativamente, a chefia do GTDN.

<sup>23</sup> O uso dessa linguagem própria a atividades militares fazia parte do esforço de Kubitschek em se mostrar empenhado na resolução de certos problemas. Anteriormente, já havia lançado a “Operação Pan-americana”.

<sup>24</sup> Seguramente os de Almeida (1953) e Singer (1962), este último divulgado pela primeira vez em 1953.

<sup>25</sup> De fato o GTDN chegou a produzir diagnósticos setoriais, mas o certo é que a elaboração do estudo em questão coube a Celso Furtado, como ele próprio afirmaria, publicamente, anos mais tarde. Ademais, do exame de seu conteúdo desfaz-se qualquer dúvida acerca da sua origem, pois nele se fazem presentes algumas das principais teses estruturalistas e cepalinas, tão caras à formação do autor. O fato de Furtado não ter assumido sua autoria, durante algum tempo, deixando que a atribuíssem ao grupo que chefiava, converteu-se posteriormente em uma útil providência, pois permitiu que o documento continuasse a circular livremente, quando da cassação de seus direitos políticos.

renda e menor massa de empregos gerados na economia. Deixados ao seu desenvolvimento natural, esses desníveis tendiam ao alargamento e, quiçá, à institucionalização, tornando-se praticamente irreversíveis (FURTADO, 1967, p. 19-22). Era totalmente equivocado, pois, imaginar a economia nacional como um sistema homogêneo. Aquela se compunha, na verdade, de dois sistemas: um deles era a economia do Centro-Sul, com grande capacidade de autopropulsão; o outro era a economia do Nordeste, em fase de relativa prostração. O padrão de análise presente é marcadamente estruturalista e cepalino, donde decorre que, em relação ao espaço nacional, o Centro-Sul ocupa a posição do centro, enquanto que o Nordeste assume a posição da periferia.

Nesse modelo analítico centro-periferia, ganha destaque a explicação do mecanismo das relações triangulares entre o Nordeste, o Centro-Sul e o exterior.<sup>26</sup> Para o período analisado (1948-1956), o autor constata que o Nordeste, nas suas relações comerciais com o exterior, obtém superávits na grande maioria dos anos. Uma grande parcela das divisas auferidas é, no entanto, transferida para o Centro-Sul, o qual, passando então por um processo de transformação significativa das suas estruturas econômicas, tem grande necessidade de importação, em especial de bens de produção, o que determina sua própria escassez relativa de divisas. A conclusão é de que o governo federal patrocinava, assim, em parte com os saldos positivos provenientes da balança comercial nordestina com o exterior, a industrialização brasileira no Centro-Sul. Além disso, a sobrevalorização cambial associada ao regime seletivo de importações – em vigor de 1947 a 1953 – haviam já proporcionado uma substancial transferência de divisas do Nordeste para o Centro-Sul, pois ditos mecanismos, ao tornarem mais atrativas as importações pelo câmbio favorecido e, ao mesmo tempo, privilegiarem os produtos sem similares nacionais (isto é, principalmente equipamentos industriais e bens intermediários), apresentavam como decorrência natural que os produtos efetivamente importados faziam parte, via de regra, da pauta do Centro-Sul e não da pauta nordestina.

Desse modo, ao mesmo tempo em que era determinado pelos estímulos do câmbio e da política seletiva de importações, o esforço de reaparelhamento do parque industrial, em sua própria lógica, contribuía para a consolidação da concentração espacial das atividades industriais, já que as mudanças na composição orgânica do capital ocorriam, preferencialmente, naqueles espaços e setores onde o custo da força de trabalho era relativamente mais elevado. O Nordeste tinha, ainda, devido à referida limitação – representando, em última instância, proteção ao capitalismo industrial no Brasil –, que satisfazer sua demanda de manufaturados de consumo junto ao Centro-Sul, a preços maiores que os dos importados. Por fim, a própria sobrevalorização cambial, além de tornar atrativa a importação de equipamentos industriais, também desestimulava, em parte, as exportações primárias nordestinas. Assim, se de um lado a economia nordestina via sua renda ser comprimida pelo lado das exportações, por outro via também o

---

<sup>26</sup> Esse mecanismo já havia sido explicado, preliminarmente, nos estudos de Almeida (1953) e Singer (1962).

seu poder de compra ser diminuído pelo lado das importações, que se deslocavam forçosamente do exterior para o Centro-Sul. Em outras palavras, aqui é óbvia a presença das teses cepalinas, mais especificamente a da deterioração dos termos de intercâmbio.

Outrossim, considerando-se, em perspectiva de médio prazo, todas as saídas e entradas de capitais do Nordeste, inclusive os gastos efetuados pelo setor público, constatava-se, por um lado, um fluxo permanente de saída líquida de capitais privados em direção ao Centro-Sul, em busca de melhores oportunidades de inversão – tendo-se em conta, em última instância, as maiores economias externas presentes nessa região, incrementadas pela própria concentração das atividades industriais –, especialmente nos anos “bons” (ou seja, quando não há seca); e, por outro, um considerável aumento dos dispêndios governamentais – isto é, entrada líquida de capitais para a região – nos anos de calamidades climáticas. Nestes anos, os gastos do governo federal superavam consideravelmente sua arrecadação na região.

Essa dupla constatação podia levar à falsa impressão de que um movimento tendia a compensar o outro: de fato, em termos estritamente monetários, verificava-se um certo equilíbrio. Porém, os gastos do setor público eram de natureza assistencialista ou corporificavam-se em obras públicas normalmente não geradoras de infra-estrutura econômica. Tais gastos assistencialistas apresentavam, ainda, certos desdobramentos sobre a economia do Centro-Sul, uma vez que neste eram adquiridos gêneros alimentícios e implementos agrícolas, destinados ao consumo mínimo dos flagelados e à organização das “frentes de serviços”, respectivamente. Os capitais privados nordestinos, por seu turno, teriam melhores condições, se lá permanecessem, de elevar a capacidade produtiva e a produtividade média da economia regional. A solução preconizada passa, obrigatoriamente, pela criação de condições favoráveis à maximização de inversões dos capitais privados na própria região, pois existe, para Furtado (1967, p. 47),

[...] uma diferença fundamental entre os recursos que saem da região pelo setor privado, e os que entram pelo setor público. Aqueles são capitais em busca de aplicação rentável, que deixam a região à falta de oportunidades de inversão reprodutiva. Estes são recursos que se dissolvem, parcialmente, em subsídios ao consumo, ou são aplicados em investimentos não reprodutivos, que têm contribuído para dotar a região de uma infra-estrutura de estradas de rodagem e para a construção de uma cadeia de açudes. Sem embargo da importância dessas obras, não se pode, porém, afirmar que tais investimentos hajam contribuído, efetivamente, para tornar a economia da região mais resistente às secas, ou para acelerar o seu ritmo de crescimento.

Rigorosamente, o fenômeno observado não dizia respeito a uma transferência líquida no fluxo de renda, mas sim a uma perda típica de uma baixa de produtividade econômica. Ademais, apesar das vultosas transferências governamentais para a região, efetuadas nos anos secos, o sistema tributário nacional mostrava-se regressivo espacialmente, pois, não obstante se verificar um crescimento maior da renda no Centro-Sul que no Nordeste, a carga tributária total se mantinha razoavelmente estável, ao longo dos anos, para ambas as regiões; o que significava dizer que, caso esse sistema fosse espacialmente progressivo, faria deslocar uma carga tributária maior para a região que

obtinha maiores incrementos de renda. Para piorar a situação, a regressividade desse sistema exacerbava-se quando se analisava o comportamento dos impostos estaduais e municipais, pois estes, ao incidirem indiscriminadamente sobre as transações comerciais e o consumo, penalizavam mais, relativamente, as camadas pobres da população, historicamente concentradas na região nordestina. Some-se a isto um fenômeno conjuntural, de grande impacto para a economia da região, que era representado por uma maior incidência tributária sobre as exportações.

A melhora das condições para inversão, na região, de seus próprios capitais, só poderia vir de um impulso externo (setor exportador) ou de modificações estruturais internas significativas (industrialização). Na prática, porém, o setor exportador havia já há muito esgotado seu poder impulsor da renda regional, encontrando-se estagnado, salvo pequenos surtos exportadores (para o exterior ou para o Centro-Sul). Desse modo, possuindo relativa escassez de terras de boa qualidade e uma elevada densidade demográfica, o Nordeste dificilmente conseguiria um elevado nível de renda apoiando-se exclusivamente na exportação de bens primários, salvo na hipótese de uma maciça capitalização visando aumentar brutalmente sua produtividade média, algo bastante improvável. Portanto, mais do que uma opção, a industrialização planejada e intensificada do Nordeste – levada a cabo pelo Estado, em associação com os capitais privados – apresentava-se como um imperativo:

Sem prejuízo de um esforço sistemático no sentido de ampliar as linhas de exportação do Nordeste, a análise da presente situação econômica dessa região indica, nitidamente, que o seu atraso relativo só poderá ser superado mediante uma política de industrialização. (FURTADO, 1967, p. 12).

A industrialização apresentava-se, portanto, como o único caminho para o Nordeste aumentar seu nível de renda, o que revelava uma clara transposição, para o plano regional, das teses industrializantes cepalinas e nacional-desenvolvimentistas, de acordo com a lógica da substituição de importações; a idéia de centros regionais autônomos de expansão industrial assim o atesta. Somente o desenvolvimento industrial seria capaz de absorver partes crescentes do excedente da força de trabalho existente, elevar a produtividade média da economia regional e, talvez o mais importante do ponto de vista da lógica capitalista da época, cumprir a missão histórica de formar uma nova classe dirigente na região, bastante diferente daquela vinculada às relações de produção arcaicas e, portanto, avessa à ideologia desenvolvimentista. Em outras palavras, a industrialização seria o caminho pelo qual se alcançaria, de forma mais imediata, o aumento da densidade de capital por pessoa ocupada, superando-se os limites impostos pela debilidade relativa do meio físico regional; o que remete à conclusão de que Furtado, influenciado por sua experiência cepalina, vê o desenvolvimento econômico como um fenômeno de aumento persistente da produtividade do fator trabalho, aumento este impulsionado pelo progresso técnico, com amplas repercussões na organização da produção e na distribuição do produto social.

Sem embargo de que se conclua que a industrialização representava um imperativo histórico para o enfrentamento da problemática regional, cabe reconhecer que aquela, por si só, mostrava-se incapaz de modificar por completo as arcaicas estruturas regionais. A verdadeira base para a industrialização bem-sucedida residia em transformações estruturais no setor agrícola (reorganização da estrutura fundiária, deslocamento da fronteira agrícola, utilização racional da irrigação etc.). Aliás, diga-se de passagem que, para Furtado (1967), a causa fundamental da baixa renda nordestina era mesmo a escassez relativa do fator terra, já que a deficiência na acumulação de capital na região, reflexo do estágio de desenvolvimento de sua economia, seria motivada por dita escassez. Desse modo, aquelas transformações estruturais requeridas teriam como principal objetivo alavancar uma maior oferta interna de alimentos para os centros urbanos da região, notadamente aqueles mais inseridos no esforço de industrialização, uma vez que a tendência a uma maior elevação dos preços dos alimentos naqueles centros urbanos, relativamente aos do Centro-Sul (em face de custos de comercialização mais elevados e insuficiência da oferta interna, basicamente), representava sério obstáculo para o esforço industrializante, pela deterioração de importante vantagem comparativa na deflagração de um processo de industrialização ampla, qual seja, o custo mais baixo da mão-de-obra nordestina. Com a elevação contínua dos preços dos alimentos, os salários seriam forçados a subir até se restabelecer o padrão mínimo de consumo do operariado, suficiente tão-somente para a sua reprodução. A questão da reestruturação do setor agrícola torna-se central para Furtado (1967, p. 60):

Pode-se afirmar, portanto, que o ponto mais fraco das indústrias do Nordeste reside na própria agricultura da região. Destarte, o primeiro objetivo de um plano de industrialização terá que ser o de modificar a tendência ao encarecimento relativo dos alimentos. A reestruturação da agricultura nordestina, visando um uso mais racional e intensivo dos recursos escassos de terra e água, constitui um pré-requisito da industrialização.

As terras nordestinas de melhor qualidade, localizadas na zona úmida, estavam destinadas principalmente à monocultura da cana-de-açúcar, em regime de latifúndio, o que impedia a proliferação de culturas de gêneros alimentícios em escala de produção para o mercado, comprometendo, assim, o esforço planejado de industrialização.<sup>27</sup> A solução para a escassez relativa de alimentos na faixa litorânea não poderia prescindir, então, da utilização mais racional dos recursos dessa área, vale dizer, de um aumento da produtividade média do setor monocultor (pelo uso adequado da irrigação, por exemplo), com o que se pretendia proceder a uma liberação de terras – talvez um artifício para escapar ao enfrentamento direto da delicada questão da reforma agrária – para a produção de alimentos para o mercado. Excluída essa possibilidade de transformação na agricultura regional, a oferta de gêneros alimentícios só poderia ocorrer, basicamen-

---

<sup>27</sup> Esse aspecto encontra-se novamente enfatizado em Furtado (1959, p. 37): “O ponto nevrálgico da economia nordestina está, portanto, em sua agricultura. Se não resolvermos o problema da utilização adequada das terras da faixa úmida – subutilizada nos grandes latifúndios do açúcar e nos chamados vales úmidos da zona litorânea – não poderemos criar, no Nordeste, uma indústria capaz de sobreviver”.

te, de duas formas: oriunda do Centro-Sul, o que implicaria algum encarecimento dos custos de comercialização; ou proveniente de eventuais excedentes do semi-árido. Ora, a produção de alimentos desta última área, além de se caracterizar por uma baixíssima produtividade média – histórica e essencialmente uma economia de subsistência –, sempre esteve sujeita à ocorrência de secas periódicas.

A própria estratégia da intervenção estatal planejada no Nordeste incluía, pois, a reestruturação total da economia dos espaços semi-áridos da região. Este ponto era, seguramente, o aspecto mais dramático da problemática nordestina, em virtude desse tipo de economia configurar-se como um complexo de pecuária extensiva e agricultura, ambas de baixo rendimento, combinando elementos monetários (basicamente a pecuária e a cultura de xerófilas para o mercado, destacando-se o algodão “mocó”, em seu apogeu exportador) com outros não monetários (as tradicionais lavouras para o sustento do grosso da população local), o que provocou, inclusive, uma tendência histórica ao adensamento demográfico no semi-árido, apesar de suas condições naturais relativamente adversas. Em última instância, tal adensamento demográfico, imbricado ao avanço da agricultura de subsistência, é que estava na raiz do problema da grande vulnerabilidade da economia dessa área às secas. Neste particular, a abordagem de Furtado (1967) representa, provavelmente, a maior das rupturas com a visão geral anteriormente estabelecida, ao deslocar a discussão dos fatores climáticos (sem negá-los, evidentemente) para os aspectos econômico-sociais.

A análise das ações estatais de combate aos efeitos das secas, de curto e longo prazos, é fundamental para a compreensão do porquê da manutenção dessa estrutura econômica. Esta, deixada ao seu desenvolvimento espontâneo, engendraria uma espécie de solução natural, consubstanciada na emigração em massa de contingentes populacionais das zonas afetadas pelas secas. Todavia, em relação às ações de curto prazo, “a política tradicional do governo tem consistido em reter essa população o mais possível próxima a seus locais de trabalho, abrindo um certo número de frentes de obras públicas” (FURTADO, 1967, p. 68). Já as de longo prazo podem ser resumidas ao aumento da capacidade de armazenamento de água. Em resumo, ambos os tipos de ações contribuem para manter relativamente elevada a densidade demográfica dessa área, dadas suas condições naturais. Para Furtado (1967, p. 70), de forma taxativa, “Não há como escapar à conclusão de que toda e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca”.

Já que o diagnóstico furtadiano apontava para uma crise da produção das lavouras de subsistência, a solução aventada para esse problema não passava, portanto, pela promoção de uma maior estabilidade na oferta de alimentos provenientes dessas lavouras (ao contrário, a faixa da economia destinada à agricultura de autoconsumo deveria ser bastante reduzida), mas sim pelo incremento, acompanhado da estabilização, da renda monetária real da classe dos trabalhadores rurais. Em outras palavras, torna-se indispensável na abordagem de Furtado (1967, p. 75), “[...] fundar a economia em bases

principalmente monetárias. Desde que se retenha uma área para produção de alimentos, também esta deverá ser organizada em bases monetárias”, pois, “se se aumenta a faixa monetária, consegue-se automaticamente que os efeitos da crise de produção provocada pelas secas não se concentrem nos grupos de população economicamente mais fracos” (FURTADO, 1967, p. 72); o que representava, mais uma vez, um nítido exercício do otimismo cepalino inicial. Por fim, a transformação dessa economia em uma outra, de produtividade média substancialmente mais elevada, implicaria, por sua vez, o deslocamento dos excedentes demográficos relativos para novas fronteiras agrícolas, com destaque para a idéia da ocupação do *hinterland* maranhense.

O plano de ação proposto então por Furtado (1967) para viabilizar a estratégia da intervenção estatal planejada na região só poderia representar, obviamente, o corolário do seu próprio diagnóstico, no qual já se apontavam as linhas prioritárias. Destacava-se a proposta da industrialização deliberada e intensificada, na faixa litorânea do Nordeste, que deveria ter como implicações a reorganização das atividades industriais tradicionais, notadamente a têxtil-algodoeira, visando a reconquista das posições perdidas no mercado nacional; e a modificação da própria estrutura industrial regional, em virtude da instalação de indústrias de base (com ênfase na siderurgia) com grande poder de germinação e promoção de maior integração vertical do conjunto do parque industrial, capazes, enfim, de gerar e sustentar um processo de crescimento acelerado e relativamente autônomo. Nessa linha de raciocínio, um papel essencial seria desempenhado pelos instrumentos governamentais de financiamento, em atendimento a grupos privados interessados em tais investimentos elencados pelo esforço planejado de industrialização.<sup>28</sup> Daí a instituição de vantagens fiscais, inicialmente, e de um sistema de incentivos financeiros, posteriormente (ambos os fatos ocorridos após o início da intervenção estatal planejada), progressivamente baseados em deduções no imposto de renda devido por pessoas jurídicas e físicas à União, vale dizer, na renúncia fiscal desta, e que ficariam conhecidos, respectivamente, como “Mecanismo 34/18”<sup>29</sup> e Fundo de Investimen-

---

<sup>28</sup> Neste ponto, cai por terra o pretense caráter ultra-estatizante atribuído a Celso Furtado por aqueles que se pautavam pelos princípios do liberalismo econômico. No plano de ação proposto para a intervenção estatal planejada no Nordeste, fica claro que os investimentos industriais a serem realizados seriam preferencialmente privados, cabendo ao Estado incentivá-los. Certo, Furtado não acreditava no *laissez-faire* e sim no planejamento governamental, o que equivalia a afirmar que se os investimentos não fossem realizados pela iniciativa privada, o Estado então os faria. Mais ainda – e talvez seja esta a razão principal para a histórica fúria da ortodoxia liberal contra a ideologia intervencionista –, Furtado acreditava que os investimentos privados, nacionais ou estrangeiros, assim como os próprios estatais, deveriam obedecer ao ordenamento de um plano global. Não é preciso grande poder de imaginação para prever a perda relativa de poder, por parte das classes que detêm os meios de produção, sobre os rumos da economia, decorrente da opção intervencionista planejada, o que, sem dúvida, sempre lhe causou certo desespero. Assim, por conta inclusive das propostas furtadianas, iniciou-se no país mais uma cruzada antiestatista. Roberto Campos, por exemplo, ao prefaciar a obra de Tamer (1968), lista os seguintes “vícios” que teriam caracterizado as ações da Sudene em seus anos iniciais (quer dizer, sob a liderança de Furtado): ênfase estatizante, preconceito ideológico, preconceito nacionalista e obsessão industrializante. Desnecessário afirmar que tais afirmações foram feitas com a coragem própria à certeza de que, no contexto do regime militar autoritário, não haveria qualquer chance de uma resposta à altura, nem da parte de Furtado, então exilado, nem da parte dos adeptos de suas teorias.

<sup>29</sup> Em virtude do art. 34 da Lei nº 3.995, de 14/12/1961, e do art. 18 da Lei nº 4.239, de 27/06/1963 (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1979, p. 65-66, 81-83).

tos do Nordeste<sup>30</sup> (Finor). A industrialização nordestina, enfim, em harmonia com a do Centro-Sul (isto é, compondo um “arco de especializações regionais”), deveria se processar a um ritmo superior àquela, sobretudo com a finalidade de absorver, o mais rapidamente possível, o grande contingente de desempregados e subempregados urbanos existente na região.

Mas o modelo de substituição de importações havia sido pensado para os marcos de uma nação, e não de uma região, o que equivale a reconhecer que dois instrumentos muito importantes para desencadear um processo industrializante substitutivo desde o início jamais se fariam presentes, em relação às necessidades nordestinas de industrialização: as tarifas protecionistas e a política cambial. Em tese, a intervenção estatal planejada para a região, corporificada inicialmente na lei de criação da Sudene, buscava compensar esta desvantagem com alguns benefícios fiscais. Contudo, em termos de um projeto autônomo de industrialização, há que ter em mente que tais vantagens representariam uma compensação muito relativa, ou melhor, um instrumento que de fato não lograria uma compensação rigorosa ou integral. Portanto, desde a sua concepção embrionária, aquilo que viria a se tornar o sistema de incentivos fiscais, depois também financeiros, estava destinado a produzir qualquer coisa, menos um centro autônomo de expansão manufatureira. A única possibilidade de isto não se efetivar residiria em um tal poder de atração dos ditos incentivos sobre os capitais privados, capaz de sobrepujar as vantagens locais (como as economias externas) da região mais avançada do país; o que, do ponto de vista teórico, teria a capacidade de provocar a migração desses mesmos capitais (ou de uma importante fração deles) em direção ao Nordeste, diversamente dos movimentos de simples expansão ou diversificação efetivamente verificados. Noutras palavras: teria que provocar modificações substanciais na divisão inter-regional do trabalho.

Ora, assim como o modelo analítico cepalino não levou na devida conta a forma como operava-se, no contexto mesmo da industrialização substitutiva, a integração das economias da periferia latino-americana aos centros hegemônicos do capitalismo, em especial os Estados Unidos, também a análise furtadiana abstraiu de certa forma o estágio em que já se encontravam as relações econômicas inter-regionais no país, passando, conforme Guimarães Neto (1989), de um estágio de simples articulação comercial para outro de integração produtiva propriamente dita, com a destruição acelerada do que ainda restava das economias regionais relativamente autárquicas. Mas, se no plano nacional a autonomia que se imaginava para os países periféricos mostrar-se-ia mais formal que real, no plano subnacional haveria que rebaixar essa autonomia ainda mais, no tocante às políticas e estratégias de desenvolvimento para as regiões.

De outro modo, de acordo com o plano de ação furtadiano, crucial também seria a ampliação da oferta interna de alimentos, na modalidade da produção para o mercado,

---

<sup>30</sup> Decreto-lei n° 1.376, de 12/12/1974 (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1979, p. 223-236). Este Decreto-lei, na verdade, deu roupagem nova a uma série de fundos preexistentes, tratando também de instituir, no que diz respeito ao aspecto macrorregional, o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam).

que seria alcançada, basicamente, pela liberação de terras do setor monocultor, notadamente o açucareiro (devido à racionalização da cultura da cana); pela intensificação da produção de gêneros alimentícios e da pecuária no agreste (incrementos de produtividade); pelo uso racional da irrigação no Vale do São Francisco e em outros pontos com grande represamento de águas; e pela expansão da fronteira agrícola nordestina, em direção, sobretudo, às terras úmidas maranhenses.

Já em relação à problemática especial do semi-árido, cabia, em primeiro lugar, mudar a política de combate aos efeitos das secas, em especial no que tange ao aproveitamento de águas e solos da área. A nova política deveria pautar-se pela unidade de ação dos órgãos atuantes na região, garantida por meio de uma coordenação estatal centralizada. Em outras palavras, tratar-se-ia de tornar compatíveis as ações dos diversos órgãos regionais com a política de desenvolvimento econômico traçada para a região. Ademais, tornar-se-ia imperativa a reestruturação completa da economia do semi-árido, daí resultando a definição da unidade produtiva ótima para essa área – pela combinação mais racional da pecuária extensiva com o cultivo de xerófilas – e a ampla redução do âmbito da agricultura de subsistência. Em conseqüência, definir-se-ia também o excedente populacional a ser transferido para a nova fronteira agrícola regional, o *hinterland* maranhense, no qual organizar-se-iam empreendimentos de colonização, voltados para a produção de gêneros alimentícios e vinculados aos mercados da própria região.

Quanto ao arcabouço institucional imaginado para o enfrentamento da questão regional, exposta nesses novos termos, pode-se afirmar que o mesmo dizia respeito a um grande esforço de planejamento regional, o mais global possível, e envolvendo, naturalmente, a coordenação centralizada das ações do governo federal executadas na região, especialmente daquelas dos órgãos regionais, sem, contudo, extinguí-los. Importa ter em mente, enfim, é que as diversas ações governamentais na região, historicamente pouco articuladas entre si e, algumas vezes, ainda, sobrepostas, passariam a obedecer a um ordenamento geral do plano estabelecido, o qual expressaria as diretrizes da política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. A cooperação dos estados da região a esse esforço de planejamento global também estava prevista e consubstanciava-se na elaboração de planos estaduais de desenvolvimento (para o que se sugeriam um assessoramento),<sup>31</sup> naturalmente compatíveis com os planos regional e nacional.

Como se sabe, após muitas discussões, sobretudo no Congresso Nacional, foi criada, a fins de 1959, a Sudene, com a missão de conduzir esse esforço de planejamento para tratar da questão nordestina, que passava a ser entendida, hegemonicamente, pela ótica do subdesenvolvimento econômico e da existência de graves desequilíbrios regionais. Ao mentor individual principal desta transformação da questão regional no país, Celso

---

<sup>31</sup> Antecipando-se a essa proposta, destacam-se as criações da Comissão de Desenvolvimento Econômico (Codepe), em 1952, em Pernambuco; e da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955, na Bahia.

Furtado, caberia a tarefa de guiar a nova instituição, ainda que esta não correspondesse integralmente ao seu projeto original.<sup>32</sup>

### **MUDANÇA DE RUMOS: OS ANOS 90 E O DESMONTE FINAL DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

#### *Um panorama nacional: inserção passiva à nova ordem econômica mundial e reformulação das políticas públicas sob a hegemonia do neoliberalismo*

Os anos 90 marcaram de forma acentuada, para o Brasil, e sobretudo no período dos dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), um duplo movimento: no plano externo, sua subordinação explícita à nova ordem econômica mundial; no plano interno, o desmantelamento final do Estado desenvolvimentista. Em ambos os casos, os veículos privilegiados foram tanto as políticas (monetária, cambial, de abertura comercial desenfreada, de flexibilização dos fluxos externos de capitais etc.) como as reformas pró-mercado (desregulamentações, privatizações, quebra de monopólios estatais, concessões de serviços públicos etc.), todas elas de corte neoliberal,<sup>33</sup> muito ao contrário do que afirma um balofo senso comum quando busca dar conta de que todos esses eventos teriam sido imposições da chamada globalização da economia.

Desse modo, foi durante os governos Cardoso que o país passou a adotar políticas e reformas ortodoxas de uma forma avassaladora, com destaque para a idéia-força do controle da inflação a qualquer preço. A adesão tardia e passiva do Brasil ao vagalhão neoliberal provocou uma sobreposição de tempos ou etapas, acelerando e intensificando efeitos econômicos e sociais tais como: quebra de grupos empresariais tradicionais, até mesmo na órbita do capital financeiro, apesar da grande financeirização da economia; desemprego estrutural crescente; sucateamento de estruturas produtivas setoriais e regionais; desnacionalização e desindustrialização; precarização das relações de trabalho; debilitamento dos movimentos sindicais e sociais. O que remete à conclusão sumária de que o Brasil, assim como a América Latina de modo geral, integrou-se à nova

---

<sup>32</sup> O esboço da nova instituição, contido no plano de ação proposto no documento, é bastante exíguo. Pode-se depreender, no entanto, que sua característica principal seria a de unificar a ação do Estado na região, o que implicaria coordenação centralizada. Roberto Campos, por sua vez, novamente ao prefaciá-lo (1968), argumenta que o "modelo Sudene", incluindo a fórmula do Conselho Deliberativo – reunindo majoritariamente governadores e representantes de órgãos governamentais –, nasceu mais propriamente das discussões travadas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento do que das idéias de Furtado. Ora, independentemente da atração que a referida fórmula desse conselho viria a exercer no futuro, cabe reconhecer que a proposta de Furtado era teoricamente mais adequada aos objetivos de uma intervenção estatal ampla e planejada na região, o que não quer dizer que tal proposta fosse mesmo factível, dado o próprio contexto político da época.

<sup>33</sup> Na verdade, a "onda" de políticas e reformas liberalizantes chegou à América Latina nos anos 80, na esteira dos planos de estabilização monetária, e logrou redobrar suas forças com o celebrado "Consenso de Washington", no final desse período. O Brasil alinhou-se formalmente a esse movimento global com a vitória de Collor de Mello para a presidência, em 1989. Este, contudo, apeado do poder em 1992, não conseguiu levar adiante o projeto neoliberal internamente, com o que se seguiu um interregno (mandato de Itamar Franco), período no qual aquele projeto, se não refluíu completamente, viu-se obrigado a ficar razoavelmente estagnado.

ordem econômica mundial pela via de uma globalização essencialmente financeira, e sem qualquer projeto factível visando ganhos de autonomia externa e interna (FIORI, 1997).

Os neoliberais brasileiros, assim como os demais de outras partes do mundo, e tanto antes como agora, sempre fizeram questão de ignorar a presença ativa e expansiva do Estado na economia como um traço comum aos processos de desenvolvimento capitalista, mais ou menos retardatários (“algo de difícil comprovação empírica”, como sempre afirmaram). Preferiram, como de hábito, enxergar a existência de um terrível “leviatã” (no caso, um “leviatã dos trópicos”), sempre a atrapalhar a manifestação plena das virtudes intrínsecas aos mercados. O receituário neoliberal e sua posterior execução só poderiam contemplar, assim, o desmanche do Estado desenvolvimentista e sua parafernália de instituições, regulamentações, mecanismos e políticas, e de cujo processo a expressão mais dramática talvez tenha sido a mutilação da *intelligentsia* nacional – historicamente formada no setor público – e a desestruturação de um já frágil sistema de políticas sociais (SANTOS; RIBEIRO, 1993, p. 128). Em síntese, conforme Fiori (1995, p. 79-80):

No final de uma longa trajetória, fazia-se mais explícito o que foi sempre, num só tempo: a força e a fragilidade do Estado desenvolvimentista brasileiro [...] Foi forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Mas foi fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre sobre o fio da navalha de uma aliança conservadora e de uma estratégia econômica liberal-desenvolvimentista, acabou sucumbindo às contradições que o moveram e instabilizaram constantemente. Premido entre a necessidade de comandar a fuga para frente necessária à soldagem de um conjunto extremamente heterogêneo de interesses e a necessidade de se submeter ao veto que esses mesmos interesses faziam à estatização, propiciou, por um lado, a ordem, os subsídios, os insumos e a infra-estrutura, sendo impedido, por outro, de realizar a monopolização e a centralização financeira.

Esfacelado o aparato estatal desenvolvimentista, configurou-se progressivamente em seu lugar um novo modelo de Estado, o qual, para lamento de uns e verdadeiro regozijo de outros, tendeu, de modo geral, para o clássico padrão mínimo, velha receita liberal adaptada aos novos tempos: ênfase permanente na estabilidade monetária, rigor crescente quanto à disciplina dos “bons” fundamentos macroeconômicos e extrema modéstia em relação aos gastos sociais são alguns dos seus traços mais visíveis. Estado mínimo esse que é forte e fraco a um só tempo: forte na manutenção de uma determinada ordem econômica e social, a qual se pretende inflexível e até perpétua; mas fraco quando se trata de intervir na dinâmica econômica da sociedade, de acordo com uma perspectiva redistributiva promotora de uma maior homogeneização entre as classes sociais. Afinal, trata-se do Estado “mini-maxi”: mínimo para a área social e máximo para os interesses do capital.

O que se podia esperar das políticas públicas emanadas desse “novo” modelo de Estado? De um ponto de vista radicalmente distinto do ideário (neo)liberal, somente o “melhor do pior”. Com efeito, nos anos 90, e sobretudo após o ajuste passivo do governo

brasileiro à nova ordem econômica mundial, aquelas políticas públicas teoricamente disponíveis em sua forma mais ativa (fiscal, tributária, creditícia, industrial, social, científica e tecnológica etc.) entraram em processo de franca letargia, ficando inteiramente subordinadas a uma política muito específica, a monetária, particularmente em sua apoplética estratégia deflacionista. De um modo tragicômico, tais políticas passaram a ficar lotadas, em primeira instância, na esfera do Ministério da Fazenda, zeloso guardião da estabilidade da moeda; e, em última e mais importante instância, no âmbito das chamadas organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, às quais cabe a representação concreta dos interesses das principais forças econômicas que atuam no plano internacional. Desse modo, no campo das políticas macroeconômicas, quer fiscal quer monetária, o controle, em essência, foi escapando mais e mais ao governo.

Não deve causar estranheza, portanto, que, na confluência desse triunfalismo neoliberal com a euforia em torno da chamada globalização, e também com o imenso vazio imposto – externa e internamente – ao aparelho estatal brasileiro, haja se formado um verdadeiro cipoal de teorias e abordagens dispostas a apregoar as virtudes inerentes aos “novos tempos” desta pós-modernidade extremamente vulgarizada (pós-industrial, pós-fordista, pós-burocrática, pós-ideológica, pós-utópica, pós-qualquer coisa). Somente a título de menção, convém destacar determinadas abordagens, em suas variantes de panacéia, quase míticas, como as do desenvolvimento local, integrado e sustentável; da descentralização das políticas públicas; da regulação de base positiva; do estímulo ao empreendedorismo, à economia solidária, à filantropia corporativa (travestida de “responsabilidade social” das empresas) e ao voluntariado; do papel das micro e pequenas empresas como verdadeiro eixo estruturante do novo modelo de desenvolvimento econômico. Desnecessário afirmar que o fato de que algumas dessas abordagens passaram a ser largamente difundidas pelo Banco Mundial em direção à periferia capitalista já é por si só bastante revelador. Todas essas pretensas teorias são, em maior ou menor medida, fruto do pano de fundo ideológico no qual se desenrola a etapa contemporânea do modo de produção capitalista. Assim, terminam por delimitar o campo da atuação estatal, impondo limites muito claros no que diz respeito, especialmente, às políticas sociais de natureza redistributiva. Para os países periféricos em geral e para o Brasil em particular, não apenas em relação aos seus governos como também em relação a muitas de suas universidades, nada mais justo do que lembrar Keynes, pois ditos países foram conquistados de uma forma tão avassaladora por essas teorias como a antiga Espanha o foi pela Santa Inquisição. Se é verdade que o capitalismo, assim como outros modos de produção anteriores, sempre promoveu teorias e ideologias de conformação ou integração sistêmica, não é menos verdadeiro que algumas delas foram mais elaboradas enquanto que outras foram mais chegadas a festividades. Na atualidade, porém, difícil é saber qual delas é a mais festiva.

Dentre os mais eufóricos, chegou-se à conclusão de que, como ainda não havia sido encontrado um substituto à altura para o crescimento econômico – dada a continuidade

do crescimento demográfico, embora relativamente declinante de forma geral –, esse novo modelo de Estado (tendendo ao padrão mínimo), assim como o anterior (desenvolvimentista), continuava atento às suas históricas funções de promotor do desenvolvimento;<sup>34</sup> e de que as reformulações impostas às políticas públicas se tratavam apenas de uma necessária adequação aos “novos tempos”. Idéia cômica, se antes não fosse trágica, especialmente por suas danosas conseqüências sociais. Pois, na atual etapa de supremacia (ou sobrevida, para alguns) dos cânones neoliberais, o desenvolvimento econômico, como categoria analítica, retrocedeu ao estágio da tradição inaugurada por Adam Smith, com pretensões de validade universal para os espaços do capitalismo. Em outras palavras, refere-se à expansão dos mercados, a qual é engendrada, essencialmente – e isto é o mais importante –, pelos próprios mercados. Em sentido ainda mais estrito, resume-se tão-somente à mobilização dos agentes econômicos (indivíduos e firmas). O que só pode levar à conclusão de que a repetição, à exaustão, do termo “desenvolvimento” por diversas abordagens teóricas da atualidade constitui uma mística ou superstição, para não dizer um engodo.

Na prática, porém, os acontecimentos caminharam numa direção ainda pior, pois os governos nacionais de modo geral – e o brasileiro foi um exemplo gritante – contraíram uma espécie de fobia ao crescimento econômico por meio de estímulos à demanda e, sobretudo, por meio de investimentos públicos, sempre por temor à inflação, ou melhor, à conseqüente fuga de capitais externos que aquela poderia provocar, justamente por revelar o não cumprimento dos “bons” fundamentos macroeconômicos exigidos pelos mercados financeiros (FIORI, 1997). No caso do Brasil, tomou-se como consagrada a anemia relativa dos capitais privados nacionais (para alguns, sempre a parte mais frágil do tripé característico do capitalismo brasileiro), mas tratou-se também, de modo deliberado e com grande paixão, de atrofiar o setor público, historicamente o principal responsável pela acumulação capitalista no país. Tudo isto com a fé inabalável de que o crescimento viria naturalmente e de forma auto-sustentada, em virtude do aporte dos investimentos externos. Em síntese, poucas vezes se viu tamanha ignorância em relação à constatação histórica de que “el motor del crecimiento son las externalidades que el mercado no provee con eficiencia; a menos que el Estado intervenga, aunque en forma extremadamente selectiva, no habrá crecimiento” (PRZEWORSKI *apud* GUIMARÃES, 1997, p. 8).

Ora, se do lado das políticas econômicas nacionais voltadas para o crescimento constatou-se uma crescente apatia, do lado das políticas sociais propriamente ditas verificou-

---

<sup>34</sup> Mesmo no interior da máquina governamental, outras abordagens teóricas foram mais realistas, no sentido de que pressentiram que o modelo econômico adotado tornaria praticamente impossível propiciar algum crescimento considerável. Mas, paradoxalmente, ditas abordagens adotaram um claro menosprezo quanto à necessidade do crescimento econômico – aliado a reformas estruturais, nunca é demais lembrar – para a superação das estruturas do subdesenvolvimento em economias como a brasileira; e passaram a enfatizar tão-somente a necessidade de redistribuição da renda para a resolução dos problemas nacionais. Desnecessário afirmar que a redistribuição da renda, em qualquer sociedade capitalista, está longe de ser um ponto pacífico ou consensual, configurando uma situação que pode ser ainda agravada em períodos de estagnação econômica.

se um brutal retrocesso. Pois estas passaram a se inserir no grande arco teórico-ideológico da filantropia (neo)liberal, assumindo um caráter nitidamente residual, quando muito. O caso emblemático foi o Programa Comunidade Solidária, que afirmava buscar atingir uma articulação ideal entre o governo, o setor privado, a sociedade civil e as organizações não-governamentais, estas últimas representantes de um pretenso terceiro setor (nem estatal, nem privado). Os objetivos visados eram, explicitamente, o de combater a pobreza pela promoção de uma espécie de “auto-ajuda”, especialmente em relação às comunidades (afastando-se, portanto, da categoria analítica “sociedade”) mais necessitadas; e o da formação de uma “rede” (outro termo preferido da atualidade) de atores locais, visando a obtenção de uma maior sinergia para a operacionalização das medidas governamentais.

Ademais, a ênfase exagerada, algo obsessiva, das políticas sociais no plano local foi a própria reverberação do argumento triunfalista de que a maximização da autonomia da esfera municipal promove, por razões óbvias de proximidade ao público-alvo, maior eficiência alocativa no atendimento às demandas dos cidadãos, além da ampliação da participação política, a qual retroage sobre o próprio governo municipal em termos de um maior controle social, configurando assim um processo de melhoria contínua. Sem embargo, também a competição entre os diversos espaços subnacionais passou a ser vista como positiva, pela geração de inovações no setor público. Essa lógica competitiva talvez tenha sido o aspecto mais relevante da descentralização das políticas sociais, de acordo com os valores então hegemônicos. Para Melo (1996, p. 13), “[...] a descentralização seria um *market* ou *competition surrogate*, ou seja, criaria, à semelhança do mercado, incentivos que promovem competição e eficiência alocativa”. Portanto, os processos de descentralização e de redescobrimto das virtudes do plano local foram informados pelo signo do neoliberalismo. Significaram, em outros termos, o desmonte do poder central e a redução de suas atividades de produção e regulamentação/regulação. Daí que, notadamente para os Estados nacionais mais fragilizados, a conseqüência não poderia ser outra senão a “perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política” (MELO, 1996, p. 14).

Pode-se afirmar que os teóricos “localistas” (na falta de uma melhor designação para os mesmos), à maneira dos neoclássicos e neoliberais em geral, possuem um otimismo inveterado, já que associam à idéia de promoção da competição a de convergência final dos distintos processos locais de desenvolvimento. Ora, há que se entender que em países periféricos marcados por grandes e já institucionalizadas desigualdades sociais e regionais, caso clássico do Brasil, o incremento da descentralização, quer dizer, do poder do âmbito local, tende a reforçar ainda mais tais desigualdades, cristalizando-as mesmo. Pois a lógica que se instala é de fato mais e mais competitiva, e faz-se representar pela tese de que as unidades subnacionais devem formular e executar políticas públicas de sua competência, a qual deve ser crescentemente ampliada, independentemente de quaisquer considerações externas, mesmo aquelas relacionadas ao Estado

nacional. Nestes termos, o resultado global dessa competição pode ser conhecido *a priori*. Em outras palavras, o reforço dos espaços já mais capacitados, em detrimento não só dos menos capacitados, mas da própria integração do espaço nacional. Por seu turno, os fundos constitucionais de repartição de uma parcela das receitas públicas entre unidades subnacionais (estados e municípios) não conseguem deter essa tendência; quando muito a amenizam, pois só em parte são de natureza redistributiva, além do que têm perdido importância relativa no total das receitas públicas do poder central, ao longo dos últimos anos, em decorrência da lógica dominante do ajuste fiscal (crescimento das receitas tributárias não-compartilhadas). O mais provável, porém, é que nenhuma destas constatações consiga convencer os “localistas”, que seguirão apostando na convergência final dos processos de desenvolvimento local, obcecados que estão, por um lado, pela miragem da conquista plena da cidadania por meio do alargamento máximo da autonomia política e fiscal dos governos municipais; e esquecidos, por outro, das lições de Polanyi (2000, p. 68-71), entre outros, de que toda medida redistributiva requer algum grau de centralização.

Para o caso brasileiro, não poderia ser outro o resultado final de todo este *imbroglio* senão a explosão de conflitos intrafederativos, vale dizer, a exacerbação da competição entre unidades subnacionais (ou horizontalização da disputa, opondo estados a estados e municípios a municípios), bem como sua própria generalização (o alargamento da esfera dessas disputas, não mais se atendo exclusivamente a recursos tributários e investimentos), e cuja expressão mais rotunda desse processo foi a cognominada guerra fiscal, acarretando uma fragilização persistente da federação brasileira, além da perda global de receitas tributárias para o setor público (AFFONSO, 1995, p. 60-62). Não obstante as boas intenções dos que vêm nos planos estadual e local a possibilidade mais concreta de realização da cidadania, o aspecto prevaLENcente foi o da competição econômica desenfreada via renúncia fiscal, configurando uma situação de irracionalidade coletiva (MELO, 1996, p. 17). Não há que espantar, pois, com o que Vainer (1995) definiu como o “paróquialismo mundializado”, ou seja, os espaços da exacerbação de políticas ativas neolocalistas, sejam de natureza segregacionista em termos socioespaciais, sejam de busca frenética de estreita articulação junto a circuitos econômicos nacionais e, preferencialmente, internacionais. As coalizões de poder desses espaços, “Ao invés de contraporem interesses e pautas regionais ao Estado central, [...] apostam no enfraquecimento da União e adotam um liberalismo realista e pragmático: total liberdade para o capital, total controle sobre o fluxo da força de trabalho” (VAINER, 1995, p. 462).<sup>35</sup>

### *Réquiem para as políticas nacionais de desenvolvimento regional*

Estabelecido o marco teórico que balizou, no país, durante os anos 90, a formulação e a execução de políticas públicas de natureza mais global, que se pode afirmar, para o

---

<sup>35</sup> Consulte-se também Vainer (2002).

mesmo período, daquelas mais específicas de combate às desigualdades regionais? De forma muito sintética e sob uma ótica que entende que a efetividade de tais políticas depende necessariamente de forte intervenção governamental – o que equivale a dizer que precisam ser políticas bastante ativas –, fruto, em última instância, das concepções teóricas e políticas sobre a questão regional hegemônicas ao final dos anos 50 e início dos 60, muito pouco, além daquilo que se poderia definir como o seu enterro simbólico.

É bem verdade que a própria crise do planejamento regional – aqui entendido como a idéia-força que deu sustentação às políticas e programas relativamente ativos de combate às desigualdades regionais e serviu de subsídio para a criação ou reorientação das instituições em tese voltadas para o tratamento da questão nordestina – não se instalou por inteiro no período dos dois governos Cardoso. Por razões diversas, o planejamento regional vinha perdendo fôlego já há muito tempo. Em termos gerais, pode-se afirmar que seu período de figuração entre as principais ações governamentais foi muito curto; no mais das vezes, pautou-se pela complementaridade em relação ao planejamento nacional, e sua tônica foi essencialmente compensatória e acessória.<sup>36</sup> Daí que os impactos de determinadas políticas setoriais nacionais fossem às vezes mais relevantes para as realidades regionais em geral, e a nordestina em particular – transformando-a ou preservando-a –, do que aqueles oriundos das políticas ditas regionais (ARAÚJO, 1995a; VAINER, 1995).

Convém lembrar também que, logo após a instauração do regime autoritário militar, a instituição regional mais dedicado ao esforço de planejamento, a Sudene, foi rebaixada hierarquicamente, passando da posição de um órgão diretamente subordinado à Presidência da República à de mais um órgão vinculado a algum ministério;<sup>37</sup> paralelamente, e mais grave, a agência de planejamento foi deslocada do papel coordenador dos orçamentos federais para a região – e, conseqüentemente, também do papel elaborador de projetos de transformação econômica e social – para o de mera gestora dos incentivos fiscais e financeiros. Mas também estes foram minguando relativa e paulatinamente.<sup>38</sup> A partir de 1963, ainda de forma embrionária, surgiram outros incentivos de caráter espa-

---

<sup>36</sup> O afastamento progressivo da Sudene para uma posição marginal no Sistema Nacional de Planejamento (instituído em 1969), processo iniciado já nos anos 70, assim o atesta. A partir disso, “os órgãos regionais de planejamento passam a atuar como entidades mais destinadas a apontar problemas e sugerir soluções a serem ou não aceitas pelos órgãos centrais, e como executores das diretrizes baixadas pelos centros nacionais de planejamento” (SAMPAIO *et al. apud* SOUZA, 1997, p. 504).

<sup>37</sup> Na verdade, a partir desse período, não só a Sudene como outros órgãos regionais – à exceção do BNB, talvez devido a sua natureza de instituição financeira, embora mais voltada para o fomento – iniciaram uma “peregrinação” por diversos ministérios, alguns destes criados, ao que tudo indica, à luz de composições político-partidárias clientelistas.

<sup>38</sup> Não obstante, no universo restrito do 34/18, a cobertura estatal chegou aos 75% do total de certos projetos, conforme a prioridade atribuída aos mesmos pela Sudene. Adicionalmente, uma parte do investimento que cabia à classe empresarial podia ser ainda financiada pelo BNDE ou pelo BNB (no limite, a participação de recursos privados poderia cair para 12,5% do total do investimento), e as liberações do 34/18 aos investidores passaram a ser aceitas, inclusive, para a amortização desses empréstimos e para os custos com capital variável, e não mais

cial, desta feita para a Região Norte, também considerada atrasada, esboçando-se, com isso, a criação de outras agências de planejamento e desenvolvimento à repetição do “modelo Sudene”, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).<sup>39</sup> Mas isto por si só reforçava a questão regional. Contudo, já a partir de 1966, as opções para tais incentivos passaram a ser também de caráter setorial, quer dizer, sem a necessidade de localização das inversões produtivas em regiões subdesenvolvidas. Seguiu-se a isto uma verdadeira generalização dos incentivos e isenções fiscais, sem se abandonar por completo a perspectiva regional, mas perdendo-se o *status* de diferencial que caracterizava aqueles mecanismos anteriormente criados para promover o desenvolvimento das áreas mais atrasadas (MOREIRA, 1979, p. 76-77; CANO, 1981, p. 13-14).

Assim, o mecanismo de incentivos fiscais, depois financeiros (34/18 e Finor), acoplado a uma política de combate às desigualdades regionais, sofreria sério desgaste a partir de 1966, impactando negativamente a referida política, ainda que tal impacto tenha que ser relativizado, devido ao próprio caráter limitado, do ponto de vista estruturalmente transformador, daquele mecanismo. De todo modo, equivale a afirmar que, se em algum período da trajetória da política nacional a questão regional constituiu uma prioridade, esse período durou muito pouco. Ademais, a autonomização crescente do dito mecanismo *vis-à-vis* as próprias políticas ativas de desenvolvimento regional – supostamente expressas na técnica da planificação regional – revelavam, na verdade, o debilitamento progressivo destas e não o fortalecimento daquele. A força progressivamente decrescente dos quatro planos diretores elaborados pela Sudene assim o atesta.<sup>40</sup> De passagem, aliás, convém lembrar, de forma bastante resumida, os resultados alcançados pela estratégia intervencionista efetivamente implantada na região, bem diferente, por sinal, daquela pensada por Furtado: jamais se realizou a idéia de um núcleo autônomo de expansão manufatureira, e o aumento no ritmo da industrialização nordestina, além de atender prioritariamente aos interesses dos capitais privados em suas estratégias de expansão e diversificação (MOREIRA, 1979), implicou, na maioria dos casos, uma especialização regional com função complementar em relação à industrialização hegemônica no Brasil, localizada no Centro-Sul; a agricultura nordestina da zona litorânea, marcada pelo latifúndio monocultor, não sofreu transformações de monta, em grande parte pelas históricas resistências das classes proprietárias de terras; e a

---

apenas para inversões em capital fixo, como originalmente formulado. Como se tudo isto não bastasse, foram concedidas outras vantagens fiscais, nos âmbitos estaduais e municipais, destacando-se as isenções, parciais ou totais, em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), um importante tributo (MOREIRA, 1979, p. 92-98). Realizar inversões produtivas – pelo menos aparentemente – no Nordeste tornou-se, assim, um negócio altamente rentável para os capitalistas. Mas, para além do discurso neoliberal míope que enxerga em tudo isso um conluio entre burocratas e empresários “rentistas”, tais eventos atendiam às necessidades estruturais de acumulação do capitalismo brasileiro, historicamente marcado por taxas extraordinárias de remuneração aos capitais lotados nas atividades mais dinâmicas, taxas estas reafirmadas, adicionalmente, pelo acirramento da exploração da força de trabalho. Sobre este último aspecto, veja-se Oliveira (1984, p. 55-75; 1990).

<sup>39</sup> A Sudam foi criada em 1966.

<sup>40</sup> Consulte-se Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1966a, 1966b, 1966c, 1968). Ressalte-se, inclusive, que o IV Plano Diretor, o último elaborado pela Sudene, foi substituído às pressas pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste, visando uma compatibilização formal entre os planos regional e nacional.

economia do semi-árido não passou por qualquer reestruturação radical, vindo a enfrentar, ainda, a decadência da cultura de sua principal xerófila, o algodão, e reproduzindo o mesmo quadro de calamidade social quando da incidência das secas.<sup>41</sup>

Assim, não causa espanto que a preocupação formal com a questão regional, mesmo pela ótica estreita da necessidade da elaboração e execução de planos de desenvolvimento regional, expressa inclusive nas Constituições federais,<sup>42</sup> foi-se tornando paulatinamente letra morta. E, nos anos 60 e início dos 70, em que pese a centralização de boa parte dos recursos tributários pela União, para posterior repartição, esta passou a ser feita cada vez mais ao largo do plano macrorregional, quer dizer, diretamente – e de forma também crescente em termos de recursos, conforme aumentavam os fundos de partilha – entre o poder central e as unidades subnacionais; e, mais grave, deu-se aos recursos envolvidos na partilha um caráter setorialmente vinculado, diminuindo assim o raio de manobra para o enfrentamento de questões mais estruturais dos espaços subdesenvolvidos, não apenas para as macrorregiões, mas inclusive para os próprios estados e municípios (SANTOS; RIBEIRO, 1993, p. 123-124). Um fenômeno que Vainer (1995) caracteriza como um ataque desfechado pelo poder central às instâncias macrorregionais tradicionais, do seguinte modo:

As políticas micro e mesorregionais, bem como os famosos pólos e programas de desenvolvimento integrado, instauraram no aparelho de Estado uma nova geografia que, simultaneamente, refletia e sustentava novos recortes. O território brasileiro dos anos 70, olhado a partir do poder central, certamente poderia ser visto como um espaço submetido a um intenso processo de globalização e fragmentação, processo que se consubstanciava num verdadeiro ataque em pinça às regiões tradicionais: por um flanco (por baixo), a região vai sendo reduzida a um conjunto de microlocalizações em que se implantam pólos e programas especiais; por outro (por cima), a região vai sendo dissolvida num espaço nacional totalmente integrado e funcionalizado. (VAINER, 1995, p. 452).

Enfim, enquanto o planejamento nacional teve alguma força, foi possível garantir ao planejamento regional uma fatia de atuação marginal, embora com sucessivas perdas de autonomia, em virtude do próprio crescimento dos órgãos setoriais centrais. Mas, no momento em que se deu início ao desmanche do Estado desenvolvimentista, o planejamento regional, assim como o nacional, foi ruído com velocidade crescente. Mesmo a grande desorganização administrativa que vigorou no curto governo Collor de Mello, em termos de seus impactos negativos sobre a administração pública em geral e, em

<sup>41</sup> Sobre a trágica atualidade do diagnóstico furtadiano para o semi-árido, veja-se, por exemplo, Vidal (2003).

<sup>42</sup> Para as Constituições de 1967, 1969 e 1988, veja-se, respectivamente: art. 8º, XIII; art. 8º, XIV; art. 21, IX. Já a Constituição de 1988, em virtude da mobilização de alguns setores políticos durante a Assembleia Nacional Constituinte, dedicou toda uma seção às regiões (veja-se o art. 43, §§ 1º ao 3º). Mas os dispositivos apresentados não constituíam nenhuma novidade em si, e sim apenas a ratificação do arcabouço político-institucional que ainda vigorava. Tais dispositivos foram, então, progressivamente colocados em desuso, especialmente aqueles que dependiam de lei complementar para sua efetivação. Ressalte-se, ainda, que o socorro às populações atingidas pelos efeitos das secas – incluídas no rol das calamidades públicas – jamais deixou de figurar, nos referidos textos constitucionais, como uma obrigação da União.

particular, sobre o arranjo institucional montado com vistas à questão regional, não alcançou a mesma magnitude do ocorrido posteriormente, durante os dois governos Cardoso. Nestes, e como uma contrapartida natural das opções ideológicas efetivamente adotadas, não apenas foram desprezadas as políticas de combate mais efetivo às desigualdades regionais; a estratégia incluiu sempre, nos momentos mais favoráveis ao governo, a proposta de desmanche do referido arranjo institucional e, naqueles outros não tão favoráveis assim, uma espécie de “morte por inanição” induzida, tanto intelectual como operacionalmente, com o que se acelerou tremendamente o desgaste dos órgãos regionais. Estes, além da cobertura de seus custos administrativos (mesmo assim com dificuldades crescentes), dispunham de muito pouco para promover ou financiar ações algo transformadoras da realidade nordestina. Por outro lado, o governo tratou de revigorar antigas práticas, às vezes com novas roupagens: o assistencialismo de sempre, quando da incidência das secas, exacerbado-o ainda mais quando uma delas coincidiu com um período eleitoral, caso da seca global de 1998; a reentronização da solução hidráulica, ao admitir, mais ou menos explicitamente, que a falta de água constituía o mais sério problema nordestino (a proposta de transposição do Rio São Francisco foi por diversas vezes associada a isso), no que constituiu um brutal retrocesso teórico; a abordagem da irrigação como panacéia para a zona semi-árida etc.

Assim, em relativamente pouco tempo, acelerou-se sobremodo e deliberadamente o processo de desgaste a que já estavam submetidas as políticas e instituições de cunho regional. Destacam-se, desse período (governos Cardoso), em linhas gerais: a letargia a que foram condenadas tais instituições (mesmo o BNB, em tese mais protegido dessa diretriz governamental), à espera contínua do cumprimento das promessas de reformas em suas estruturas; a extinção do Dnocs,<sup>43</sup> seguida da reversão da mesma<sup>44</sup> devido a pressões políticas, embora sem qualquer ação posterior de reestruturação firme do órgão;<sup>45</sup> as pressões de setores do governo, particularmente aqueles responsáveis pela condução da política de estabilização, no sentido da redução do aporte de recursos para o Finor – equivalendo a uma diminuição da renúncia fiscal da União em favor do referido fundo de investimentos –, face às alegadas necessidades de ajuste nas contas públicas (leia-se ajuste fiscal concernente à política de estabilização monetária, sob monito-

---

<sup>43</sup> A extinção do Dnocs estava embutida na Medida Provisória nº 1.795, de 01/01/1999, que tratava da organização do Poder Executivo federal.

<sup>44</sup> A suspensão da extinção do Dnocs fazia parte da Medida Provisória nº 1.799, de 21/01/1999, que igualmente tratava da organização do Poder Executivo federal. Posteriormente, por intermédio de um decreto presidencial s/nº, de 01/02/1999, criou-se uma comissão especial para analisar as competências do órgão, bem como para propor a modificação das ações governamentais destinadas ao combate aos efeitos das secas.

<sup>45</sup> Para os apreciadores do gênero da ficção política, cabe verificar a Lei nº 10.204, de 22/02/2001, que trata da reestruturação do Dnocs. Independentemente de juízos de valor quanto à política expressa nas ações determinadas para o órgão, é razoável imaginar uma brutal contradição entre as atribuições formais e seu grau de factibilidade, principalmente em um contexto no qual diversas instituições públicas encontravam-se às voltas com o pagamento de simples despesas administrativas. Sem embargo, o novo rol de atribuições do órgão não deixa de denunciar o caráter da política que o norteia: ênfase especial é dada à doação de alguns açudes públicos, essencialmente para governos estaduais e municipais, e à transferência em definitivo da administração dos perímetros públicos de irrigação para entidades privadas.

ramento, neste particular, do FMI); finalmente, a extinção da Sudene – então completamente desfigurada em relação ao seu projeto original –, em meio a uma grande algaravia em torno de malversações de recursos públicos oriundos dos fundos de investimentos (principalmente o Finam, mas também o próprio Finor);<sup>46</sup> e a criação de mais uma agência – modalidade de órgão que passou a pulular no setor público, na esteira do ideário que presidiu a Reforma do Estado –, a de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), e também do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (em substituição ao Finor).<sup>47</sup> Em termos estritamente formais, nunca se soube ao certo para que a nova agência serviu, ou melhor, não se conseguiu discernir o que quis expressar exatamente a política oficial dos governos Cardoso para o tratamento da questão regional, envolta que esteve em mera fraseologia tecnoburocrática. Se é verdade que a crise que se abateu sobre as políticas ativas de desenvolvimento regional e suas instituições correlatas não pode ser creditada exclusivamente aos períodos dos governos Cardoso, não se lhes pode negar o mérito – aqui entendido como afirmação de coerência – próprio de quem, profundamente comprometido com os valores neoliberais então hegemônicos, tratou de sepultar a ambas, senão em seu sentido aparente, certamente em seu sentido projetual de mudanças estruturais. Poder-se-ia alegar ainda que as instituições regionais persistiram, com apenas uma troca: em lugar de uma superintendência pesada e burocrática, uma agência ágil e flexível; e também que as políticas e os planos regionais continuaram a ser

---

<sup>46</sup> Uma vez mais, a mídia tratou de abordar o caso de tais malversações de maneira sensacionalista. Mas, para além da justa indignação moral com os escândalos, a perplexidade revelava uma profunda ignorância quanto às relações que envolvem qualquer Estado capitalista e as classes dominantes de uma sociedade. Essa perplexidade evoluiu, como não poderia deixar de ser diante dos valores então hegemônicos, para uma condenação sumária do Estado, no caso representado pelas instituições responsáveis pela aprovação e fiscalização dos projetos empresariais beneficiários dos recursos dos fundos de investimentos. Mas essa repentina moralidade da mídia era paradoxal, pois tomava como um dado normal o comportamento dos empresários em usufruir ao máximo as “facilidades” oferecidas pelo Estado, talvez por estarem agindo de acordo com a velha racionalidade econômica. Ora, é justamente neste ponto que reside a principal falácia dos que, apregoando combater a corrupção e outras práticas espúrias, propugnam pelo minimalismo do Estado, um papel, por sinal, ao qual a mídia, de forma predominante, se entrega com grande prazer. Pois bem: se mesmo debaixo de certa regulamentação estatal (como nos casos dos fundos de investimentos, por exemplo) a classe empresarial tende a agir de acordo com a forma acima descrita, imagine-se o que a mesma fará, no conjunto da sociedade, em um regime de *laissez-faire*. Desnecessário afirmar que os adoradores do “deus” mercado objetarão a isto, invocando os poderes místicos de auto-ajustamento dos chamados mecanismos de mercado.

<sup>47</sup> Tudo isto na Medida Provisória nº 2.145, de 02/05/2001, que tratou também da extinção da Sudam e da criação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (Ada) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (em substituição ao Finam). Posteriormente, esta Medida Provisória foi desmembrada em outras duas, cada uma delas relativa a um âmbito regional (Nordeste e Amazônia), sendo sucessivamente reeditadas, com pequenas alterações, sob numerações diferenciadas, até tomarem a forma final nas Medidas Provisórias nº 2.156-5, de 24/08/2001 (extinção da Sudene e criação da Adene e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste) e nº 2.157-5, da mesma data (extinção da Sudam e criação da Ada e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia). No tocante aos fundos de desenvolvimento criados, é interessante notar a natureza dos recursos que o compõem: dotações orçamentárias à conta de recursos do Tesouro Nacional; eventuais resultados de aplicações financeiras dos seus recursos; produto da alienação de valores mobiliários e dividendos de ações a ele vinculados; e outros recursos previstos em lei (veja-se art. 4º, I a IV, das referidas Medidas Provisórias de 24/08/2001). Previa-se ainda que, a partir de 2003 e até 2013, os fundos seriam compostos exclusivamente pela dotação à conta do Tesouro Nacional do ano de 2002 (cerca de R\$ 660.000.000,00 para o Nordeste e R\$ 440.000.000,00 para a Amazônia), corrigida pela variação acumulada da receita corrente líquida da União. Não é necessária grande dose de imaginação para perceber que isto significou subordinar a alimentação dos fundos à lógica da política de estabilização, vale dizer, ao ajuste fiscal; pois, na modalidade anterior, o aporte de recursos dependia, em última instância, da dinâmica da economia (a opção da aplicação cabia ao devedor do imposto de renda).

editados. Na verdade, porém, as referidas instituições apenas conseguiram sobreviver, embora sem maiores expectativas quanto ao seu futuro, enquanto que as políticas e os planos regionais estiveram presentes apenas no papel. Em uma situação em que as variáveis-chave escaparam completamente ao controle governamental, falar em planejamento nacional, e mesmo em regional, não é apenas uma questão de equívoco teórico; trata-se mesmo de uma aberração. Em outras palavras, foram outras instâncias, e não o governo brasileiro, que definiram, predominantemente, para o bem ou para o mal, os rumos da nação, bem como de seus diversos espaços subnacionais.

### **CONCLUSÕES: DA PERTINÊNCIA ATUAL DA DISCUSSÃO SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL**

Para um observador atento aos eventos socioeconômicos concretos, talvez pareça uma tolice ou até perda de tempo responder à seguinte indagação: o fenômeno das desigualdades regionais no país permanece de pé, quer dizer, verifica-se plenamente na atualidade? No entanto, caso a resposta seja afirmativa, deve-se também responder a uma outra questão: se tal fenômeno é em si mesmo tão óbvio, onde está, afinal, a expressão teórica e política (em termos de força) correspondente a sua plena manifestação? Portanto, e de outro modo, uma observação um pouco mais atenta sobre as concepções teóricas e políticas hegemônicas ao longo dos últimos anos pode sugerir que a tarefa de buscar respostas a tais questões não é algo tão fácil assim, pelo menos à primeira vista.

Teria havido então um abrandamento de tal fenômeno? Com efeito, diversos trabalhos destacam que, após a máxima concentração espacial das atividades econômicas, em especial as industriais, verificada por volta de fins dos anos 60 e início dos 70, ocorreu um processo de desconcentração espacial das mesmas (AZZONI, 1994; CANO, 1995a; DINIZ, 1995; GUIMARÃES NETO, 1995a, 1995b; DINIZ e CROCCO, 1996; MONTEIRO NETO, 1999, entre outros). Nesse sentido, e particularmente em relação ao Nordeste, tiveram algum êxito as políticas públicas, notadamente as nacionais setoriais, que promoveram a ampliação da infra-estrutura econômica em geral, a aceleração do processo de urbanização, a nova etapa da industrialização e, muito de passagem, a melhoria relativa de alguns indicadores sociais. Mas tal desconcentração foi mesmo tímida em termos macrorregionais, principalmente na direção das duas regiões mais periféricas do país (Nordeste e Norte), desde quando se iniciou a integração do mercado nacional. Em outras palavras, não obstante o movimento de polarização (principalmente em torno da região metropolitana de São Paulo) tenha sido revertido e regiões como a Norte e a Nordeste disso tenham se beneficiado, tal fenômeno foi muito relativo, já que a desconcentração espacial das atividades econômicas foi mais acentuada entre as regiões Sudeste e Sul, no interior das mesmas<sup>48</sup> e ainda em direção ao Centro-Oeste,

---

<sup>48</sup> Cano (1995a), Diniz (1995) e Diniz e Crocco (1996), por exemplo, salientam uma considerável desconcentração das atividades industriais dentro do território paulista: perde peso econômico a região metropolitana de São Paulo, ao mesmo tempo em que ganha peso econômico o interior do estado.

que, a rigor, é uma extensão daquelas duas outras (principalmente da primeira), em termos de inversão dos capitais produtivos, constituindo-se, grosso modo, em uma fronteira agrícola e pecuária. Confira-se, assim, a Tabela 1:

Região	Ano						
	1939	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	2,7	1,7	2,2	2,3	3,3	4,9	4,6
Nordeste	16,7	14,6	14,8	12,0	12,2	12,9	13,0
Sudeste	63,2	65,6	62,8	65,0	62,1	58,8	57,5
Sul	15,3	16,3	17,8	17,0	17,3	18,2	17,7
Centro-Oeste	2,1	1,8	2,4	3,7	5,1	5,2	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: FGV (para os anos de 1939, 1950 e 1960); IBGE (para os anos de 1970, 1980, 1990 e 2000).

Notas:

(1) considerou-se, em geral, a atual formação das regiões brasileiras. No caso do Nordeste, para os anos de 1939, 1950 e 1960, foram agregados os valores de Sergipe e Bahia. Idêntico tratamento foi dado ao Sudeste, sendo nele incluídos os valores de São Paulo (retirado do Sul).

Desconsiderou-se esse procedimento em relação ao Norte e Centro-Oeste, por não apresentar maior relevância para as finalidades deste trabalho;

(2) os dados de 1939, 1950 e 1960 são referentes a estimativas da renda interna, então as únicas disponíveis no país e calculadas pela Fundação Getúlio Vargas.

Verifica-se, então, que aquela desconcentração foi muito relativa; significou, em outros termos, um processo de especializações regionais (no caso nordestino, com concentração espacial intra-regional das atividades industriais mais dinâmicas), por sinal muito seletivo. A divisão inter-regional do trabalho também não se alterou substancialmente, seja pela herança de grande concentração, pelo curto período de vigência do fenômeno da desconcentração espacial e, também, pelo fato do mesmo ter ocorrido em uma fase de desaceleração da economia nacional. Enfim,

A economia nacional constitui, no decorrer do processo de desconcentração, uma espécie de sistema planetário, no qual uma região central, onde se localizam as atividades mais relevantes e estratégicas na definição da dinâmica econômica nacional, possui no seu entorno pólos, eixos ou áreas econômicas especializadas que têm suas órbitas ao redor da referida região, com maior ou menor nível de articulação. (GUIMARÃES NETO, 1995a, p. 382).

Por outro lado, parecem ser claros para certos estudiosos, e já há algum tempo, os sinais de estancamento desse movimento: Cano (1995a) identifica uma inflexão da tendência desconcentradora já a partir do final dos anos 80; Diniz (1995) e Diniz e Crocco (1996), baseando-se no desempenho dos principais aglomerados industriais do país (tanto em termos de valor de produção adicionado como da força de trabalho empregada), observam uma tendência à reconcentração, no Centro-Sul – mais precisamente em uma área poligonal que vai de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul –, daque-

<sup>49</sup> Mesmo considerando-se as distintas metodologias utilizadas pela FGV e IBGE, ao longo dos anos, para o cálculo do PIB – o que pode provocar certas distorções dos resultados –, esta parece ser a alternativa mais factível para se empreender uma análise em longo prazo das desigualdades regionais brasileiras, a exemplo do que já fizeram outros estudiosos do tema, notadamente Azzoni (1994).

las atividades industriais portadoras das novas tecnologias;<sup>50</sup> e Guimarães Neto (1995a, 1995b) vê limites estreitos para o processo de reversão da polarização, em virtude principalmente da retirada de cena do gasto estatal. No caso brasileiro, o esgotamento fiscal e financeiro a que foi – e continua sendo – submetido o Estado nacional, dentro do atual padrão de financeirização do capitalismo, erodiu sua capacidade de regionalizar o gasto público e de influir, mediante diversos mecanismos, na localização dos investimentos privados, internos ou externos, em território nacional. Presume-se, então, que as desigualdades inter-regionais tenderão a voltar a crescer ou, na melhor das hipóteses, a manter-se de acordo com o quadro atual.

Desse modo, não há que estranhar a inexistência de um amplo e vigoroso processo de convergência absoluta das rendas regionais *per capita*. Azzoni (1994), que analisou o período 1939-1990, conclui pela debilidade dos sinais nessa direção. O autor reconhece que houve desconcentração, sobretudo após 1970, mas adverte que “[...] períodos como esse já ocorreram no passado do país, havendo reversões posteriores. Sendo assim, é temerário aceitar-se os resultados presentes como indicadores da tendência futura” (AZZONI, 1994, p. 203). Monteiro Neto (1999), por sua vez, analisando o período 1947-1995, conclui pela ocorrência da convergência em geral, após períodos de aumento das desigualdades; mas os dados apresentados pelo autor parecem indicar muito mais, a partir dos anos mais recentes, uma tendência à estagnação do movimento de redução das desigualdades, sejam inter-regionais, intra-regionais ou mesmo interestaduais. Assim, não surpreende que o avanço do produto *per capita* nordestino, em relação ao produto *per capita* nacional e, sobretudo, em relação ao produto *per capita* da região economicamente mais poderosa, a Sudeste, tenha deixado a desejar, embora se possa argumentar, com certa razão, que o movimento de ampliação das disparidades de níveis de renda tenha sido detido, em algum momento da trajetória. Contudo, em 2000, o produto *per capita* nordestino ainda não chegava à metade do nacional e alcançava pouco mais de um terço daquele da Região Sudeste (veja-se Tabela 2), parecendo confirmar os alertas de Furtado, feitos ao final dos anos 50, quanto à possibilidade de institucionalização das grandes desigualdades inter-regionais no cenário nacional.

**Tabela 2**  
**Participação do PIB per capita da Região Nordeste nos PIBs per capita do Brasil e da Região Sudeste - Brasil: 1960, 1970, 1980, 1990, 2000**

Relação (%)	Ano				
	1960	1970	1980	1990	2000
Nordeste/Brasil	46,7	37,5	41,5	44,4	46,6
Nordeste/Sudeste	32,5	25,0	29,0	32,3	34,4

Fontes: FGV (para o ano de 1960); IBGE (para os anos de 1970, 1980, 1990 e 2000).

Nota: para o ano de 1960 (cujos dados disponíveis referem-se a estimativas da renda interna, então as únicas disponíveis no país e calculadas pela Fundação Getúlio Vargas), considerou-se a atual formação das regiões brasileiras, o que implicou agregar ao Nordeste os estados de Bahia e Sergipe, e agregar ao Sudeste o estado de São Paulo.

<sup>50</sup> Entre outros motivos, em virtude de mudanças nas economias de aglomeração, dos efeitos da abertura comercial e de desigualdades regionais quanto a gastos em pesquisa, mercado de trabalho profissional e níveis de renda.

Afinal, de acordo com Egler (1996), teria se consolidado o fato de que

As teses da economia regional neoclássica acerca da convergência dos níveis de renda por região em torno da média nacional parecem encontrar certas resistências na realidade brasileira, pois embora, a nível geral, a tendência possa ser observada, principalmente entre o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste, que constituem a parcela do território nacional mais solidamente integrada, ainda é grande a clivagem entre esta porção e o Norte e, principalmente, o Nordeste. (EGLER, 1996, p. 198-199).

Por outro lado, Araújo (1997a) argumenta que a divisão do país em macrorregiões não ajuda a revelar a espacialidade atual das atividades econômicas, antes pelo contrário, e nisto tem razão, parcialmente. Mas a verdade é que jamais se postulou para tal divisão territorial em escala macrorregional um estatuto de referencial absoluto e definitivo, ou jamais se pretendeu que esse instrumento revelasse, com precisão máxima, a dinâmica espacial da economia brasileira. Trata-se de um referencial inicial, fundado em características geoeconômicas básicas e, como tal, “[...] útil para uma primeira aproximação com a dimensão espacial da industrialização recente no Brasil, revelando suas manifestações mais gerais no que diz respeito à distribuição territorial da base técnica e as disparidades regionais na apropriação social da renda” (EGLER, 1996, p. 192).

Essa visão de Araújo é que lhe permite postular a existência, hoje, mais do que no passado, de diversos “Nordestes”. A autora analisa, exaustivamente, os distintos espaços regionais. No que diz respeito àqueles com alto dinamismo econômico, verifica uma maior vinculação destes a espaços externos à região (nacionais ou internacionais) que aos propriamente regionais, sobretudo os mais periféricos, conformando, pois, uma tendência à dessolidarização crescente em relação a uma lógica macrorregional (ARAÚJO, 1995b, 1997a, 1997b).<sup>51</sup> Contudo, em que pese a atual complexidade da economia nordestina, o que confere certa heterogeneidade à realidade regional, o Nordeste não será hoje tão mais diferenciado assim do que o foi no passado. As variações das participações relativas dos estados no produto regional, por exemplo, ao longo dos anos, parecem revelar a continuidade das disparidades existentes entre os mesmos, com os naturais revezamentos de posições, conforme Tabela 3, adiante.

Ademais, lembre-se que essa região, enquanto *locus* político de maior abrangência, simplesmente não existia, até um passado não tão remoto assim, como bem lembra Oliveira (1993); havia mesmo, principalmente no período colonial, vários “Nordestes”. E, se houve, em um passado relativamente mais recente, algo que revelava, aparentemente, um maior grau de homogeneidade dos estados da região, era a antiga questão nordestina, a do “Nordeste das secas”, do discurso regionalista lamurioso, enfim, uma

---

<sup>51</sup> De um ponto de vista muito similar, Oliveira (1990) chega a dar o exemplo dos capitais financeiros baianos, os quais, ao se articularem nacional e até internacionalmente, desligar-se-iam progressivamente da economia regional. Contudo, os anos 90, marcados pela grande exposição da economia brasileira a uma globalização essencialmente financeira, terminaram por mostrar que tais capitais não haviam perdido tanto assim sua condição de “nordestinos” – no sentido de periféricos. Em poucas palavras: sabe-se muito bem o destino que foi reservado àqueles capitais.

**Tabela 3**  
Distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) da Região Nordeste por Estados (em %)  
Nordeste: 1939, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000

Estado	Ano						
	1939	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Alagoas	5,3	5,8	5,4	5,9	5,4	5,5	4,9
Bahia	26,8	25,8	28,6	32,0	36,5	34,8	33,4
Ceará	12,5	14,3	13,3	12,4	12,6	12,6	14,3
Maranhão	7,3	5,4	7,5	7,2	7,2	6,2	6,4
Paraíba	7,7	10,1	9,6	6,2	5,5	6,6	6,4
Pernambuco	26,6	26,3	23,5	24,8	21,0	20,7	20,3
Piauí	5,1	2,9	2,8	3,2	3,2	3,5	3,8
Rio Grande do Norte	5,0	6,1	6,0	4,6	5,3	5,6	6,4
Sergipe	3,7	3,3	3,3	3,7	3,3	4,5	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: FGV (para os anos de 1939, 1950 e 1960); IBGE (para os anos de 1970, 1980, 1990 e 2000).

Nota: para os anos de 1939, 1950 e 1960 (cujos dados disponíveis referem-se a estimativas da renda interna, então as únicas disponíveis no país e calculadas pela Fundação Getúlio Vargas), considerou-se a atual formação das regiões brasileiras, o que implicou agregar ao Nordeste os estados de Bahia e Sergipe.

típica farsa em termos de uma autêntica e legítima questão regional. Castro (1975, p. 151) percebeu bem esse fenômeno:

As diferentes sub-regiões (como os distintos setores) do Nordeste apresentavam reduzida articulação econômica: ainda em meados dos anos 50, a expressão pela qual oficialmente se fazia referência à área era a de 'polígono das secas' – como se esse flagelo fosse o único denominador comum a 'integrar' a região.

Portanto, também as desigualdades intra-regionais nordestinas parecem ter acompanhado as tendências da recente e limitada desconcentração inter-regional no Brasil; ou seja, houve uma discreta redução das disparidades intra-regionais,<sup>52</sup> em termos do produto *per capita*, redução esta ainda mais tênue, de modo geral, no caso nordestino do que no caso brasileiro, como demonstra a Tabela 4, adiante.

Monteiro Neto (1999), por sua vez, utilizando o índice de Theil<sup>53</sup> para avaliar inclusive as disparidades intra-regionais, chegou à conclusão de que, excetuando-se o Sudeste e o Sul – que apresentam um padrão de convergência intra-regional de rendas *per capita* –, as demais regiões, como o Nordeste, apresentam um padrão de instabilidade, isto é, ora se ampliam ora se reduzem suas desigualdades internas, sem uma tendência definida. De todo modo, isto já é o suficiente para confirmar a idéia de que permanecem válidas, ainda, e com razoável vigor, as históricas estruturas do subdesenvolvimento regional; e, de quebra, serve também para desautorizar a suposta afirmação de que se

<sup>52</sup> Em contrário, e especificamente em relação ao Norte e Nordeste, veja-se Azzoni (1994).

<sup>53</sup> O índice de Theil é utilizado para mensurar desigualdades espaciais de renda *per capita*, relacionando a participação relativa da população de um dado espaço no todo (nacional ou regional) com a participação relativa da renda desse mesmo espaço igualmente no todo (nacional ou regional).

**Tabela 4**  
**Participação dos PIBs per capita dos estados nordestinos no PIB per capita da Região Nordeste**  
**Nordeste: 1960, 1970, 1980, 1990, 2000**

Relação Estado/Nordeste	Ano				
	1960	1970	1980	1990	2000
Alagoas	96,1	100,0	97,1	93,1	82,4
Bahia	107,3	116,7	134,2	125,4	122,1
Ceará	89,3	83,3	82,9	83,9	92,7
Maranhão	67,0	66,7	62,6	53,5	54,0
Paraíba	106,4	83,3	69,5	86,8	89,0
Pernambuco	127,3	133,3	119,2	122,7	121,9
Piauí	49,5	50,0	51,6	57,3	62,1
Rio Grande do Norte	116,2	83,3	97,4	98,6	110,9
Sergipe	97,5	116,7	99,2	128,0	109,8

Fontes: FGV (para o ano de 1960); IBGE (para os anos de 1970, 1980, 1990 e 2000)

Nota: para o ano de 1960 (cujos dados disponíveis referem-se a estimativas da renda interna, então as únicas disponíveis no país e calculadas pela Fundação Getúlio Vargas), considerou-se a atual formação das regiões brasileiras, o que implicou agregar ao Nordeste os estados de Bahia e Sergipe.

estariam alargando sobremodo as desigualdades entre os estados nordestinos, a tal ponto de não mais fazer sentido o entendimento ou mesmo a existência formal de uma Região Nordeste. Se tal fenômeno ocorre atualmente, certamente o será por outras razões, que não a das suas disparidades internas, historicamente mantidas, por sinal.

Poder-se-ia então perguntar: teria mesmo havido uma questão regional ou questão nordestina no Brasil? Perruci (1984) responde a isto de uma forma taxativa, porém exagerada. Para este autor, a questão nordestina foi tão-só uma construção ideológica das classes dirigentes regionais, como justificativa para explicar sua própria debilidade diante da nova fase de expansão capitalista no Brasil, servindo, ainda, de importante instrumento de domesticação das classes subalternas, desviando sua atenção para o exame de outros problemas que não o da contradição fundamental do modo de produção capitalista. Sua visão baseia-se em que

[...] a diversidade regional ou setorial no capitalismo não parece autorizar nenhum conceito de 'atrasado' ou de 'moderno', desde que o princípio da desigualdade é regido pelas leis que operam a divisão do trabalho, dentro de uma mesma totalidade; leis impessoais que não dependem da vontade individual de um dirigente político, mesmo esclarecido, ou do discurso de grupos sociais, mesmo os dominantes. Assim, o que o dualismo denomina de 'atrasado', na verdade nada tem de atrasado no sentido em que dificulta o crescimento combinado e, por isso mesmo, há de se tornar 'moderno'. Com efeito, o 'atrasado' existe em função do 'moderno' e vice-versa. [...] a acumulação se nucleariza, concentrando capital num determinado espaço, dentro de um processo histórico de complementaridade e integração com as partes do conjunto e tal processo de concentração não se realiza autonomamente mas, também, sustentado pelo valor produzido nas áreas periféricas. [...] núcleo e periferia são partes do mesmo processo global de crescimento capitalista e estão nele dialeticamente imbricados, participando, pois, da mesma natureza conceitual. (PERRUCCI, 1984, p. 15).

Ora, mas tal diversidade, tão funcional ao capitalismo e fundamento mesmo das desigualdades, não se dá apenas em relação a espaços ou setores produtivos. Ela é sobretu-

do aplicada aos indivíduos e classes sociais. Portanto, por essa linha da abordagem não se desata o seguinte nó: os que são tomados de paixão pela análise das relações entre as classes sociais negarão qualquer validade às teses dos que se dedicam a estudar, exclusivamente, as relações entre os espaços, e vice-versa. Mas tal confronto de posições parece enveredar para uma discussão bizantina, pois acima de ambas postar-se-á, sempre, um capitalismo desapaixonado, impondo suas famosas "leis impessoais" da divisão do trabalho e da extração do excedente social em favor do capital, tanto aos indivíduos como às classes sociais, mas também aos espaços.

No que concerne ao fenômeno das desigualdades espaciais no capitalismo, faz-se necessária uma maior compreensão de como operam os mecanismos geradores de tais desigualdades, tendo em mente, sempre, não apenas as inter-relações entre os distintos espaços, entre estes e os capitais, mas, principalmente, as inter-relações entre os espaços e as classes sociais. Desnecessário afirmar, por outro lado, que a distribuição rigorosamente eqüitativa, pelo globo, das desigualdades sociais – única alternativa teórica para tornar irrelevante ou mesmo invalidada a problemática das disparidades regionais –, é algo simplesmente irrealizável; o que faz lembrar uma lição básica de Lipietz (1979), de que "uma região pobre é uma região de pobres". Será, pois, o zelo ideológico capaz de negar a persistência ou mesmo a ampliação das desigualdades espaciais, que constituem a essência da questão regional no capitalismo? O fato de se pensar que tal questão é praticamente insolúvel no âmbito daquele (algo bastante razoável) não autoriza a negar a sua existência. Assim, se é verdade, como o afirma Perruci (1984, p. 30), que a questão das desigualdades regionais é um falso problema científico – porque inerente ao funcionamento do capitalismo –, esse caráter de não-cientificidade aplicar-se-á certamente com força ainda maior no tocante à questão das desigualdades sociais, pois estas, derivadas da posse desigual dos meios de produção, mais que quaisquer outras precisam ser reforçadas no âmbito do capitalismo.

Para o caso brasileiro, tomem-se os principais indicadores, sobretudo os sociais e, mesmo entre os mais "otimistas", enxergar-se-á claramente a permanência da questão regional ou nordestina. Veja-se, por exemplo, dentre os referidos indicadores "otimistas", a classificação dos estados brasileiros segundo o festejado Índice de Desenvolvimento Humano, aplicado à esfera municipal (IDH-M),<sup>54</sup> conforme o Quadro 1, adiante.

Outrossim, o exame pormenorizado de diversos indicadores sociais, como aqueles relacionados à mortalidade infantil, ao analfabetismo, ao desemprego e subemprego, à concentração da indigência familiar nas áreas urbanas e rurais<sup>55</sup> constituir-se-á em mera comprovação do óbvio. Talvez por tudo isto Carvalho (1987), embora se alinhe parcialmente

---

<sup>54</sup> Apesar das naturais ressalvas ao otimismo exagerado que indicadores desse tipo podem ensejar, optou-se aqui pelo indicador aplicado à esfera do município, por este refletir ainda melhor que as médias macrorregionais e estaduais do IDH a situação das desigualdades espaciais brasileiras.

<sup>55</sup> Em particular, consulte-se Peliano (1993a, 1993b).

**Quadro 1**  
**Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M) segundo classificação por Estados (siglas)**  
**Brasil: 1970, 1980, 1991, 2000**

Posição	Ano							
	1970		1980		1991		2000	
	Estado	Índice	Estado	Índice	Estado	Índice	Estado	Índice
1°	RJ	0,657	DF	0,751	DF	0,806	DF	0,844
2°	DF	0,652	RS	0,744	SP	0,787	SC	0,822
3°	SP	0,643	SC	0,734	RS	0,786	SP	0,820
4°	RS	0,541	RJ	0,733	SC	0,785	RS	0,814
5°	SC	0,477	SP	0,728	RJ	0,782	RJ	0,807
6°	RO	0,441	PR	0,700	PR	0,760	PR	0,787
7	PR	0,440	MS	0,690	MS	0,746	MS	0,778
8°	MS	0,437	RR	0,679	RR	0,728	GO	0,776
9°	RR	0,435	RR	0,679	GO	0,722	MT	0,773
10°	AP	0,420	ES	0,673	ES	0,704	MG	0,773
11°	ES	0,415	GO	0,660	MT	0,702	ES	0,765
12°	MG	0,412	MT	0,618	MG	0,699	AP	0,753
13°	GO	0,404	AM	0,608	AP	0,687	RR	0,746
14°	PA	0,404	RO	0,595	AM	0,658	RO	0,735
15°	AM	0,401	AP	0,582	RO	0,635	PA	0,723
16°	MT	0,396	PA	0,579	PA	0,595	AM	0,713
17°	AC	0,347	BA	0,515	AC	0,584	TO	0,710
18°	BA	0,332	AC	0,506	PE	0,572	PE	0,705
19°	PE	0,332	PE	0,502	TO	0,560	RN	0,705
20°	TO	0,316	SE	0,477	SE	0,539	CE	0,700
21°	SE	0,303	TO	0,465	RN	0,539	AC	0,697
22°	CE	0,293	RN	0,444	BA	0,530	BA	0,688
23°	AL	0,286	CE	0,440	CE	0,517	SE	0,682
24°	MA	0,285	AL	0,410	PB	0,485	PB	0,661
25°	PB	0,277	MA	0,405	AL	0,474	PI	0,656
26°	RN	0,273	PB	0,402	PI	0,468	AL	0,649
27°	PI	0,267	PI	0,385	MA	0,456	MA	0,636

Fontes: IBGE; IPEA; Fundação João Pinheiro (1998, 2003).

às idéias de Perruci (1984), tenha chegado à conclusão de que a questão nordestina permanece ainda atual, seguramente na sua face mais perversa, precisamente aquela

[...] relativa à situação e aos interesses das classes populares, ou seja, de uma Questão Nordeste ligada ao monopólio da terra, aos baixos salários e rendimentos constatados na região, aos seus elevados contingentes de desempregados e subempregados, à desnutrição e à mortalidade, aos altos índices de analfabetismo e baixos níveis de escolaridade, aos determinantes e efeitos sociais das estiagens, aos padrões tradicionais de dominação e à exclusão política da maior parte da população. (CARVALHO, 1987, p. 335).

Esclareça-se que a questão nordestina aqui enfocada foi construída política, ideológica e teoricamente, sob a liderança intelectual de Celso Furtado, mas determinada, em

última instância, por uma etapa histórica específica do capitalismo no Brasil. A unidade nordestina (muito relativa, se bem entendido), que parecia revelar, à época, uma maior homogeneidade entre as distintas realidades estaduais, não se deu preponderantemente por uma movimentação espontânea e vigorosa das entidades internas à região, muito menos por uma grande pactuação entre as classes sociais que a formavam; foi fruto de uma construção mais ou menos ampla, nos limites da proposta reformista para o capitalismo no Brasil. Desse ponto de vista, portanto, a questão regional ou nordestina não possui – e nem jamais possuiu – autonomia plena, não existindo por, e muito menos para, si mesma, inscrevendo-se, na verdade, nos movimentos globais do capitalismo, em seus distintos estágios históricos e contextos nacionais. Assim, a “Questão Nordeste”, vinculada às idéias da existência de desequilíbrios regionais e da necessidade de superação do subdesenvolvimento, e que sucedeu àquela outra, a “das secas”,<sup>56</sup> só tem sentido nos marcos do projeto nacional, vale afirmar, da construção e consolidação de um mercado interno. Esvaziado este (o projeto nacional), ainda que provisoriamente, cai também por terra a questão regional, não no sentido da constatação óbvia da persistência das desigualdades espaciais, mas no seu aspecto projetual de busca de reformas, de modificações de estruturas anacrônicas e da promoção de uma mais virtuosa integração nacional.

Mas não se pode negar uma outra face trágica da questão nordestina, a de que ela foi – e continua sendo – apropriada para a legitimação dos interesses das classes mais conservadoras da região. É o que Vainer (1995, p. 455) chama de reforço ao regionalismo tradicional, mediante políticas e mecanismos oficiais de caráter meramente compensatório, os quais permitem a reposição das condições críticas de reprodução das velhas estruturas de dominação no espaço regional, e da sua posição subordinada no espaço nacional. Seus aspectos farsescos e/ou burlescos mostram-se incansavelmente atuais: políticos em apuros por irregularidades descobertas, sob pena de cassação de seus mandatos, descobrem-se perseguidos porque nordestinos; candidatos à presidência, que jamais articularam qualquer plano global em favor das desassistidas populações nordestinas, afirmam que terão que vencer o obstáculo político-eleitoral do preconceito sulista aos nordestinos, entre outros exemplos grotescos. Em certo sentido, esgotada a fase reformista à qual esteve vinculada a questão nordestina, esta passou a ser “pau para toda obra”: ao mesmo tempo em que ajudou a consolidar a expansão capitalista na região e no país, serviu de deleite para as oligarquias regionais, tradicionais ou modernizadas. Em suma:

Tirando partido da ideologia do regionalismo, da pobreza da população e da vulnerabilidade do Nordeste a todo um conjunto de condições adversas [...] os poderosos locais sempre reclamaram – e em grande parte obtiveram – compensações do Estado para o enfrentamento dessas dificuldades. Compensações representadas por múltiplos favores e subsídios supostamente con-

---

<sup>56</sup> Não obstante, Perruci (1984, p. 27) insiste em homogeneizar ambas as questões nordestinas, qualificando o produto disso como “pequena-grande farsa histórica”.

cedidos 'à região', algumas vezes embutidos nas políticas orientadas para o seu desenvolvimento, mas que sempre terminavam apropriadas pelos grupos dominantes, sem que em nada se alterasse a situação daqueles segmentos sociais mais direta e efetivamente afetados pelos efeitos dos fenômenos mencionados, ou que se chegasse à eliminação destes. (CARVALHO, 1987, p. 332-333).

Por outro lado, tem razão Cano (1995a, 1995b) quando salienta que, como a equidade é um valor político atualmente "fora de moda", torna-se mesmo impossível praticar, entre outras, verdadeiras políticas de desenvolvimento regional, quer dizer, de combate efetivo às desigualdades espaciais. Trata-se, quando muito, de formular e executar políticas nacionais regionalmente localizadas. Pois a proteção econômica que os Estados nacionais concediam às suas regiões periféricas, por mais relativa que fosse, simplesmente desapareceu. Em seu lugar, apresentam-se hoje, prioritariamente, os requisitos da festejada competitividade global, escolhidos pelos governantes e *policy-makers* como os parâmetros das novas políticas de desenvolvimento, o que constitui, por si só, uma farsa. Em lugar da indignação com as condições do subdesenvolvimento – presente nas teses cepalinas e furtadianas,<sup>57</sup> entre outras –, dotada de considerável carga ideológica visando impelir à ação governos e classes sociais, pululam agora as amenidades teóricas e a euforia do *business*, ao lado das políticas promotoras de um "novo" assistencialismo – estatal e privado –, todos destinados a promover uma dupla integração: a dos mais competitivos, de um lado, e a dos mais desafortunados, de outro, pela "mitigação" dos seus sofrimentos – decorrentes desse mesmo processo de dupla integração ou de integração com exclusão –, mediante medidas supostamente compensatórias. Não é à toa, portanto, que a desigualdade passou a ser muito mais aceita como um dos valores sociais hegemônicos, fruto da celebração das virtudes do liberalismo econômico e da competição que este enseja. Some-se a isto o próprio contexto de financeirização do capitalismo e chegar-se-á à conclusão de que a questão das desigualdades espaciais (como, a rigor, também a das desigualdades sociais) só pode ficar relativamente adormecida. Em poucas palavras: está impossibilitada de emergir politicamente, ainda que teoricamente haja comprovação óbvia de sua persistência ou mesmo de seu aprofundamento. Mas, vale lembrar sempre que toda vitória ou derrota política é provisória; o "fim da história" é apenas um mito, destinado a "anestesiá-las" as mentes.

---

<sup>57</sup> O que não quer dizer que tais teses não tenham cometido os seus equívocos, como, por exemplo, um otimismo inicial exagerado quanto às possibilidades de superação do subdesenvolvimento no âmbito do sistema capitalista ou, mais que isto, quanto às possibilidades desse sistema promover uma ampla e virtuosa integração dos seus diversos espaços; ou também uma grande ênfase no crescimento econômico, com alguma abstração das reformas sociais. De certo modo, as diversas teorias do desenvolvimento configuravam o que se poderia definir como o campo ideológico do desenvolvimento, o que implica afirmar que o termo subdesenvolvimento esteve, desde sempre, dotado de uma considerável carga ideológica. Uma interessante crítica ao desenvolvimento como uma ideologia própria à expansão do capitalismo pode ser vista em Esteve (s.d.). Quanto a Celso Furtado, baldadas suas expectativas positivas iniciais, posteriormente, em *O mito do desenvolvimento econômico*, por exemplo, não deixaria de fazer uma espécie de autocrítica: "Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento" (FURTADO, 1974, p. 75-76).

Restaria indagar, por fim, se ainda tem algum sentido falar em região (qualquer que seja), sem embargo de se reconhecer que isto, por si só, já é suficiente para a elaboração de um outro artigo. Desnecessário reprisar as eufóricas posições de convergência absoluta dos neoliberais e neoclássicos em geral, pela óbvia fragilidade de seus argumentos. Mas há também os que acreditam que o capital hegemônico, ao destruir as circularidades específicas das diferentes regiões, inevitavelmente as destrói enquanto únicas, o que equivale a promover uma homogeneização do espaço. Ora, a destruição dessas circularidades específicas sempre afetou muito mais a antiga região, de cunho histórico e político-administrativo. Cabe então lembrar Santos (1996) para alertar que a moderna região, qual seja, aquela perfeitamente inserida no modo de produção capitalista e, portanto, delineada fundamentalmente pela ação do capital – independentemente de sua posição na hierarquia do sistema –, tem a sua própria lógica de constituição presidida pela produção da desigualdade, algo inerente e ao mesmo tempo força-motriz do capitalismo. Pautado na expansão dos mercados, o desenvolvimento capitalista é essencialmente marcado pela polarização. Em termos efetivos, a homogeneização capitalista refere-se sempre à equalização para as condições de reprodução do capital, e raramente ou quase nunca – exceto em uma retórica ideológica balofa – à promoção de uma maior igualdade entre espaços e/ou entre classes sociais. Nesse sentido, importa muito pouco que deixe de existir, do ponto de vista meramente formal, a Região Nordeste ou qualquer outra. Afinal, o capitalismo, em seu recorrente movimento desigual e combinado, cujo desenvolvimento tem como marca indelével a polarização, tratará sempre de criar e recriar os seus “Nordestes”.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: \_\_\_\_\_; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 57-75.
- ALMEIDA, Aristeu Barreto de (Org.). *Rômulo Almeida: o construtor de sonhos*. Salvador: Conselho Regional de Economia, 1995.
- ALMEIDA, Rômulo de. *Planejamento do combate às secas*. [Rio de Janeiro]: Assessoria Econômica da Presidência da República, 1953. 58 f. (Banco do Nordeste do Brasil. Comissão Incorporadora, publicação n. 4). Mimeografado.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Planejamento regional e relações intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995a. p. 473-493.
- \_\_\_\_\_. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap; Ed. Unesp, 1995b. p. 125-156.
- \_\_\_\_\_. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, quadrimestral, jan. 1997a.

\_\_\_\_\_. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-467, trimestral, out. 1997b.

AZZONI, Carlos R. Crescimento econômico e convergência das rendas regionais: o caso brasileiro à luz da nova teoria do crescimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXII., 1994, Florianópolis. *Anais...* São Paulo: Anpec, 1994. v. 1, p. 185-205.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Banco do Nordeste: origens (I)*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981. (Biblioteca Básica de Ciências Sociais. Série Estudos Brasileiros, 7).

\_\_\_\_\_. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995a. p. 399-415.

\_\_\_\_\_. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. 4. ed. ampl. Campinas: Ed. da Unicamp; São Paulo: Fapesp, 1995b.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: Hucitec; [Recife]: Sudene, 1987.

CARVALHO, José Otamar de. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: Abid, 1988.

CASTRO, Antônio Barros de. O desenvolvimento recente do Nordeste. In: \_\_\_\_\_. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975. v. 2, p. 143-248.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978. (Coleção Debates, 117).

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: FGV, v. 24, n. 6, 1970. Mensal.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL, 1985-1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL, 1996-1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL, 1997-2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

COSTA, Rubens Vaz da. *O primeiro passo: um testemunho sobre o Nordeste brasileiro*. Rio de Janeiro: Apec, 1973.

DINIZ, Clélio Campolina. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 417-429.

\_\_\_\_\_; CROCCO, Marco Aurélio. Estrutura econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103, semestral, jul. 1996.

EGLER, Cláudio Antônio Gonçalves. Crise e dinâmica das estruturas produtivas regionais no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 185-220.

ESTEVA, Gustavo. El debate sobre el desarrollo. *Economía Informa*, Cidade do México, n. 247, p. 17-31, s. d.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insigth, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. (Coleção Zero à Esquerda).

- FURTADO, Celso. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Iseb, 1959.
- \_\_\_\_\_. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.
- \_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *A fantasia organizada*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GUIMARÃES, Roberto P. *¿El leviatán en extinción? notas sobre reforma del Estado en América Latina*. Santiago: Ilpes-Cepal, 1997. 26 f. (Documento 97/42, Serie Ensayos).
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: Massangana, 1989.
- \_\_\_\_\_. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial no Brasil. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995a.
- \_\_\_\_\_. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap; Ed. Unesp, 1995b. p. 13-59.
- HIRSCHMAN, Albert. O. Os problemas do Nordeste brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. cap. 1, p. 22-111.
- HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. *A política de desenvolvimento do Nordeste*. Fortaleza: BNB, 1979.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA;IBGE; Belo Horizonte: FJP, 1998.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA;IBGE; Belo Horizonte: FJP, 2003.
- LIPIETZ, Alain. *El capital y su espacio*. Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1979.
- MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, trimestral, 1996.
- MONTEIRO NETO, Aristides. Cindo décadas de desigualdades do PIB no Brasil: novas evidências. *Nexos Econômicos*, Salvador, v. I, n. 2, p. 55-68, semestral, dez. 1999.
- MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Série Estudos sobre o Nordeste, 4).
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984. (Biblioteca de Economia, 1).
- \_\_\_\_\_. A metamorfose da arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 27, p. 67-92, trimestral, jul. 1990.
- \_\_\_\_\_. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. (Série Estudos sobre o Nordeste, 1).
- PELIANO, Anna Maria T. M. (Coord.). *O mapa da fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação*. Brasília: IPEA, 1993a. (Documento de política, 15).
- \_\_\_\_\_. *O mapa da fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)*. Brasília: IPEA, 1993b. (Documento de política, 17).

PERRUCCI, Gadiel. A formação histórica do Nordeste e a questão regional. In: MARANHÃO, Sílvio (Org.). *A questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 11-30. (Coleção Estudos sobre o Nordeste, 16).

PINTO, Agerson Tabosa. *O Banco do Nordeste e a modernização regional*. Fortaleza: BNB, 1977.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROBOCK, Stefan Hyman. *Projeto de planejamento global para o Nordeste do Brasil*. Fortaleza: BNB, 1955. 10 f. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Segunda visita ao Nordeste brasileiro*. Fortaleza: BNB, 1960. 25 f. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento econômico regional: o Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. (Série Geografia: teoria e realidade, 25).

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, a. 27, v. 4, p. 102-135, trimestral, out. 1993.

SINGER, Hans W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

SOUZA, Hermínio Ramos de. Agricultura e política agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 499-517, trimestral, out. 1997.

SOUZA, João Gonçalves de. *O Nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional*. Fortaleza: BNB, 1979.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *I plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste (1961-1963)*. Recife, 1966a.

\_\_\_\_\_. *II plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste (1963-1965)*. Recife, 1966b.

\_\_\_\_\_. *III plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste (1966-1968)*. Recife, 1966c.

\_\_\_\_\_. *IV plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste (1969-1973)*. Recife, 1968.

\_\_\_\_\_. *Legislação básica*. 4. ed. Recife, 1979.

TAMER, Alberto. *O mesmo Nordeste*. São Paulo: Herder, 1968.

VAINER, Carlos B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 449-471.

\_\_\_\_\_. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. Número especial, v. 16, n. 1, p. 13-32, jan./jul. 2002.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. *Nordeste do Brasil — atualidade de uma velha questão*: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo.

\_\_\_\_\_. A problemática do semi-árido nordestino à luz de Celso Furtado: permanência da pobreza estrutural. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. p. 197-217. (Série Estudos e Pesquisas, 63).

## O NORDESTE, O PLANEJAMENTO REGIONAL E AS ARMADILHAS DA MACROECONOMIA

Leonardo Guimarães Neto\*

Em algum momento na virada da década de 70 para a de 80, o Nordeste e o Brasil se desviaram do rumo do crescimento econômico. Perderam o mapa, a régua e o compasso que definiam a trilha que vinham seguindo de expansão e transformação das suas economias há mais de três décadas. Tal expansão ocorria num contexto de industrialização – e de transformação da economia urbana – muito concentrada, em termos espaciais, mas que permitia que algumas sobras chegassem à periferia. O Nordeste, entre 1960 e 1969, expandiu seu produto a uma taxa anual de 4,4%. Era um começo, ajudado, em parte, pelo planejamento regional que se iniciara. De 1970 a 1979 expandiu-se a uma taxa de 9,4%, apoiado pelo “milagre” econômico e pela expansão que ficou conhecida por “marcha forçada” (II PND), na segunda metade da referida década. Com a crise fiscal e financeira dos anos 80, a taxa anual decaiu para 4,3%. Na fase de hegemonia das políticas liberais da administração de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (este último em dois períodos), a taxa anual de crescimento (1990-2000) alcançou aproximadamente 2,6%.

Uma evolução econômica dessa natureza, pautada por um crescimento a taxas muito pouco significativas durante longo período, tem seu impacto sobre as condições de vida, a inclusão adequada da força de trabalho no processo produtivo e sobre o nível de pobreza.

Nos anos 90, no mercado de trabalho brasileiro e nordestino, assistiu-se à presença de três processos muito significativos e reveladores: (i) o crescimento dos níveis de desemprego aberto, sobretudo no final da década passada e início da atual; (ii) o processo de **precarização/informalização** das relações de trabalho, com a participação cada vez maior do trabalhador assalariado sem carteira e do ‘por conta própria’, sem cobertura institucional e previdenciária; e (iii), o declínio do rendimento do trabalhador.

O que se faz a seguir é uma pequena análise da evolução da economia nordestina nas últimas décadas, a partir, sobretudo, dos investimentos ou, em termos mais precisos, da formação bruta de capital fixo, percorrendo as várias fases pelas quais passou o Nordeste. Neste caso, o que se procura detectar é, nos distintos períodos, o nível e a inten-

---

\* Doutor em Economia pela UNICAMP. Ex-professor da UFPB e ex-pesquisador da FUNDAJ. Sócio e Diretor da Consultoria Econômica e Planejamento. [ceplan@ceplanconsult.com.br](mailto:ceplan@ceplanconsult.com.br)

cidade dos investimentos e, na medida do possível, a identificação das políticas setoriais ou macroeconômicas que o influenciaram.

Nesta análise utilizou-se, portanto, a base de informações que a Sudene acumulou, durante as décadas em que desempenhou suas funções, notadamente no que se refere às contas regionais, principalmente as informações sobre o produto interno e sobre a formação bruta de capital fixo total, do setor privado e do setor público.

### **ALGUNS NÚMEROS E ASPECTOS DA TRAJETÓRIA DA REGIÃO**

As informações coletadas e aqui utilizadas,<sup>1</sup> dos agregados econômicos mais relevantes, mostram que a economia regional apresentou quatro fases bem distintas na sua trajetória a partir de 60 até os anos mais recentes:

- a) Uma fase **inicial de expansão** da atividade produtiva, na qual foram realizados os investimentos básicos, sobretudo em rodovias e energia elétrica, e a região começa a se articular intensamente com a economia regional a partir dos primeiros anos da fase expansiva do ciclo denominado de “milagre econômico”; para efeito da análise aqui realizada, considera-se que esta fase inicial compreende os anos de 1960-69;<sup>2</sup>
- b) Uma segunda fase, de **continuidade do crescimento** inicial, no qual os investimentos de infra-estrutura realizados são complementados com investimentos produtivos, sobretudo industriais, principalmente no Pólo Petroquímico, e a região beneficia-se do impacto positivo do “milagre econômico” e dos investimentos do Plano Nacional de Desenvolvimento, através dos quais se pretendia a continuidade da expansão do ciclo; esta fase corresponde a toda década de 70;
- c) A terceira fase, de **desaceleração e crise**, corresponde aos anos 80 e se caracteriza, entre outros aspectos, pela crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e pela crise da dívida externa, pela aceleração do processo inflacionário e pelas experiências mal sucedidas – heterodoxas e ortodoxas – de estabilização monetária; o Nordeste recebe os impactos negativos decorrentes desses acontecimentos;
- d) A quarta fase correspondente aos anos 90, muito complexa e que pode ser caracterizada pela instabilidade econômica, estabilidade monetária e pela vigência da experiência de desregulamentação e abertura econômica; a experiência do Plano Real marcou significativamente esta fase.

---

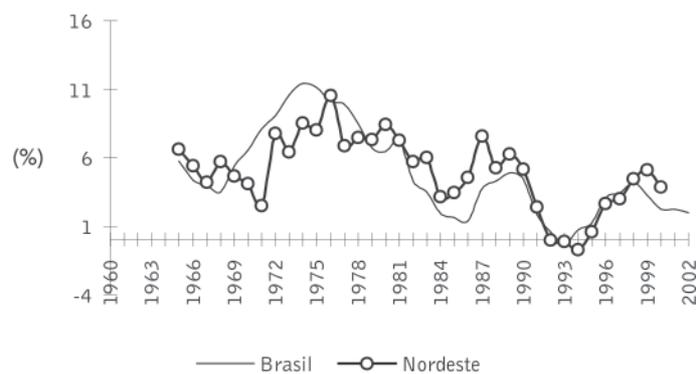
<sup>1</sup> Estão disponíveis para as últimas décadas várias estimativas dos agregados econômicos. Nesta análise foram utilizadas, sobretudo, aquelas elaboradas pela Sudene, que fornecem dados para uma série de várias décadas, que é o horizonte temporal aqui adotado (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1999).

<sup>2</sup> A rigor, poderiam ser considerados os anos da década de 60; no entanto, as informações sobre formação bruta de capital estão disponíveis a partir de 1965. O “milagre econômico” brasileiro é, tradicionalmente, situado entre 1967 e 1973.

Em todas elas, a economia regional seguiu de perto a evolução da economia brasileira, crescendo quando esta última crescia e reduzindo a intensidade do seu nível de atividade quando a economia nacional registrava desaceleração.

Isso, que se assinalou anteriormente, fica evidenciado quando se estabelece o confronto entre as médias móveis de cinco anos do crescimento do produto do Brasil (1960-2002) e do Nordeste (1960-2000). O Gráfico 1 destaca as tendências de desaceleração da economia nacional e regional. Chama-se também a atenção para os surtos de crescimento posteriores aos anos 70 – na altura do final dos anos 80 e no meado dos anos 90 – que se situam em datas próximas às fases áureas do Plano Cruzado e do Plano Real.

**Gráfico 1**  
**Brasil e Nordeste: médias móveis de cinco anos**  
**das taxas de crescimento do PIB – 1960-2002**



Fonte: FGV, IBGE e Sudene.

É clara a tendência de desaceleração interrompida apenas pelos surtos de crescimento antes referidos. De fato, depois da fase de consolidação do processo de industrialização, baseada na substituição de importação e da expansão industrial na direção do Nordeste, sustentada pelos incentivos e pelos investimentos das estatais, as atividades produtivas perdem sua intensidade, como se pode constatar pelas taxas de crescimento do produto.

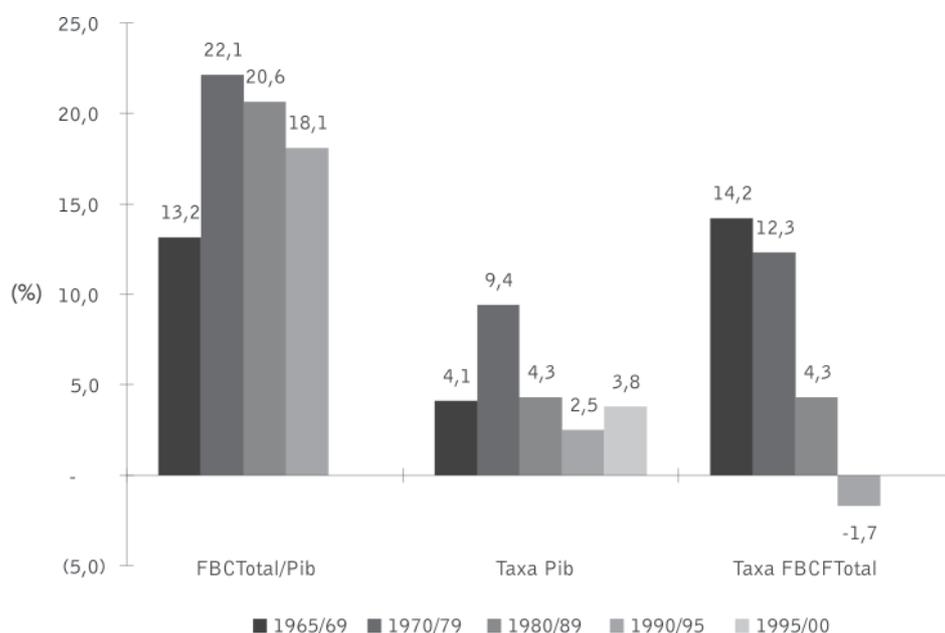
Para ilustrar este período mais longo, são apresentados, no Gráfico 2, os dados sobre o coeficiente de investimento e sobre as taxas de crescimento e dos investimentos até 1995, para a região, e as taxas do produto até 2000.

Com relação às taxas de crescimento do produto, a sua cifra passa de 4,1% em 1965/69, para 9,4% nos anos 70, começando, a partir daí, uma fase de desaceleração. A taxa registrada em 1980/89, é de 4,3%; a de 1990/95, de apenas 2,5%; e a de 1995/2000, de aproximadamente 3,8%. Considerando-se toda a década de 90 (1990-2000), a taxa registrada é de 2,6%.

No que se refere ao crescimento dos investimentos, na fase inicial sua taxa anual alcança 14,2%, passando, nos anos 70, para 12,3%. A partir daí sua redução é significativa,

chegando a 4,3% nos anos 80 e alcançando -1,7% na primeira metade dos anos 90. Não estão disponíveis informações posteriores a 1995 – salvo para os investimentos públicos – mas, dadas as dificuldades crescentes decorrentes da forma como foi concebido o Plano Real, as taxas de crescimento dos investimentos público e privado foram insignificantes.

**Gráfico 2**  
**Nordeste: coeficiente de investimentos e taxas de crescimento do produto de investimentos fixos – 1965-2000**



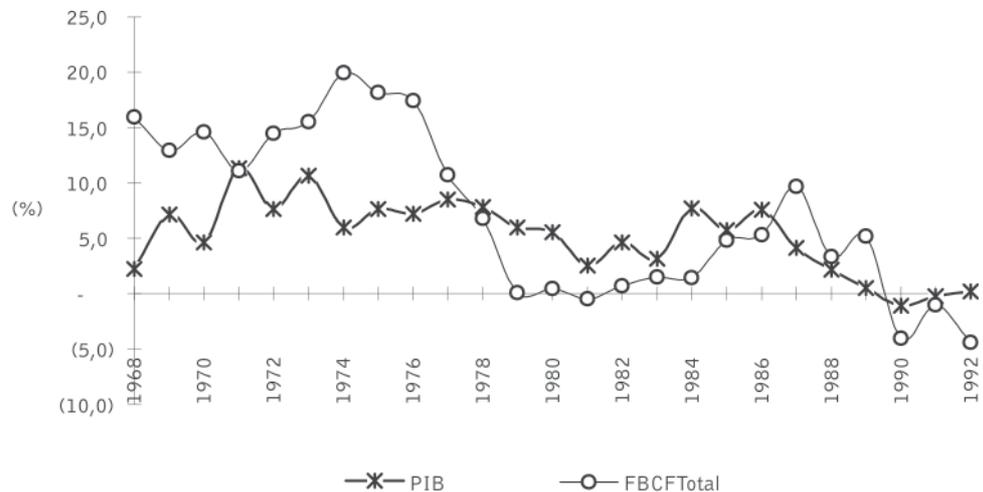
Fonte dos dados básicos: Sudene e IBGE.

Comportamento similar é registrado pela relação percentual entre os investimentos e o produto, com o aumento significativo deste coeficiente entre os anos 60 (segunda metade) e 70 (de 14,4% para 22,1%) e com uma redução sistemática nos dois períodos seguintes quando passa para 20,6% nos anos 80 e para 18,1% na primeira metade dos anos 90.

Registre-se que as informações mais atualizadas do produto, estimadas pelo IBGE para o Nordeste, mostram que entre 1995 e 2000 o produto da região expandiu-se a uma taxa reduzida. O que sugere que a segunda metade dos anos 90 não difere, significativamente, neste particular, da sua primeira metade.

No Gráfico 3, são apresentadas, a partir de médias móveis de cinco anos – procedimento adotado para aplainar as grandes oscilações dos dados anuais – as taxas de crescimento do produto e dos investimentos fixos. Este gráfico tem a finalidade de apontar as características mais marcantes das fases anteriormente referidas.

Gráfico 3  
Nordeste: evolução das taxas de crescimento do produto  
e dos investimentos – 1968-92 (médias quinquenais)



Fonte dos dados básicos: Sudene.

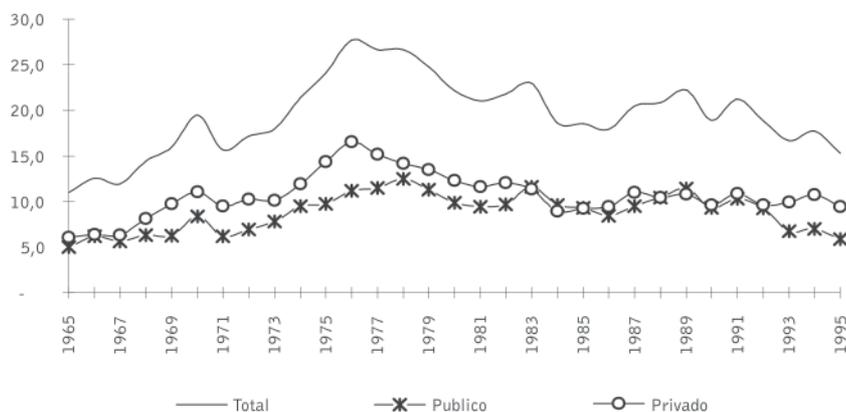
As informações mostram a predominância das taxas anuais de crescimento nas duas primeiras fases até o final dos anos 70, tanto do produto como dos investimentos fixos – sobretudo para estes –, e a redução abrupta que ocorre nos investimentos na primeira metade dos anos 80, com a crise fiscal e financeira do Estado e com a crise da dívida externa.

O divisor de águas na evolução dos investimentos no Nordeste foi o final dos anos 70 e início dos anos 80. Os investimentos, depois de alcançarem o “fundo do poço” no período 1979-83, registram um esboço de recuperação que é, de certo modo, reforçado pela estabilização e crescimento momentâneo da economia na fase do Plano Cruzado. Esta recuperação perde o seu fôlego novamente no final dos anos 80 e inicia os anos 90 com taxas médias negativas. O comportamento do produto é mais contido que o dos investimentos: no entanto, ele acompanha a sua trajetória decrescente a partir das duas primeiras fases referidas, com uma recuperação de pouca duração nos anos de sucesso do Plano Cruzado. No final do período analisado, na entrada dos anos 90, o produto acompanha mais de perto a trajetória dos investimentos.

Em síntese, como a economia brasileira, a economia nordestina segue uma trajetória de desaceleração sistemática a partir da fase mais dinâmica que teve início na segunda metade dos anos 60 e quase todos os anos da década de 70. Nos anos 80 ainda apresenta um esboço de recuperação que, no entanto, se esgota de imediato, na medida em que os investimentos públicos e privados registram desaceleração sistemática com o decorrer dos anos.

O exame mais de perto desse agregado, separando os investimentos públicos dos privados, ajuda a compreender o processo ocorrido nas fases consideradas.

**Gráfico 4**  
Nordeste: formação bruta de capital fixo público  
e privado em relação ao produto – 1965-95



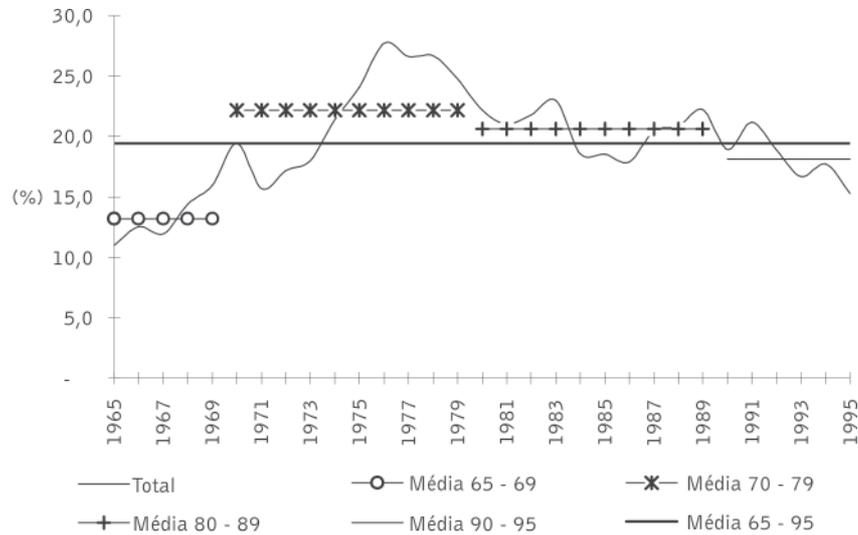
Fonte dos dados básicos: Sudene.

No Gráfico 4 são apresentados os dados relacionados com os coeficientes de investimentos (% da formação bruta de capital fixo em relação ao produto), que mostram a evolução da parcela do produto dedicada aos investimentos na região, tanto o público quanto o privado. O que se percebe é que, após os investimentos fixos terem alcançado a participação máxima no produto na segunda metade dos anos 70 (cerca de 27,7% em 1976, 26,6% em 1977 e 26,7% em 1978), registram uma redução contínua dessa participação, com uma ou outra interrupção desse processo, alcançando uma média de 18,1% nos anos 90 (18,9% em 1990, 21,2% em 1991, 18,9% em 1992, 16,6% em 1993, 17,7% em 1994 e 15,3% em 1995). Considerando-se o ano em que a participação dos investimentos alcançou o seu valor máximo (1976) e no qual alcançou, após esta dada, a participação mínima (1995), constata-se que foram perdidos, nesta evolução, mais de 12 pontos percentuais.

Para que se tenha uma idéia, por décadas, da evolução do coeficiente de investimento, no Gráfico 5 são apresentadas, para o total da formação bruta de capital (público + privado), as médias de diversos períodos.

Devem ser ressaltados, a partir do gráfico referido, o aumento significativo do coeficiente registrado para os anos 60 (1965-69) e 70 (1970-79) e, em seguida, sua redução sistemática nas décadas seguintes: a de 80 (1980-89) e a de 90 (1990-95).

**Gráfico 5**  
Nordeste: evolução e médias do coeficiente de investimentos – 1965-95



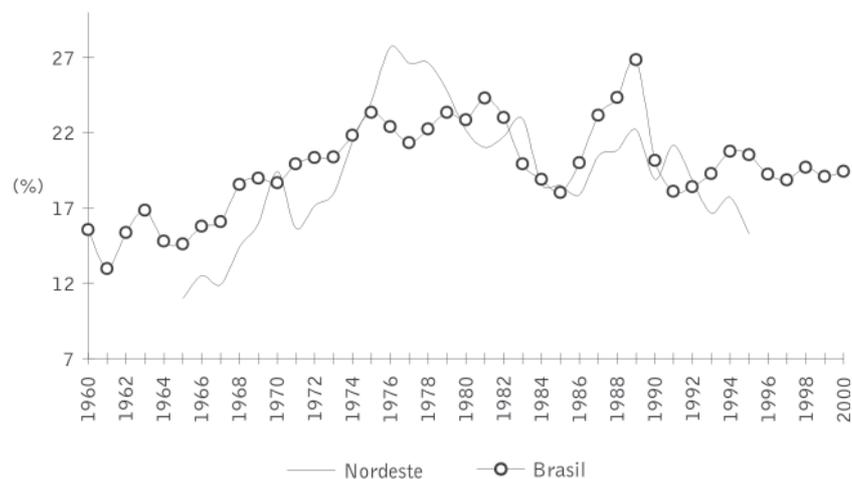
Fonte dos dados básicos: Sudene.

## O NORDESTE E O BRASIL

A comparação entre a formação bruta de capital fixo no Nordeste com a que ocorreu no Brasil, com base nas estimativas do coeficiente dos investimentos, ajuda a melhor entender a evolução recente do esforço de acumulação de capital na região.

No Gráfico 6 são apresentados os referidos coeficientes para um período mais longo, tendo em vista a maior disponibilidade de informações para o país, em seu conjunto.

**Gráfico 6**  
Brasil e Nordeste: relação entre a formação de capital fixo e o produto – 1960-2000



Fonte: Sudene (para o Nordeste) e IBGE (para o Brasil).

As informações mostram que, salvo em períodos muito reduzidos, o esforço de formação bruta de capital fixo em relação ao produto, no Brasil, foi sempre maior que no Nordeste, relativamente ao tamanho de suas economias. De fato, com exceção da segunda metade dos anos 70 – quanto estava sendo implantado a parte mais relevante das instalações do complexo petroquímico da Bahia – e em anos iniciais da década de 80 e 90, a curva representativa do coeficiente de investimento do Brasil sempre esteve acima daquela do Nordeste. Além disso, nos anos finais do período considerado, a capacidade de investir do Nordeste assinala uma trajetória de redução significativa da relação examinada, que é diferente daquela registrada para o país, que consegue manter, mesmo num patamar mais baixo, a sua capacidade de investir.

Em resumo, tirando a fase áurea do esforço de investimento da região na segunda metade dos anos 70, o Nordeste não conseguiu manter uma trajetória de aumento contínuo da sua formação de capital fixo que fosse equivalente àquela obtida pela economia nacional em seu conjunto.

Chama-se a atenção para a instabilidade bem maior da relação entre a formação bruta de capital do Nordeste comparativamente com o que ocorre no país. Ao contrário do que sempre se anunciava em relação à preservação dos investimentos na região, quando ocorriam cortes dos investimentos públicos ou maiores restrições de políticas de financiamento – exigência das políticas monetárias e fiscais adotadas em diferentes oportunidades nos anos 80 e 90 – as oscilações constatadas para o Nordeste são bem maiores que as verificadas para o país.

### **AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS**

O ponto de partida para o entendimento das relações entre as políticas e a ação governamental e a trajetória da economia regional, descritas de modo muito sumário anteriormente, é o reconhecimento de que o moderno setor público interventor e desenvolvimentista chegou ao Nordeste com algumas décadas de atraso. Para justificar esta informação é suficiente fazer a comparação entre, de um lado, a descrição elaborada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, no seu célebre relatório sobre o setor público presente, ou quase ausente, na economia regional, anteriormente aos anos 60 (GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1967), e, de outro lado, uma excelente descrição realizada por Carlos Lessa, sobre o setor público brasileiro, na mesma época que, de fato, era o que se fazia presente, ou quase onipresente, nas economias estaduais em pleno processo de industrialização, no Sudeste (LESSA, 1981). No caso do Nordeste, embora gastasse mais do que arrecadava, tratava-se de um setor público assistencialista, com presença episódica nas fases críticas das secas e com uma atuação voltada para o atendimento das oligarquias vinculadas às exportações e ao semi-árido. Na expressão de Francisco de Oliveira (OLIVEIRA, 1977), trata-se de um Estado imobilista do ponto de vista das relações entre as classes localizadas na região. Já o setor público brasileiro, que mais diretamente atuava nas

regiões então em pleno processo de industrialização, era – para usar os termos de Carlos Lessa – proprietário e empresário em atividades de transporte marítimo, fluvial e ferroviário, de produção e refino de petróleo e combustíveis atômicos, além de controlar parcela do setor siderúrgico e estar, à época, caminhando para se tornar o maior produtor de energia elétrica do país.

Com o planejamento regional que tem início na passagem dos anos 50 para os 60, o setor público começa a ter, na economia nordestina, uma presença que vai se pautar pelo que já definia sua forma de atuação nas regiões mais industrializadas. Essa presença se expande cada vez mais com o regime militar, posteriormente a 1964, sobretudo nos anos 70, numa fase em que, curiosamente, começa a se fragmentar e desaparecer o planejamento regional na forma como fora concebido e concretizado na primeira metade dos anos 60. Mas o entendimento das políticas de desenvolvimento e macroeconômicas que influíram significativamente a trajetória de economia do Nordeste passa pela análise de relações e transformações que merecem algumas considerações adicionais.

Elaborado este cenário, não constitui uma constatação de todo inadequada ou arbitrária afirmar-se que, na história econômica recente do país, do ponto de vista da hegemonia das políticas econômicas, passou-se (i) de uma fase, consolidada a partir dos anos 50 e que se estendeu até o final dos anos 70, na qual prevaleceram as políticas setoriais que enfatizavam o crescimento da economia e o processo de industrialização – as políticas que aqui vão ser denominadas de desenvolvimentistas – (ii) para outra fase, a partir dos anos 80, na qual prevaleceram as preocupações com o equilíbrio das contas públicas e externas e a busca da estabilização da moeda por intermédio do controle das pressões inflacionárias, ou seja, as políticas macroeconômicas especificamente monetárias e fiscais. É evidente que não se desconhece o fato de que tanto na primeira fase estavam presentes políticas macroeconômicas fiscais e monetárias, como na segunda fase, em vários momentos, terem marcado presença os planos e programas de desenvolvimento e de diversificação produtiva através da industrialização. A distinção entre as duas fases referidas deve-se mais ao predomínio ou hegemonia de um tipo de política econômica sobre o outro, do que pela sua inexistência.

Com a afirmativa anterior não se pretende, tampouco, sugerir que a política econômica – de um ou outro tipo – tenha o poder de definir, por si mesma e isoladamente, a trajetória de uma economia. Em outras palavras, não se pode omitir a presença de movimentos cíclicos nos quais os fatores econômicos exógenos ou endógenos, independente das políticas, definam a configuração da evolução das atividades econômicas. O que se deve considerar é que, na experiência brasileira, sobretudo a dos anos 80 e 90, em várias ocasiões, as políticas macroeconômicas e de ajuste – sejam ortodoxas ou heterodoxas, de caráter experimental ou não – foram as responsáveis pelo malogro de alguns processos de retomada da economia, em razão da profundidade dos ajustes realizados diante, na maioria das vezes, do temor de retorno de pressões

inflacionárias.<sup>3</sup> Isto também é válido para os anos 70, quando o setor público brasileiro, sobretudo através da sua esfera Federal, intervém significativamente na dinâmica da economia, no “milagre econômico” e na fase imediatamente posterior.

Há ainda a destacar que o divisor de águas que caracteriza a fase de crescimento da economia nacional e regional – nos anos 60 e 70 – da fase de desaceleração e quase estagnação – anos 80 e 90 – é também o divisor de águas que separa os momentos de hegemonia dos dois grandes grupos de políticas antes referidos: o das políticas de crescimento e diversificação econômica e o conjunto de políticas macroeconômicas centradas nos instrumentos fiscais e monetários.

### *As políticas de desenvolvimento dos anos 60 e 70*

Conclui-se, do exposto, que se trata de dois momentos de predomínio e não de total ausência, em cada um deles, de um desses conjuntos de políticas. Um resumo dos dois conjuntos de políticas, dado a sua complexidade, exige um certo cuidado. No que se refere ao período 1960-1980, uma síntese das políticas nacionais adotadas não poderia deixar de considerar:<sup>4</sup>

- a) As políticas adotadas na crise econômica e institucional da primeira metade dos anos 60 – caracterizada pela renúncia de um presidente (Jânio Quadros), pela implantação do parlamentarismo, pelo retorno ao presidencialismo e pelo golpe militar de 1964 –, que se caracterizam pelas tentativas das políticas ortodoxas (1961), pela indefinição políticas durante o parlamentarismo (1961-63), e as tentativas de implantação e o fracasso do Plano Trienal, também de filiação ortodoxa;
- b) A política de estabilização e reforma do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), já no regime militar, que preparou o Estado e a economia brasileira para o crescimento e a continuidade do processo de industrialização que havia sido praticamente interrompido no final dos anos 50 e início dos anos 60; sua tônica foi a estabilidade e as reformas;
- c) Os dois planos do regime militar que apoiaram e consolidaram a trajetória de crescimento da fase do chamado “milagre econômico”: o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) de 1972-74;
- d) E, finalmente, a política consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em um contexto internacional adverso (flutuações das diversas moedas, aumento inusitado dos preços do petróleo, inovações no sistema financeiro

<sup>3</sup> Consultar a este respeito alguns estudos que fazem a análise entre o mercado de trabalho nos anos 90 e as políticas adotadas: Dedecca e Baltar (1997), Pochmann (1998) e Guimarães Neto (2002). Ver, também, as coletâneas organizadas por Abreu (1989a) e Kon (1999a).

<sup>4</sup> Para uma análise das políticas nacionais do período, consultar Castro e Souza (1985), Resende (1989), Abreu (1989b), Lago (1989) e Carneiro (1989).

privado e a grande liquidez internacional que tenderia a substituir o sistema oficial multilateral então vigente) e em um contexto interno, no qual já se delineavam os conflitos entre a estabilização monetária e o crescimento.

O ponto de partida é, portanto, uma fase recessiva que se seguiu ao grande crescimento da economia nacional após o surto de industrialização da administração JK; e o ponto de chegada é a fase de desaceleração posterior ao “milagre”, a partir do qual a economia nacional perde o fôlego que vinha exibindo deste 1967. Entre esses momentos há que registrar, logo de início, que as crises econômica e institucional de 1961-64 – de indefinição política e de incapacidade de definir rumos para a economia – abrem as portas para o regime militar que, a partir do golpe, centra sua gestão na estabilização da moeda, dado o crescimento significativo dos preços, e nas reformas que deveriam criar condições para a retomada do crescimento, um dos meios através do qual os militares, desde o início da sua gestão, tentam legitimar a ditadura.

O que caracteriza esta fase preparatória, cujo instrumento fundamental está constituído pelo PAEG, é o fato de que, embora analistas reconheçam, nessa experiência, o papel que algumas medidas tiveram no declínio do nível de atividade – inclusive considerando a continuidade entre o caráter restritivo do Plano Trienal e das políticas, também restritivas do PAEG, nos anos posteriores –, não se pode negar que o impacto foi menor que o esperado, não só em razão do crescimento significativo da produção agropecuária como pelo fato de haver, nesse programa, uma certa tolerância com as taxas de inflação e uma preocupação em garantir uma margem de crescimento da economia.<sup>5</sup> Realizadas as reformas, num contexto extremamente autoritário – e que consistiam fundamentalmente em reestruturação institucional em áreas estratégicas do sistema tributário, do mercado financeiro e do comércio exterior (câmbio, financiamento) –, o regime militar estabelece as bases para o crescimento da economia com grande impacto sobre a estrutura produtiva do país, de modo geral, e sobre algumas das regiões periféricas, inclusive o Nordeste. O controle dos sindicatos, inclusive com o arrocho salarial, os resultados positivos obtidos sobre o processo inflacionário e um elenco de estímulos e incentivos, nunca vistos na economia, complementaram as condições para a retomada.

A preocupação com a estabilização tem continuidade nos anos que se seguiram ao PAEG. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) apresentava duas preocupações centrais: a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação. No que se refere ao primeiro aspecto, a proposta consistia principalmente em aproveitar, inicialmente, a capacidade instalada existente e parcialmente ocupada e, de imediato, a intensificação dos

---

<sup>5</sup> “Dentro dessa perspectiva, o PAEG não foi um programa perfeitamente ortodoxo. Suas intenções demonstram demasiada preocupação com a manutenção das taxas de crescimento e, portanto, alguma tolerância com a inflação que deve ser combatida através de estratégia gradualista” (RESENDE, 1989). Em 1964 a economia nacional cresceu 3,4%, em 1965, cerca de 2,4%, em 1966, 6,7% e, em 1967, cerca de 4,2% (ABREU, 1989b — Anexo Estatístico).

investimentos em segmentos prioritários, entre os quais os investimentos governamentais que deveria concentrar-se em energia, transporte, comunicações, siderurgia e habitação, entre outros. Já a partir de 1967 um grande estímulo foi dado à demanda por intermédio das políticas monetárias, de crédito e fiscais, que se tornaram, com o decorrer dos anos, nitidamente expansionistas. O crédito ao consumidor e à agricultura constitui o elemento central dessa orientação mais flexível. Esse esforço expansionista foi complementado com a mobilização de recursos para a construção de habitações, a partir do Sistema Nacional de Habitação, que tinha no BNH – posteriormente consolidado – o seu instrumento fundamental (LAGO, 1989). Estratégicas, para a concretização dos objetivos do PED, foram as relações com o exterior. Neste particular, o clima criado para a atração de investimentos estrangeiros e as facilidades promovidas de acesso a empréstimos externo permitiram a continuidade da expansão. Um resumo do autor citado define o clima vivido pelo país durante a fase do “milagre”: “Em suma, a equipe de Delfim Netto aproveitou o espaço criado pela administração anterior e utilizou os instrumentos de política econômica disponível para estimular abertamente o crescimento econômico. Mas todas as declarações em favor do desenvolvimento do setor privado e da livre operação do mercado contrastavam com a proliferação de incentivos, novos subsídios ou isenções específicas, que tornavam o papel do governo extremamente importante para viabilizar certas operações do setor privado ...” (LAGO, 1989, p. 238).

O I PDN, já no auge do ciclo expansivo (1972-74), estabelece definições quanto à política nacional de desenvolvimento regional do regime militar. Neste plano estavam explicitados, como estratégicos, alguns órgãos com atuação em todo o país (DNER, Embratel, BNDE, IBDF, além de outros) e instituições com atuação específica nas regiões, notadamente os bancos de desenvolvimento regional e as superintendências regionais de desenvolvimento.

Na esteira de um crescimento econômico que excedia as metas estabelecidas para o produto total e dos segmentos mais relevantes, estavam presentes outros processos, entre os quais os analistas destacam a escalada do endividamento externo e da acumulação de reservas, o aumento dos investimentos estrangeiros, o pleno exercício do controle sobre a ação dos sindicatos e uma evolução dos salários reais que não acompanharam o produto nem a produtividade, com quedas do poder de compra em alguns sub-períodos.

As turbulências da economia internacional, já referidas, notadamente a quadruplicação do preço do petróleo no mercado internacional no final de 1972, e as restrições que tal economia impunha à continuidade da expansão do país a taxas extremamente altas, como vinha ocorrendo, foram ignoradas pelo governo federal ao conceber e pôr em prática o II PND. No contexto interno, ao lado de pressões cada vez mais presentes de redemocratização, que se tornaram mais intensas e abertas a partir de 1975, surgem mais claramente os desequilíbrios das contas externas e as dificuldades financeiras do governo e o crescimento das pressões inflacionárias, o que divide a administração federal entre a prioridade a uma política de estabilização ou a continuidade da expansão da economia. A opção final, no longo prazo, foi a de continuidade do crescimento com endividamento. Os seg-

mentos privilegiados foram aqueles que poderiam dar continuidade à substituição de importações e ao aumento da produção e da prospecção de petróleo (CARNEIRO, 1989). O crescimento da economia brasileira, de 1973 a 1980, foi o resultado deste embate político. O economista Dionísio Carneiro resume as conseqüências do caminho seguido: “O quadro de desequilíbrios macroeconômicos com que a economia brasileira defrontou-se na década de 80, caracterizado por elevado endividamento externo, desestruturação do setor público, inflação explosiva e perda de dinamismo, teve sua origem, em grande medida, em erros de diagnóstico, bem como na timidez que caracterizou o uso de instrumentos de políticas após o primeiro choque de petróleo” (CARNEIRO, 1989, p. 300).

No interior dessa trajetória das políticas e da economia nacional, as repercussões sobre a economia nordestina foram significativas. Em primeiro lugar cabe a constatação de que a fase tumultuada de indefinição e crise econômica e institucional, da primeira metade dos anos 60, coincide com o momento da efetiva implantação da experiência de planejamento regional, na qual, a partir de uma mobilização das forças políticas conduzidas pelos governadores nordestinos, tiveram início os investimentos públicos previstos nos primeiros planos diretores, que eram aprovados pelo Congresso, e a fase inicial de utilização dos estímulos fiscais e financeiros da Sudene e do Banco do Nordeste. Entre 1960 e 1965, a economia regional expande-se a uma taxa anual de 4,6%, de acordo com estimativa da Sudene, e os investimentos públicos realizados pela União expandiram-se a uma taxa anual de 10% (GOODMAN ; ALBUQUERQUE, 1974). A partir de 1965, excluído o ano de 1970 no qual ocorreu uma grande seca, o Nordeste prossegue sua expansão, tanto em relação ao produto, quanto aos investimentos (Gráficos 4 e 5).

Vale o destaque para o fato de que, já na segunda metade dos anos 60, após o golpe militar, inicia-se o esvaziamento do planejamento regional, na forma como foi anteriormente concebido, não só pelo enfraquecimento do órgão regional em termos administrativo e financeiro, como pela ausência de poder político regional, sobretudo no momento em que a presença dos governadores é substituída pela dos interventores, nomeados pelo governo central. A integração do Nordeste à dinâmica regional do país, na qual muito dos instrumentos do sistema de planejamento regional estão presentes, passa a ocorrer a partir de uma mudança radical do projeto inicial, no qual as propostas reformistas foram deixadas de lado e são cada vez mais enfatizadas a ampliação e a modernização da infra-estrutura econômica (rodovias e energia, sobretudo) e têm continuidade os incentivos fiscais e financeiros para os empreendimentos privados.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> O esvaziamento do planejamento regional se dá, na verdade, de forma mais complexa. Ao lado do poder de indicar governadores, o governo militar, com a reforma tributária, concentrou recursos e poderes na esfera federal, obrigando os governos estaduais e municipais a uma crescente dependência em relação ao planejamento e aos órgãos setoriais federais que dispunham de condições para atender as reivindicações. Enquanto isto, a Sudene perdia parte relevante do seu poder e dos recursos financeiros. Convém lembrar o caráter complexo do projeto do GTDN – que deu origem à Sudene – que contemplava, ao lado da criação de um centro autônomo de produção industrial, a reestruturação da economia do semi-árido e da economia da zona úmida litorânea e o deslocamento da fronteira agrícola com a incorporação através da colonização planejada das terras úmidas maranhenses (GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1967).

É na vigência do PED, do I PND e do II PND – ou seja, na fase do “milagre” e do pós-“milagre” – que, com mais propriedade, se pode falar de integração produtiva do Nordeste à economia das regiões mais industrializadas do país, na qual os grandes grupos econômicos nacionais sediados no Sul-Sudeste, e alguns internacionais (por vezes já presentes nas regiões mais industrializadas), começam a marcar presença na região. Ou, ainda, por conta da presença cada vez maior de empresas estatais, anteriormente ausentes ou com investimentos pouco significativos na economia nordestina. O crescimento do coeficiente de investimentos no Nordeste, a partir do final dos anos 60 até o final da década de 70 – de acordo com o que foi mostrado nos Gráficos 3, 4 e 5 –, destacam essa integração produtiva, que se soma e complementa a integração comercial que começou há décadas anteriores, com a ampliação da rede de estradas e das fases iniciais da industrialização do Sudeste.

Destaque deve ser dado para o fato de que o ponto alto do coeficiente dos investimentos fixos na sua relação com o produto ocorre na vigência do II PND. Isto se deve, em particular, ao esforço de substituição de importação do referido plano, no qual o segmento da química e da petroquímica foi privilegiado. De acordo com o que foi apresentado anteriormente no Gráfico 5, partindo do percentual do investimento fixo em relação ao produto correspondente a 11% em 1965, a economia nordestina registra percentual de 27,7% em 1976, permanecendo em nível similar até 1978. Parte significativa desses investimentos estava concentrada na substituição de importação, em particular de produtos químicos e petroquímicos, cuja produção estava localizada, sobretudo, na Bahia, principalmente no Pólo Petroquímico.

No final desse período, pesquisa realizada pela Sudene e pelo Banco do Nordeste (1977) mostra que a “nova indústria” implantada no Nordeste, embora registrasse que 57% do número de empresas eram controladas por capitais nordestinos, os grupos nacionais de fora do Nordeste e os grupos econômicos estrangeiros controlavam 62,7% dos investimentos fixos realizados e 57,2% do capital social.<sup>7</sup>

Dinamizando a atividade produtiva e, em particular, segmentos e sub-regiões específicas que puderam com maior facilidade articular-se à dinâmica mais geral do país, o ciclo expansivo que tem início no final da segunda metade dos anos 60 integra a economia nordestina ao movimento mais geral da economia brasileira – de modo dinâmico até o final dos anos 70. Neste processo, o desenvolvimento da economia regional toma outro formato, diferente do que estava contemplado na estratégia inicial, abandonando, no decorrer do tempo, as bandeiras de reformas e de reestruturação de áreas críticas como o semi-árido. O amplo projeto de desenvolvimento, concebido no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e nos primeiros planos diretores, aprovados pelo Congresso, como se assinalou, perde a sua amplitude neste

---

<sup>7</sup> Essa questão foi examinada em vários trabalhos. Ver, entre outros, Araújo (1981), Magalhães (1983), Oliveira (1990), Guimarães Neto e Galindo (1992) e Araújo (1995).

processo de integração da região às regiões mais industrializadas do país. O projeto regional toma uma nova feição, segmentos e áreas específicas integram-se fortemente à economia nacional e a atividade produtiva registra taxas de crescimento inusitadas. E, da perspectiva dos investimentos fixos regionais, o coeficiente definido pela relação entre o investimento e o produto alcançou seu ponto mais alto no momento em que a economia nacional iniciou seu processo de desaceleração.

### *As políticas macroeconômicas (monetárias e fiscais) dos anos 80 e 90*

O período que se seguiu ao ciclo expansivo anteriormente considerado apresenta, no seu ambiente externo, o crescimento continuado dos preços do petróleo, a elevação das taxas de juros internacionais, a escassez de financiamento externo e as dificuldades crescentes para renovação dos empréstimos externos (CARNEIRO ; MODIANO, 1989). Com uma dívida que vinha se expandindo desde as fases anteriores, com déficit significativo em conta corrente e com a perda crescente das reservas, a política econômica é, cada vez mais, comandada pela disponibilidade de financiamento externo, como assinalam os autores citados. O processo inflacionário, em alguns momentos desta fase, toma a feição de processo de hiperinflação. De fato, é a necessidade de ajustes da dívida externa e da dívida pública e o combate à inflação que vão comandar os planos e as políticas governamentais.

Uma caracterização da fase que vai de 1980 até 2002 deve destacar, pelo menos, os seguintes aspectos:<sup>8</sup>

- a) Os sucessivos ajustes realizados na primeira metade dos anos 80, sem ou com a presença do Fundo Monetário Internacional, foram direcionados para a redução das necessidades de divisas estrangeiras a partir da queda da demanda interna, para o estímulo às exportações e para o combate às crescentes pressões inflacionárias; no ocaso do regime militar, o produto interno registra taxas de -4,2% em 1981, 0,8% em 1982, -2,9% em 1983 e 5,4% em 1984; os preços (IGP-DI) crescem, nos anos referidos, 109,9%, 95,5%, 154,5% e 220,7% respectivamente;<sup>9</sup>
- b) Já na vigência da "Nova República", no ambiente de uma inflação que intensifica a sua trajetória de expansão, têm início as propostas de soluções heterodoxas de estabilização da economia, com a implementação do Plano Cruzado (início de 1986), após o fracasso da tentativa gradualista de combate a inflação em 1985; algumas análises (MODIANO, 1989) ressaltam um primeiro período de sucesso na redução dos preços, um segundo, de agravamento da escassez de produtos, deterioração das contas externa e de imobilidade do governo e, um terceiro, de reconhecimento do fracasso do Plano, com retorno do processo inflacionário; a economia

<sup>8</sup> Para uma análise mais detalhada, consultar: Carneiro e Modiano (1989), Modiano (1989), Kon (1999b), Carvalheiro (1999), Moraes (1999), Lacerda (1999), Carneiro (2002), Belluzzo e Almeida (2002).

<sup>9</sup> Vale registrar a elaboração do III PDN, previsto para 1980-85, que não foi implementado (KON, 1999b, p. 104).

nacional apresenta, em 1986, uma taxa de crescimento de 7,5% (continuando a expansão de 7,8% que registrara no ano anterior) para apresentar uma desaceleração em 1987 (3,5%); os preços (IGP-DI) registraram crescimento de 142,3% em 1986 e de 224,8% em 1987;

- c) Na seqüência das ações governamentais voltadas, em grande parte, para a estabilização, após o fracasso do plano anteriormente referido, são implementados o Plano Bresser (meados de 1987) e o Plano Verão (início de 1989), com o primeiro abrangendo medidas heterodoxas (congelamento e controle de preços, tabelas de deflação, indexação) e ortodoxas (políticas monetárias e fiscais ativas); quanto ao Plano Verão, seus pontos centrais, além da criação de nova moeda (o cruzado novo), foram à prática de juros reais altos, cortes de despesas e o choque de desindexação, visando a eliminar os mecanismos de realimentação do processo inflacionário; ambos os planos, como o Plano Cruzado, tiveram suas fases de sucesso e de fracasso, com retorno à inflação e declínio ou reduzido crescimento da economia; em 1988 e 1989 o produto registra uma variação anual de -0,1% e 3,2%, e os preços de 685,6% e 1.319,9%;
- d) No início dos anos 90, com a posse do primeiro mandatário escolhido diretamente pela população após o golpe militar, ocorre nova experiência de estabilização com o Plano Brasil Novo; com o comportamento dos preços beirando a hiperinflação (o seu crescimento ultrapassando a marca de 80% ao mês), a dívida pública alcançando (1988) US\$ 170 bilhões e o déficit público representando 6,5% do produto (1989) (MORAES, 1999), o Plano – com seus desdobramentos – concentrou-se em intervenções relacionadas com política de renda, fiscal e monetária e a criação de nova moeda; além disso, em consonância com o ideário neoliberal vigente e disseminado por todo mundo, contemplava um Programa Nacional de Desestatização e o Fundo Nacional de Desestatização, cujos objetivos eram a venda das estatais, a redução da dívida pública e o saneamento das finanças; mas, entre todos, dois aspectos marcaram a sua concepção: o bloqueio de 70% dos agregados monetários (papel moeda, depósito a vista, títulos públicos e privados, depósitos em cadernetas de poupança e depósitos a prazo) e a abertura da economia; entre 1990 e 1991, a inflação cai do patamar mensal de 70% a 80% nos meses iniciais do primeiro ano, para 8% a 15% nos meses subseqüentes; no final do segundo ano já alcança mais de 20% ao mês; em termos anuais (IGP-DI), os preços crescem 414,8% em 1991, 991,4% em 1992 e 2.103,4% em 1993; o produto registra, entre 1990/93, taxas anuais de -4,3% (1990), 1% (1991), -0,5% (1992) e 4,9% (1993);
- e) Novamente, após o impeachment de Collor de Mello, é concebida mais uma tentativa de estabilização monetária e de reforma do Estado, desta vez com base no Plano Real (1994). De arquitetura extremamente complexa, o Plano contemplou uma fase preparatória de estabelecimento de equilíbrio das contas do governo na tentativa do debelar uma das causas básicas da inflação e, além disso, a fase de criação de um padrão estável de valor (URV) e a de “emissão desse padrão de valor como uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável – Real” (LACERDA, 1999, p. 198);

o Programa de Ação Imediata, instrumento inicial do Plano, contemplava, também, a privatização como meio de transferir para o setor privado os custos da modernização e ampliação da infra-estrutura e para o equilíbrio financeiro do setor público e seu enxugamento, uma vez que deveria concentrar-se nas chamadas áreas essenciais: saúde, educação, justiça, segurança, etc.; após a disseminação da URV nas transações, é instituída a nova moeda; a abertura da economia e a política cambial complementaram as outras medidas na redução das pressões inflacionárias; ao sucesso na estabilização da moeda (de 2.406,9%, em 1994, o IGP-DI registra um crescimento dos preços de 67,5% em 1995, 11,1% em 1996 e nos anos que seguem até 2000, uma oscilação entre um mínimo de 7,9% e um máximo de 13,8%) correspondem significativos efeitos colaterais, entre os quais o crescimento do produto entre 1994 e 2000, de aproximadamente 1%, e a relação entre a dívida mobiliária federal e o produto de 17,7% para 46,4%.

Com um horizonte temporal extremamente curto ditado pelos compromissos com os credores internacionais, pelas cartas de intenção firmadas, pela intensidade do processo inflacionário, pela vulnerabilidade crescente da economia nacional em relação aos movimentos erráticos dos capitais, os planos de crescimento de médio e longo prazo deixaram de existir ou se constituíram, quando integravam os planos de estabilização, em peças de retórica.

No entanto, é importante considerar que, se nos anos 80 os planos se caracterizaram pelo seu caráter de urgência e emergência diante das pressões e dos impasses existentes – sejam os planos de natureza ortodoxa ou heterodoxa –, na década de 90 a esta característica deve ser acrescentado o seu conteúdo ideológico, com base no qual, ao encaminhamento de soluções dos problemas de estabilização monetária e de ajuste interno e externo, as propostas sinalizam para novas formas de relações econômicas e de formação do Estado. O ideário neoliberal, com alguns pontos centrais do credo da maior parte das instituições financeiras multilaterais, insiste (e, por vezes, impõe nas negociações) questões como a liberalização financeira, desregulamentação dos mercados e privatização. Nos estudos anteriormente assinalados, dois particularmente examinam este tema, quando são analisadas as experiências do Plano Brasil Novo (MORAES, 1999) e do Plano Real (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002). No primeiro caso, Antônio Carlos de Moraes situa, em traços gerais, o ambiente do seu objeto de análise (o Plano Brasil Novo), assinalando a crise do modelo keynesiano de intervenção, a produção intelectual que passou a influir nas práticas governamentais e as experiências mais conhecidas de Margareth Thatcher, Ronald Reagan e a de diferentes países: Alemanha, Dinamarca, Austrália, Nova Zelândia, México, Argentina, Venezuela, Peru, Bolívia, além de outros, em diferentes anos da década de 80 e 90. Ressalta ainda a influência marcante do FMI, Banco Mundial e BID na disseminação das idéias e práticas consolidadas no que ficou conhecido como o Consenso de Washington. A descrição sumária do Plano Brasil Novo, apresentada anteriormente, destaca a presença marcante desse ideário, que passa a ter continuidade na experiência do Plano Real.

Esta última experiência é, sem dúvida, mais elaborada neste particular, que a do Plano Brasil Novo. O que Belluzzo e Almeida (2002, p. 373 e seg.) enfatizam é o fato de que o objetivo do referido plano não se restringe à estabilidade dos preços mediante a utilização clássica da âncora cambial. O que se procurava era a convergência rápida da estrutura produtiva e da produtividade da economia nacional, no sentido de padrões competitivos e modernos das economias avançadas. Para isto, os pressupostos básicos deveriam ser a estabilidade dos preços, a abertura comercial (para impor disciplina competitiva), as privatizações e os investimentos estrangeiros (para remover os gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura) com redução dos custos e maior eficiência, a liberalização do câmbio o qual, associado à maior previsibilidade quanto à evolução futura da sua taxa, atrairia poupanças externas suficientes para complementar o esforço de investimento no país e financiar o déficit em contas correntes. A isto deveria considerar-se a desregulamentação dos mercados e a ênfase na sua capacidade de definir, racionalmente, a alocação de recursos de modo a reativar a economia. Sem que ninguém comunicasse à realidade econômica e social a maneira como ela deveria se comportar no futuro, o resultado final foi o dismantelo das contas externas, das contas públicas e – com a abertura comercial e o apelo às taxas de câmbio valorizadas, juros altos e corte dos gastos – a estagnação econômica, a desindustrialização, o desemprego e a crescente vulnerabilidade da economia.

É neste ambiente, de encurtamento do horizonte de tempo, que ficou cada vez mais difícil o exercício de um planejamento voltado para o médio e longo prazo e o tratamento prioritário para atividades produtivas, regiões e sub-regiões específicas. Além disso, no contexto de uma crescente disseminação de idéias e práticas liberais e conservadoras que consideram qualquer tentativa de planejamento – global, setorial, regional – uma heresia, os esforços e tentativas de restauração do sistema de planejamento regional foram infrutíferos, embora em várias ocasiões tenham havido movimentos neste sentido.

Em primeiro lugar cabe destacar, em pleno processo de redemocratização, nos anos intermediários da década de 80, a montagem de propostas e estratégias de desenvolvimento regional, com ampla discussão com atores representativos da região, inclusive em um ambiente de intensa mobilização política através do denominado movimento “Muda Nordeste”. Isto foi repetido em outras ocasiões. Além disso, na fase de discussão e elaboração da Constituição de 1988, foram incluídos e aprovados artigos nos quais foram explicitados vários aspectos do planejamento regional – muitos deles na direção de uma política nacional de desenvolvimento regional – que iam desde a configuração do sistema de planejamento e do processo de elaboração, discussão e aprovação dos planos, até à regionalização dos investimentos e despesas governamentais nas peças orçamentárias, de modo a permitir, através de maior transparência, acompanhar e avaliar os programas governamentais da perspectiva dos seus impactos espaciais. Alguns se transformaram em práticas administrativas e, outros, entraram no rol dos artigos de leis que não se efetivam.

O importante a considerar, conforme mostra o Gráfico 5, é que a partir dos anos finais da década de 70 a trajetória do coeficiente dos investimentos fixos no Nordeste é declinante e quase linear, salvo nos anos correspondentes à fase de sucesso do Plano Cruzado. Nos anos 80 e 90, para os quais estão disponíveis as informações sobre o coeficiente de investimento do país e da região, o Nordeste, na maior parte do tempo, tem os percentuais da relação entre investimentos e produto inferiores aos constatados para o Brasil, como já se assinalou.

Os cortes sucessivos dos gastos e, sobretudo, dos investimentos públicos – particularmente numa região em que esta variável tem uma importância relativamente maior em comparação à média do país –, os atrasos nos desembolsos do fundo dos incentivos e, por vezes, a sua interrupção por longos períodos, explicam, por si mesmos, a desaceleração da economia regional. O coeficiente dos investimentos voltados para a indústria extrativa e de transformação – segmentos mais beneficiados pelos incentivos fiscais – no período áureo de 1976-1978, registrou um percentual médio em torno de 9%. Nos anos da primeira metade da década de 90 não conseguem alcançar a marca de 2%.

À prática de uma estratégia macroeconômica centrada na política fiscal e monetária, que não consegue abrir espaços para um tratamento diferenciado de segmentos produtivos e de regiões, somou-se outra, na qual a atuação do Estado, no âmbito da economia, e o planejamento são considerados contrários às formas mais “modernas” de gestão da economia, onde as livres forças do mercado e a desregulamentação devem comandar as relações entre os agentes econômicos, liberando as suas iniciativas. Em outras palavras, nos anos 80 e 90, estreitaram-se as margens de manobras para o planejamento, tanto em razão da existência de obstáculos e dificuldades muito concretas, que impediam pensar o médio e longo prazo e o estabelecimento de prioridades, como uma nova concepção de gestão e de política (ou anti-política<sup>10</sup>) na qual a sociedade abdica dos seus direitos fundamentais de definir as formas de convivência social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O generoso projeto de planejamento e de desenvolvimento regional concebido para o Nordeste pelo GTDN, no final dos anos 50, e aperfeiçoado nos primeiros anos da década de 60, passa por mudanças profundas no seu choque com a realidade. Ainda no início da Sudene, modificações relevantes foram realizadas no embate ocorrido no interior do Conselho Deliberativo, no qual pontificavam os governadores das mais diferentes tendências políticas. Em seguida, o golpe militar define uma nova feição e conteúdo, esvaziando o planejamento regional política e financeiramente, tarefa que é

---

<sup>10</sup> Segundo Viviane Forrester, trata-se de um novo regime político, de características internacionais, que se instalou às claras, mas sem o conhecimento de todos, e cuja ideologia esvazia o próprio princípio da política. Nas suas palavras: “Este regime não governa, ele despreza, ou melhor, ignora estes e esses que pretendem governar. As instâncias e as funções políticas clássicas, subalternas na sua perspectiva, não o interessam...” (FORRESTER, 2000, p. 8-9).

complementada com a implantação do sistema nacional de planejamento que, autoritário e centralizador, não consegue conviver com um planejamento regional que, até então, se caracterizava pelo esforço de descentralização, na qual os atores políticos regionais tentavam definir estratégias e prioridades próprias e locais no uso dos recursos disponíveis.

Do ponto de vista estritamente econômico, a partir do final dos anos 60 até o final da década seguinte, o amplo processo de integração das economias regionais, durante o “milagre econômico” e na fase imediatamente posterior a esse ciclo expansivo, inclusive fazendo uso dos instrumentos de política regional, redefiniram a estratégia que se pretendia anteriormente implantar e se começa a dar à região uma feição similar à que vinha sendo dada ao Brasil do Sudeste e Sul. A ampliação significativa da infra-estrutura econômica, o avanço da modernização e diversificação da atividade industrial nas principais regiões metropolitanas nordestinas – embora contemplassem sub-regiões restritas e um número também restrito de segmentos produtivos – foi suficiente para garantir ao Nordeste taxas de crescimento do produto similares às da expansão da economia nacional. Com todas as malformações que a região possuía, para usar uma expressão de Celso Furtado, e que o projeto inicial de desenvolvimento regional tinha a pretensão de corrigir, o processo de integração tentava replicar no Nordeste o que havia feito nas regiões mais industrializadas. A isto se acrescenta o fato de que o país e a região viviam em um regime autoritário, no qual as classes subalternas, em um contexto de arrocho salarial e repressão política, não podiam reivindicar a participação no bolo que crescia intensamente. Vale ainda lembrar o caráter concentrador de renda dos próprios instrumentos que estavam na base do processo de integração inter-regional.

A comparação entre a intenção (dos planejadores iniciais) e o ato (do processo de integração regional que se seguiu) expressam diferenças marcantes; isto não ocorria com toda clareza no que se refere à estrutura social e econômica da região, antes e depois, segundo a visão de alguns estudiosos. Francisco de Oliveira registra que:

As transformações ocorridas não se deram em uma ‘terra de ninguém’. Há mais continuidade no Nordeste transformado que na Amazônia redefinida a partir dos grandes projetos de impacto promovidos pelo regime autoritário; mas há profundas rupturas. O todo resulta num tecido misto, em que se combinam a continuidade e ruptura, isto é, a resistência de velhas estruturas nordestinas, como é o caso particularmente do campo, e as novas estruturas erguidas a partir do período em referência, como é o caso do pólo petroquímico de Camaçari, na Bahia. Mas uma ‘démarche’ arqueológica resultaria vã, pois o que se encontra não são camadas consistentes que se superpõem, mas um solo misto, combinado, argamassado, cujos elementos constitutivos integram dinamicamente. (OLIVEIRA, 1990, p. 67).

Mais adiante, ainda a este respeito e a esta fase, o referido autor assinala que a região integrou-se de tal ponto à economia nacional que não se pode falar em “economia do Nordeste”, mas em uma divisão regional do trabalho no Brasil, com atividades regionalmente localizadas (OLIVEIRA, 1990, p. 87).

Celso Furtado e Francisco de Oliveira convergem em algumas constatações a respeito dessa fase. Este último assinala que “As taxas de desenvolvimento nordestino não dependem da taxa de acumulação (ou de poupança e investimento) do Nordeste; se assim fosse, o ritmo e os níveis de expansão econômica alcançados teriam sido inviáveis” (OLIVEIRA, 1990, p. 87). Furtado, por seu lado, registra para o período: “Os obstáculos que em outras partes do mundo limitam o processo de modernização – e que se originam na balança de pagamento e na insuficiente dimensão do mercado interno face às exigências de tecnologia moderna – no Nordeste são contornados graças à integração industrial com o Centro-Sul” (FURTADO, 1981, p. 122). É essa “virtuosa” integração que, uma vez interrompida a construção de uma economia nacional diversificada e industrializada, deixa de existir a partir dos anos 80.

Nos anos 80 e 90 – e pode-se dizer até 2003 –, as sucessivas administrações que se seguiram não conseguiram articular e viabilizar – política e economicamente –, mesmo no médio prazo, planos e programas de expansão e diversificação econômica, embora em vários dos instrumentos anteriormente descritos, relativos às duas últimas décadas, tivessem páginas e capítulos referentes às condições para retomada do crescimento ou relacionados com a criação de fundos e instrumentos que apoiassem os agentes responsáveis pelo desenvolvimento esperado. O rumo perdido, em razão da herança do último ciclo expansivo, em particular da marcha forçada<sup>11</sup> a que a economia nacional foi submetida na segunda metade dos anos 70, com base no II PND, teve, também, como motivos importantes às tragédias de erros e de experiências malsucedidas que caracterizaram quase todos os planos das safras ortodoxas e heterodoxas que foram concebidos nas duas últimas décadas. O deslumbramento dos governantes dos anos 90, com as experiências neoliberais em curso, em todo o mundo, apontou para “novos e promissores” rumos que também não conduziram à esperada retomada do crescimento. Em seu lugar, o que se constatou foi à dependência crescente a capitais especulativos e a instituições multilaterais de financiamento, associada à grande vulnerabilidade do país.

Nem o Brasil nem o Nordeste conseguiram libertar-se das armadilhas que as distintas administrações foram concebendo, nos últimos anos, através das políticas das mais diferentes origens e escolas econômicas. Isto induz a pensar que uma efetiva política de desenvolvimento espacial, que tenha como objetivo fundamental a eliminação das desigualdades pessoais de renda por intermédio da redução das desigualdades regionais, deve ter como ponto de partida uma vontade política que tenha como alvo a cidadela das políticas nacionais – macroeconômicas e setoriais – que, sobretudo na tradição brasileira, passam por cima e abstraem a heterogeneidade de espaços, estruturas produtivas e pessoas, notadamente num país continental e desigual como é o Brasil.

---

<sup>11</sup> Expressão usada pelos autores Castro e Souza (1985), sobre as concretizações do II PND.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989a.
- \_\_\_\_\_. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989b.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. Nordeste, Nordestes, que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap, Unesp, 1995. (Série Federalismo no Brasil).
- \_\_\_\_\_. Crescimento industrial do Nordeste: para quem e para quê. *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*, Recife, 1981.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança: 1974-80. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- \_\_\_\_\_; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-84. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp, 2002.
- CARVALHEIRO, Nelson. Os planos Bresser (1987) e verão (1989): a persistência na busca da estabilização. In: KON, Anita (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori; BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Mercado de Trabalho e Informalidade nos Anos 90. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, 1997.
- FORRESTER, Viviane. *Une étrange dictature*. Paris: Fayard, 2000.
- FURTADO, Celso. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GOODMAN, David Edwin; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: Ipea, 1974.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. As economias regionais e o mercado de trabalho no Brasil nos anos de 1990. In: KON, Anita (Org.). *Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.
- \_\_\_\_\_; GALINDO, Osmil. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, XX. *Anais...* Campos de Jordão: Anpec, 1992.
- GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.
- KON, Anita (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999a.
- \_\_\_\_\_. O plano cruzado. In: KON, Anita (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999b.
- LACERDA, Antônio Corrêa de. Plano real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa. In: KON, Anita (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MAGALHÃES, Antônio Rocha. *Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste*. Brasília: Ipea, 1983.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MORAES, Antônio Carlos de. Plano Brasil novo. In: KON, Anita (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, 1990.

\_\_\_\_\_. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POCHMANN, Márcio. *O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: uma análise regional*. Campinas: Unicamp, 1988.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Agregados econômicos regionais: produto interno bruto, formação de capital e consumo do governo — Nordeste do Brasil 1965-1998. Recife: Sudene, 1999.

# CONDIÇÕES E PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO NO NORDESTE

Fernando Pedrão\*

## A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

### *Preliminares*

O planejamento do desenvolvimento econômico e social do Nordeste volta à cena com o movimento de reabertura da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o que representa um momento de responsabilidade do Estado com a sociedade civil e não pode ser confundido com uma outorga de ajuda à região, nem com um ato de poder de um ministério. A reabertura da Sudene vem junto com expectativas de novas políticas públicas, mais sensíveis à pobreza crítica e crônica, e com a disposição de órgãos de classe de participarem mais efetivamente na discussão da região.<sup>1</sup> Deve ser a retomada de políticas concebidas na região e não a mera reabertura de um órgão público.

É preciso rever do que se fala, se de planejamento como modo de política econômica, que compreende a reflexão sobre os problemas sociais e econômicos dos destinos do país, ou se de planejamento como mera prática burocrática de administração orçamentária.

O planejamento como modo da política econômica tornou-se internacionalmente aceito quando a então jovem União Soviética copiou técnicas do exército alemão na Primeira Guerra Mundial e transformou-as no centro de um estilo de política econômica. O declínio e a queda do modo autoritário de planejamento correspondeu ao prestígio da gestão econômica baseada em negociações e contratos do grande capital, que substituiu o planejamento realizado pelo Estado pelo planejamento conduzido pelas multinacionais. O aspecto de internacionalidade tornou-se dominante. Ficou claro que o exercício do planejamento está historicamente situado, tal como qualquer outro componente do funcionamento da sociedade econômica contemporânea.

Assim, o contexto atual da análise e da política econômica, por definição, é o da estruturação mundial da economia, que tem sido vista como uma nova ordem mundial. Isso não significa que o capital financeiro antes não fosse internacional, senão que muda-

---

\* Livre-Docente da UFBA. Diretor geral do Instituto de Pesquisas Sociais. Professor da Universidade Salvador e da Faculdade Integrada da Bahia. fcpedrao@terra.com.br

<sup>1</sup> O XXI Congresso das Entidades de Economistas do Nordeste, realizado em Porto Seguro em agosto de 2003, dedicou-se ao Nordeste e à Ordem Mundial, concluindo com uma carta que foi enviada ao Ministério da Integração Nacional, arguindo a necessidade de uma política regional que reflita a sociedade da região e sua situação nos quadros internacional e nacional.

ram as condições da internacionalidade, com diferentes margens de autonomia para as nações, para as empresas e para os trabalhadores.

A nova ordem mundial é uma mutação dessa internacionalidade. Define-se como um sistema globalmente integrado, em que o poder gravimétrico dos capitais opera captando os diversos núcleos de demanda nas diversas partes do mundo e em que a esfera financeira opera sobre uma unificação das denominações monetárias. As condições de reprodução da força de trabalho surgem como um mero subproduto dessa estratégia do capital, pelo que o funcionamento do sistema tende a gerar crescentes exclusões sociais, cujos efeitos negativos podem ser tratados por políticas suplementares de emprego ou como problemas ligados à expansão da violência e do uso de drogas.

Impõe-se, portanto, fundamentar o planejamento numa visão atualizada dos processos sociais. Aparentemente, os diagnósticos da questão regional são cumulativos, implicando que há um conhecimento sempre maior que antes, quer dizer, que as políticas públicas são progressivamente mais eficazes. Esta, entretanto, é uma presunção que não leva em conta as perdas de conhecimento, na forma da qualidade do diálogo da política econômica e da qualidade de documentos e informações; e dos descaminhos da análise que, freqüentemente, acumulam observações irrelevantes e equívocos. Tampouco leva em conta a descontinuidade das políticas, que envolve a frustração de programas que se interrompem e os efeitos negativos da descontinuidade das ações.

Estas considerações aqui são necessárias. Ao longo do tempo, o Nordeste tem sofrido notáveis perdas, conseqüentes da falta de continuidade da análise e das políticas gerais e específicas, assim como tem sido objeto de uma infinidade de programas de pouca imaginação, repetitivos e destinados a satisfazer objetivos pessoais de alguns políticos. A subordinação dos interesses da região a interesses pessoais é um problema que se renova, junto com a transformação das velhas oligarquias em grupos de poder econômico e político que controlam as opções de aplicação de capital e o acesso ao crédito, do mesmo modo como controlaram o acesso à água desde o início do período colonial. O próprio projeto regional de industrialização passa por diversas leituras, cujos aspectos técnicos, tais como a construção de complexos industriais, em moda na década de 80, são substituídos pela integração de cadeias produtivas na década de 90, porém sem grande mudança substantiva. Sai Hirschmann, entra Porter, continua uma leitura schumpeteriana superficial do crescimento voluntarista, em que os fatores subjetivos superam as condições históricas do mercado. Como se as iniciativas de integrar conjuntos de indústrias acontecessem em ambientes neutros, onde não houvesse oligopólios nem monopólios, nem houvesse grande e pequeno capital.

Nesse contexto de expansão conduzida pela indústria, o desenvolvimento de regiões, entendido como um processo que depende da fixação de riqueza, acompanhada de elevação das condições de vida da maioria, torna-se um resultado condicionado pela volatilidade dos capitais e pelo envelhecimento tecnológico dos componentes do sistema

produtivo. Trata-se do desenvolvimento de um sistema que nunca é mais o mesmo, em que as inter-relações entre a esfera da produção e a da comercialização são conduzidas pelos interesses mercantis.

Por isso, impõe-se rever a conceituação de desenvolvimento econômico, para separar os resultados da formação de produto e renda, dos resultados da fixação da capacidade de produção, e para distinguir os incrementos de renda dos incrementos na capacidade de captar renda.<sup>2</sup> Trata-se de ligar a formação de renda à capacidade para conduzir a formação de renda, articulando a formação de capital com a captação e com a qualificação do trabalho.

Nesse contexto crítico, colocam-se as políticas voltadas para o desenvolvimento, especialmente em sua forma mais integrada, que é a do planejamento econômico e social, com suas perspectivas a longo e a médio prazos. Uma desculpa do empobrecimento do planejamento no Brasil, difundida pelos setores mais conservadores incorporados ao planejamento, é a inutilidade de se trabalhar com uma visão em longo prazo quando a política econômica está presa aos dados e às condições do equilíbrio a curto prazo.<sup>3</sup> Desse modo, descarta-se que a visão a curto prazo precisa de um referencial a longo prazo, para identificar restrições e estabelecer prioridades.

### *Os fundamentos históricos da questão Nordeste*

O objeto destas reflexões é a região Nordeste.<sup>4</sup> O que se entende hoje como uma questão Nordeste é parte essencial da formação social do Brasil, reveladora de sua desigualdade mais profunda, e que tem variado ao longo do tempo, segundo a expressão dessa região no plano internacional e no conjunto nacional, contribuindo para a acumulação de capital em geral ou, simplesmente, no que responde pela sustentação de sua população. Todos sabemos que o corte internacional sempre foi determinante da constituição do corpo da economia nacional, mas não necessariamente está claro como nem quanto. A recuperação dos elementos essenciais do discurso sobre o Nordeste pressupõe, entre-

---

<sup>2</sup> Sem discussão explícita, substituiu-se a compreensão de desenvolvimento como transformação social dos sistemas produtivos, pela compreensão de desenvolvimento como expansão prolongada dos sistemas produtivos.

<sup>3</sup> Algumas manifestações mais claras nessa direção encontram-se nos escritos de Mário Henrique Simonsen (1998), intitulados *Ensaios analíticos*, especialmente nos seus capítulos 11, 12 e 14. Uma versão mais recente, supostamente não ortodoxa, menos imaginativa, encontra-se em Carvalho, Souza, Sicsú, De Paula e Studart (2000), em sua *Economia monetária e financeira*. A hipostasia da substância na representação financeira do capital tornou-se um totem do neoclassicismo brasileiro, desde quando a análise oficial optou por substituir a análise da realidade econômica pela dos sinais financeiros do mercado, perpetrada pela equipe da administração Collor, identificada com Zélia de Mello, Fonseca, Arida, Maia e outros no início da década de 90.

<sup>4</sup> A identidade dessa região parece que repousa sobre raízes muito mais profundas que as que se oficializaram, desde o Segundo Império, como constitutivas da imagem essencial do Nordeste. A grande mobilidade dos povos indígenas é uma referência de uma região cuja ocupação variou decisivamente ao longo dos séculos. Leituras melhor informadas sobre os processos de ocupação e povoamento nos séculos XVI e XVII dão maior peso à pluralidade de presenças européias que o reconhecido pela imagem tradicional de uma região solidamente instalada pela raiz lusitana. Há uma identidade formada sobre a base da vida pastoril, tanto como há uma identidade do mundo das lavouras. A complexidade do Nordeste colonial ainda resiste à leitura da sociedade capitalista de hoje, porque a simplificação favorece apenas ao projeto cultural unificador das oligarquias.

tanto, que os fundamentos históricos da questão Nordeste sejam esclarecidos e adequadamente incorporados na compreensão de sua atualidade.

Os fundamentos objetivos e subjetivos da questão Nordeste surgem do reconhecimento do papel do capital e do trabalho constitutivos do Nordeste na formação do sistema capitalista de produção em geral e na economia brasileira em particular. Esse papel da região sempre foi significativo desde o início do período colonial, na formação de riquezas que foram transferidas para a formação do capitalismo mercantil avançado europeu e que, adiante, contribuíram, mais do que se costuma reconhecer, para a formação do capitalismo industrial. No Brasil, o papel do Nordeste tem que ser avaliado por sua participação na formação do mercado de capitais e no mercado de trabalho, e não só pelos resultados verificados de produção.

A revisão da compreensão do Nordeste torna-se imperativa como correção de curso para os possíveis novos esforços de planejamento. É preciso superar a visão tradicional do Nordeste como uma unidade indiferenciada por uma outra, que reconheça a complexidade do sistema produtivo e da sociedade, desde a etapa colonial à de uma economia mercantil exportadora e à da industrialização desigual, com a participação de capitais e de trabalho do Nordeste no sistema produtivo na própria região, em outras regiões e na esfera internacional. O Nordeste não é um recanto inerte da economia nacional, senão uma região perpassada por diversos tipos de dinamismo, com uma complexa participação em escalas mais amplas da economia mundial. Observa-se que a imagem simplificada do Nordeste mostra essa região como produtora de algumas matérias-primas exportáveis, tais como cacau, algodão, sisal, babaçu, fibras e óleos, além do consagrado açúcar, sem levar em conta o papel do Nordeste como exportador de alimentos no Brasil em seu conjunto, nem como fonte de recursos pesqueiros, menos ainda pela totalidade de sua participação na formação de capital na economia brasileira e na formação de seu mercado de trabalho. Entretanto, é justamente através desses dois aspectos gerais que se pode reconduzir a discussão sobre o Nordeste aos seus devidos termos.

Este ajuste é necessário para estabelecer uma linha contínua do sistema produtivo da região, desde sua fase colonial, ao longo dos sucessivos modos como ela tem interagido com a formação da economia brasileira em seu conjunto. A função exportadora sempre foi fundamental na estruturação do Nordeste, tendo compreendido, de modo combinado, uma função exportadora para o exterior e outra para o resto do país, onde a principal função dinâmica de exportação de bens foi para o exterior, enquanto a principal função exportadora de capitais e de trabalho foi para o resto do país. Esse quadro se modificou com o declínio da economia do Nordeste, desde o advento da República, alterando-se de novo com o aparecimento de setores novos com crescente capacidade exportadora desde a década de 1960, com o incremento de segmentos de produção internacionalizados e com o aumento da função exportadora de capitais e trabalho para o exterior.

A relação entre o componente de relações internacionais e de produção local modifica-se ao longo do tempo, obrigando a rever conceitos sobre o dinamismo da produção dirigida para exportação e da produção de produtos de consumo regional, que eventual-

mente se expande e se exporta. No quadro geral das transformações mais recentes das regiões do Nordeste, há diversas novas concentrações de capital. Encontra-se grande número de modificações da produção rural, que compreendem modernização, diversificação da produção e aparecimento de segmentos exportadores não “tradicionais”. A pobreza permanece como principal traço da estruturação social, mas encontra-se em referência com a expansão de novos setores de criação de riqueza, que devem ser analisados no contexto da internacionalidade da economia.

No conjunto, considerando que a economia do Nordeste sempre funcionou mediante a combinação de um componente internacionalizado com um componente local, de produção para subsistência ou, em todo caso, com escassa capacidade de acumular, sua participação na economia nacional tem que ser avaliada em sua magnitude e em sua composição, em termos de participação na formação de capital e no mercado de trabalho; e não apenas por seus resultados finais medidos em participação no produto social.

Essa correção é indispensável para fazer face à nova necessidade de dar uma cara institucional à visão social da questão do Nordeste, quando se precisa rever os fundamentos regionais da própria questão nacional. Uma das principais limitações do planejamento realizado nas décadas de 1950 e de 1960 foi uma escassa atenção aos fundamentos sociais da economia da região e a falta de uma análise cultural e de classes que situasse os programas e projetos econômicos. Desde então houve uma ruptura entre uma perspectiva acadêmica, em que convivem posturas ortodoxas e simplificadoras com abordagens socialmente conscientes, e uma contradição entre abordagens burocráticas simplificadoras e abordagens tecnocráticas renovadoras. Mas a região, como tal, foi desvestida de suas funções de pensar suas políticas econômicas, que se tornou uma tarefa apropriada por órgãos federais.

O esvaziamento financeiro dos municípios teve um importante papel nesse conjunto, em que as instituições localmente responsáveis perderam posição como participantes efetivas da política econômica e social. A rigor, o planejamento regional tornou-se contraditório com a tendência à concentração de poder no Ministério da Fazenda. Mas esse crescente controle do governo federal sobre estados e municípios não é um desdobramento do movimento geral da globalização, senão que é parte de um processo brasileiro de concentração de poder político, junto com a concentração das receitas públicas e o desenvolvimento de mecanismos de relacionamento direto do governo federal com os municípios, passando por cima dos governos estaduais ou simplesmente ignorando-os.

Depois do desencadeamento da avalanche conservadora da década de 90,<sup>5</sup> poderá hoje o Brasil fazer caso omissivo de sua composição regional e de sua concentração urbana,

---

<sup>5</sup> O Nordeste foi particularmente penalizado pela simplificação ortodoxa que se estendeu por toda a década de 90, ao longo de três administrações que, praticamente, desqualificaram o planejamento regional em prol de uma concentração macroeconômica das políticas setoriais e regionais.

quando enfrenta problemas de exclusão social e de difusão da criminalidade e da violência? Como, no entanto, colocar essa questão nacional em termos das regiões? Certamente já não mais como de regiões residuais, que são, progressivamente, diluídas no processo de produção da unidade nacional, senão como elementos ativos que interagem com essa produção.

Historicamente, a produção de uma visão totalizante do Nordeste, para substituir a visão administrativa colonial<sup>6</sup> e as visões parciais formadas nas sedes das províncias, é, justamente, o resultado da participação dos nordestinos no processo nacional, mediante eventos locais e em processos que se vêem como nacionais, porque transcendem a escala da região. É a emergência de um corpo cultural e de interesses que se faz representar, desde o início, como uma identidade fragmentada pelo colonialismo e polarizada pelo controle da terra. Ressalte-se que nesta análise torna-se imperativo tratar o colonialismo como uma projeção do poder centralizado na esfera internacional, que se renova, assumindo novas formas e incluindo novos elementos tecnológicos e ideológicos. Nesta perspectiva, o Brasil, hoje, é alvo de novas investidas de colonialismo por parte de diversos países europeus e dos Estados Unidos.

O Estado Novo inaugurou o estilo de um poder central que governou através de poderes consulares no Nordeste, depois copiado e institucionalizado no período de autoritarismo de 1964 a 1984. Mas foi a partir de 1950 que se produziu uma visão política e tecnoburocrática do Nordeste, que passou a uma visão de identidade e de futuro para os integrantes da região. Tal visão focaliza-se nos aspectos comuns contra as diferenças e passa a produzir uma ideologia do desenvolvimento dessa região, que se define como uma perspectiva pública de sociedade subnacional que se reconhece como parte do conjunto nacional. Nessa perspectiva, as contradições internas dessa região e de sua inserção no conjunto nacional são postas de lado para facilitar a operacionalidade burocrática. É um movimento que se irradia desde a superfície do poder até os fundamentos ideológicos e culturais da formação tradicional, combinando atualizações do autoritarismo em suas bases locais e em seus mecanismos consulares com interesses do grande capital (CARVALHO, 1987).

Posteriormente, o país tem passado por transformações do seu sistema produtivo e do seu sistema político, que se traduzem em alterações dos papéis que desempenham as diversas regiões, onde avultam os imperativos do sistema em seu conjunto sobre os determinantes de cada região, mas onde também surgem novas motivações de cada região, em que cada uma passa a perceber objetivos próprios, que persegue em paralelo às tendências do país em seu conjunto. Nesse novo contexto, o Nordeste se destaca por

---

<sup>6</sup> Na construção de uma visão crítica atual no Brasil, é indispensável rever os fundamentos da sociedade capitalista brasileira em seu berço colonial, dentre outras razões pelo modo como o centro nacional de poder opera uma simplificação do universo social, que passa a ser visto por seus traços comuns e quase nunca pelos elementos que testemunham sua complexidade.

combinar diversas visões próprias, das diversas forças políticas que o integram, com os papéis que lhe são atribuídos pela estrutura federal de poder.<sup>7</sup>

### *A verdadeira complexidade do problema*

Hoje, distinguem-se dois planos ou níveis da questão Nordeste, em que o primeiro corresponde ao alargamento das diferenças de formação de capital e de renda entre o Nordeste e as regiões mais ricas do país e, o segundo, resulta de tendências contraditórias do próprio crescimento do Nordeste, onde os resultados gerais de crescimento de produto e renda encobrem movimentos de retrocesso da industrialização e de fragilização de importantes setores da produção rural, e uma queda do multiplicador de emprego dos investimentos superior à dos estados mais ricos. O novo crescimento econômico é obtido mediante expansão de setores modernos, cujo efeito emprego é inferior à média dos setores prósperos no sul do país, junto com uma importante renovação da composição das empresas da região, com maior subordinação das decisões de capital. O mercado da região torna-se mais subalternizado, vendo-se que as empresas formadas na região em sua maioria passam a controle externo ou emigram.

Em conseqüência disso, diminui relativamente o número de empregos para trabalhadores qualificados, com os resultados de salários inferiores aos correspondentes nas regiões mais ricas do país, e de emigração dos trabalhadores qualificados para o sul do país e para o exterior. Este argumento tem que ser analisado à luz da escassez de oportunidades de emprego nas metrópoles do Sudeste, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro,<sup>8</sup> mas isso não invalida a observação básica relativa ao significado da escassez de oportunidades de emprego para trabalhadores qualificados no Nordeste.

No conjunto, esses movimentos descrevem uma incapacidade do Nordeste para reter os capitais que ali se formam e para fixar os capitais que ali chegam. Tal incapacidade vem a constituir o principal mecanismo de subalternidade, que cria novas modalidades e condições de dependência. Não há como ignorar que a industrialização do Nordeste, tal como proposta em programas públicos, surge como um objetivo reflexo, que se limita a aproveitar as oportunidades derivadas de programas de grandes capitais e não necessariamente como portadora de objetivos próprios definidos no horizonte de transformação da estrutura produtiva da região.

---

<sup>7</sup> Nestas reflexões é preciso distinguir entre o poder concentrado na estrutura do governo federal e o poder concentrado na esfera federal de influência, onde se inclui a capacidade do poder federal de induzir ações locais e de comandar decisões da esfera local de poder. A visão das regiões que se forma na esfera federal de poder é a que se constrói mediante uma combinação de interesses regionais com o controle da máquina federal. No Brasil há, claramente, um bloco hegemônico no qual pesa, decisivamente, a combinação da concentração industrial com a expansão dos capitais na produção rural.

<sup>8</sup> No momento em que este trabalho é elaborado, a imprensa noticia que, no Rio de Janeiro, 15.000 pessoas se apresentaram para inscrever-se, já no primeiro dia, para pleitear oportunidades de substituição de garis, com remuneração prevista não superior a dois salários mínimos e meio. A mesma reportagem mostrava que muitos desses candidatos são pessoas com nível universitário e que se encontram desempregadas há mais de um ano.

A complexidade da questão regional do Nordeste revela-se, progressivamente, através das transformações que acontecem no eixo da relação entre os planos interno e externo da questão, envolvendo a formação de capital e de sua força de trabalho, compreendendo seus componentes de trabalho qualificado e não qualificado, dados os movimentos positivos e negativos de migrações, e, ainda, compreendendo as margens de autonomia de decisão com que a região opera. A formação do produto social é um aspecto terminal desse processo de reprodução do sistema produtivo e de sua autonomia.

O significado dessa interdependência foi relegado a um segundo plano ou foi mesmo desconsiderado. Em sua ausência, formou-se e consolidou-se uma análise regional constituída apenas pelos aspectos positivos do processo e que não olha para a relação entre formação de capital e formação de produto, mas apenas para aspectos terminais, tais como a realização de projetos e o financiamento de empresas.<sup>9</sup> No entanto, esses são apenas aspectos superficiais de um processo cujas raízes estão na reprodução do sistema produtivo e na reprodução e qualificação da força de trabalho.

A simplificação da visão social do planejamento, com sua conseqüente redução a questões técnicas operacionais localizadas, resulta em sua desqualificação como meio de transformação social. Esse esvaziamento da complexidade do problema levou, eventualmente, a análises e a políticas regionais que tomam como referência aspectos generalizados do crescimento econômico ou que se limitam a referências generalizadas do desempenho da economia da região, tal como ele se reflete em seus agregados macroeconômicos. No entanto, as transformações da economia da região não são necessariamente refletidas por esses dados. O desempenho da região pode ser mais bem apreciado por aspectos que descrevem os movimentos de formação de capital e de trabalho na região, com suas conseqüências na formação do produto e na distribuição da renda.

O Nordeste tem sido um grande exportador de capital e de trabalho qualificado para diversos destinos, desde o sul do país à Europa e aos Estados Unidos, em números cada vez maiores. Há uma diferença estrutural entre a composição dos recursos que saem e a dos que entram: do lado dos que saem, a saída de capitais significa uma interrupção da capacidade de realizar investimentos na região, enquanto que os recursos que entram vêm somente aproveitar oportunidades de aplicação de recursos em setores e em linhas de atividades já reconhecidas como rentáveis.

No relativo à formação de capital há, por sua vez, dois aspectos a observar: os de entrada e saída de capitais no sistema produtivo, com resultados que se materializam

---

<sup>9</sup> Observa-se que a maior parte das políticas de desenvolvimento do Nordeste, nas últimas décadas, girou em torno de financiamentos de projetos de investimento, que se distanciaram, progressivamente, da noção prioritária da criação de uma estrutura produtiva mais diversificada e melhor adaptada a um aproveitamento social e ecologicamente mais adequado, resultando em financiamento de empresas socialmente indiferentes ou mesmo socialmente nocivas. As políticas regionais de desenvolvimento, principalmente representadas pelo Finor, passaram a ser mero mecanismo de reforço financeiro de empresas sediadas no Nordeste, dando lugar a novas condições de concentração de capital.

na atualização ou no envelhecimento do capital, e na incorporação ou na evasão do capital formado na região.

### *As esferas da formação do capital*

Nestas condições, distinguem-se duas grandes esferas da formação do capital, com seus respectivos desdobramentos, que são as da formação dos capitais de grande escala, diretamente ligados à internacionalidade da economia e que têm a capacidade de se deslocarem acompanhando o mercado, e a dos capitais de pequeno porte, que se reproduzem nas escalas de mercado em que se encontram e que não têm a capacidade de controlar tecnologia e finanças de modo suficiente a deslocar-se no mercado para crescer.

Alarga-se a diferença entre essas esferas da formação de capital no Nordeste, em que os capitais que se formam na *esfera* onde há essa capacidade de se adaptar ao crescimento do mercado fluem para fora da região, seja como parte dos movimentos de empresas já integradas na esfera internacional, seja na figura de empresas que emigram para terem acesso a mercados onde há crescimento da demanda. Entrementes, a outra esfera da formação de capital se reproduz na escala delimitada pelo crescimento e pela distribuição da renda disponível no Nordeste.

O argumento relativo à qualificação da gestão dos capitais foi até hoje pouco explorado, mas é de enorme importância para que se expliquem os rumos seguidos pela formação de capital no Nordeste, por permitir examinar questões tais como as diferenças de desempenho entre empresas semelhantes, bem como de fracasso de setores tradicionais de baixa tecnologia, mas de alta rentabilidade. A função modernizadora dos órgãos de fomento levou a alguns resultados significativos, mas resvalou num aspecto essencial da questão que é a estrutura autoritária do poder na gestão do capital e do patrimônio.

### *A acumulação no trabalho*

A acumulação no trabalho, ou a ampliação da força de trabalho qualificado, é o outro lado da questão anterior. A capitalização nas pessoas resulta em qualificação do trabalho. Grosso modo, a qualificação de trabalho ocorre nas margens permitidas pelo engajamento de trabalhadores em atividades produtivas, do que resulta uma segmentação da qualificação em três esferas ou níveis, que também se desdobram, que são daquela qualificação que surge da repetição e possível aprimoramento de atividades tradicionais, da qualificação que se introduz com atividades novas e da qualificação resultante de programas específicos de treinamento.

Há uma condição da qualificação dos trabalhadores que têm acesso a níveis e perfis de educação adequados para lhes permitir deslocarem-se entre condições de participação no mercado correspondente a suas aspirações de renda e prestígio. Somente uma parte minoritária do trabalho qualificado no Nordeste pode ser absorvida pelo sistema produtivo nessas condições. A outra parte é obrigada a adaptar-se a rendimentos inferiores aos correspondentes ao seu nível de qualificação, ou é induzida a deslocar-se para se engajar em outros lugares, no país e no exterior. Este segundo grupo tem crescido nos

últimos anos, com a concentração da renda e a monopolização dos mercados no Nordeste, bem como com a frustração de projetos de industrialização em diversos pontos da região. Tal movimento se acentua desde o início da década de 90, retomando um padrão de emigração que prevalece desde o começo da industrialização do país até a modernização da economia nordestina transcorrida no período de 1950 a 1980.

A concentração do capital no Nordeste envolve uma elevada rotação na propriedade dos capitais, além da revitalização de alguns grupos tradicionais da região, com a formação de algumas empresas de grande porte, mas com uma notável interligação entre a formação de capital e a reprodução do poder político. A ascensão de empresas empreiteiras de obras públicas e de capitais em setores tradicionais, especialmente na produção açucareira e no controle da produção irrigada, são os principais traços dessa nova expansão do capital. O acesso ao crédito e ao controle de oportunidades de financiamento torna-se um dos principais mecanismos dessa acumulação concentrada.

A educação tem um papel central nesse processo, pelo tipo de educação que se oferta à sociedade nordestina e pela distribuição social dos serviços de educação. O sistema educativo cresce numericamente na base, principalmente através do crescimento do ensino privado; entretanto, é afetado negativamente pela diminuição relativa da pesquisa, conseqüente da falta de pesquisa no segmento que se expande. Relativamente às regiões mais ricas do país, o Nordeste perde posição, pela perda objetiva de capacidade para ganhar espaço na qualificação do trabalho que, em última instância, atinge a qualificação na gestão do capital.

### *As perspectivas do sistema produtivo*

É preciso distinguir as perspectivas da formação de capital e da expansão do capital da região. A diferença é dada pelos movimentos do capital formado na região, tanto pela migração direta de capitais como pelo controle dos investimentos por interesses externos. Também é preciso distinguir entre a formação do produto social e a formação da renda. A diferença está na propriedade das rendas dos capitais, das quais uma parte crescente é de interesses de fora da região. No conjunto, há uma formação de capital que se transfere para fora da região, tanto como há um produto social que se converte em renda que passa para fora da região. Finalmente, há uma crônica emigração de capitais, que toma a forma de empreendimentos dos capitais formados no Nordeste em outras partes do país e de emigração de empresas. Mais uma vez, o exemplo da produção açucareira é decisivo. No novo mapa das migrações da produção de cana-de-açúcar no país<sup>10</sup> e da produção de açúcar com alta tecnologia, verifica-se que a expansão da

---

<sup>10</sup> Na compreensão dos problemas de desenvolvimento do Nordeste é indispensável considerar as migrações das culturas capitalistas, especialmente cana-de-açúcar, soja, café e algodão, que têm tido um papel decisivo nos movimentos de valorização e desvalorização de terras, e têm funcionado como mecanismos de privatizar os benefícios sociais de investimentos públicos.

produção açucareira em Alagoas, um dos estados mais pobres da Federação, se realiza mediante investimentos de alta tecnologia, com produção irrigada no vale do Rio São Francisco<sup>11</sup> e mediante investimentos em usinas de tecnologia de ponta em São Paulo.

A tudo isso se soma que o Nordeste, desde o século XVI, tem sido explorado por um sistema produtivo que usa seus recursos de modo predatório, destruindo sua capacidade de produção, especialmente nas áreas potencialmente mais importantes, que são as bacias dos rios. A atitude predatória atinge os recursos humanos e os recursos físicos. O desmatamento e a destruição ecológica de cabeceiras de rios tem aqui um papel essencial na definição das perspectivas do sistema produtivo. O sentido de perenidade do conjunto dos sistemas de produção e de recursos jamais foi levado a sério no Nordeste, porque aqui o sistema de produção foi montado sobre as bases do capital mercantil, que sempre viu os recursos físicos como reservas cuja reposição é irrelevante.

Há, portanto, uma questão relativa à adequação do estilo da formação do sistema produtivo do Nordeste com seu sistema de recursos naturais. O desmatamento, hoje, responde a condições de exploração predatórias, determinadas por modos igualmente predatórios de praticar a pecuária e realizar a pequena produção.<sup>12</sup> Ao considerar essa questão, torna-se evidente a necessidade de colocar as perspectivas do planejamento nessa região, no contexto das condições concretas sobre as quais se fundamentam possíveis processos de planejamento.

## ○ DESAFIO ATUAL DO PLANEJAMENTO

### *Ação social e representação*

O planejamento hoje tem de ganhar legitimidade perante a sociedade organizada e já não cabe apenas como um mecanismo de eficiência direta e imediata. Os problemas de produção de energia e de controle da água são os mais representativos nesse sentido, porque combinam os de habitabilidade da região e de formação de capital.

A tradição de planejamento é maior no Nordeste que em qualquer outra parte do país. No entanto, aqui também, mais que em qualquer outra região, há uma perda de memória institucional, que reflete a incompatibilidade entre a reprodução do sistema de poder e a racionalidade do planejamento. A memória institucional aparece como a continuidade funcional das instituições e como o registro do que elas fazem. Nos cinquenta

---

<sup>11</sup> A produção irrigada de açúcar no vale do Rio São Francisco complementa o exemplo da nota anterior. Trata-se do uso maciço de água de um suprimento notoriamente restrito e obtido sem qualquer tipo de tributação.

<sup>12</sup> A falta de investimentos em longo prazo nos estabelecimentos agropecuários, tais como cisternas e cata-ventos, surpreende à primeira vista, mas é o resultado de séculos de visão imediatista da produção e de falta de visão de conjunto na exploração dos recursos de cada estabelecimento.

anos de experiência de planejamento várias instituições foram criadas, tiveram definições de funções, perderam funções e desapareceram, assim como seus trabalhos foram desvirtuados, descontinuados ou mesmo destruídos.<sup>13</sup>

O planejamento representa a modernização e a racionalidade operacional das políticas públicas, que resultam em direcionamento dos usos de recursos para objetivos publicamente decididos, descobrindo as contradições entre objetivos formais e objetivos reais do destino dos recursos públicos. Por isso, é justamente a prática do planejamento que exacerba no Nordeste as contradições de interesse que puderam ser diluídas na escala das administrações estaduais dos estados que se tornaram mais ricos.

Periodicamente, acumulam-se os sinais de que o planejamento é apropriado pela perspectiva operacional do poder, que opera mediante uma articulação, não necessariamente uma aliança, do poder oligárquico com a tecnoburocracia. Por isso, o planejamento surge com o descrédito antecipado de um isolamento tecnicista. Isso porque planejar sempre envolveu certa capacidade de agir e de representar os segmentos significativos da sociedade. Planejar também significa representar composições de poder, com seus elementos de coesão e seus conflitos. O planejamento chegou ao Nordeste como a representação de uma linguagem autoritária modernizadora que se formou no Estado Novo, representando uma ideologia nacionalista tecnicista.<sup>14</sup> O culto da modernização estava referendado por referências vagas, ainda que identificadas com a visão de mundo da oligarquia brasileira. O culto da modernização e o favorecimento da tecnologia, vistos como meio de alcançar a modernização, são traços essenciais da formação de uma identidade moderna, separada ou antagônica daquela identidade subalterna, formada no contexto subordinado da sociedade pós-colonial, que procurou seus caminhos próprios no Império. A ampliação do trabalho não escravo significou o aparecimento de representações de interesses que não se resumiam mais na relação de classes da sociedade oligárquica.

A identificação de políticas de desenvolvimento, entendidas como políticas que respondem aos interesses de maiorias, é um modo de reconhecimento de posições de classe, isto é, da aliança dos segmentos modernizadores da indústria, do comércio e da agricultura com os grupos urbanos de rendas médias. As políticas de crescimento econômico que contribuem para a concentração de renda e capital não podem ser consideradas como políticas de desenvolvimento, limitando-se a atualizar a concentração de renda da região.

---

<sup>13</sup> Há inúmeros exemplos reveladores da gravidade desses fatos, tais como a perda das avaliações de projetos de desenvolvimento no Banco do Nordeste, a perda da cartografia elaborada pela Sudene, a perda do material dos projetos de desenvolvimento rural integrado, a destruição de diversas bibliotecas especializadas, além da perda do material de inúmeras pesquisas sobre a região.

<sup>14</sup> Provavelmente, o ponto de partida do perfil ideológico da política do Estado Novo foi uma carta enviada pelo general Góis Monteiro a Getúlio Vargas. A definição de um estilo de nacionalismo nesse período esteve associada ao bem conhecido autoritarismo paternalista que, entretanto, compreendeu certo tipo de valorização social, que não pode ser ignorada.

### *Os aspectos superficiais e profundos do planejamento*

As iniciativas de planejamento representam uma mudança qualitativa da política econômica, que pode se tecnificar, permanecendo, entretanto, no nível superficial do tratamento do óbvio, sem superar o lugar comum da combinação de medidas de fomento e de assistência social; ou que podem avançar a uma reflexão dos fundamentos do atraso, da desigualdade e do autoritarismo e procurar trabalhar sobre os próprios mecanismos de mudança. Não há como planejar sem se desenvolver uma análise objetiva da realidade social e não há como planejar sem fazer opções.

A questão do significado real do planejamento regional se decide, justamente, pelo papel que se lhe atribui, se de mero encaminhador local de políticas nacionais ou se dotado da capacidade de dirigir-se aos fundamentos sociais e econômicos da questão regional. A versão superficial do planejamento torna-se, inevitavelmente, funcional à continuidade do modo vigente de formação de capital, levando tecnologia e financiamento para os setores que já têm a capacidade de acompanhar as referências da demanda atual. Na prática, significa organizar-se para sustentar as tendências inerciais de transformação da região.

Essa necessidade de trabalhar com a mudança significa que o planejamento tem de estar fundamentado numa análise social, isto é, tem de trabalhar com observações e hipóteses sobre a formação de classes, conflito e fundamentação cultural, ou seja, tem de se apropriar de uma visão atualizada do que é o Nordeste, para poder dispor de hipóteses significativas sobre os conflitos e ajustes com que se movem as relações econômicas na região.

A fragilidade do velho planejamento, nesse sentido, é notória, justificada no início pelo desconhecimento geral da região por parte da tecnoburocracia, mas revelando, desde então, um preconceito do modo de pensar herdado da visão oligárquica, que sempre se considerou proprietário da única visão válida de autoconhecimento.<sup>15</sup> Assim, o planejamento praticado pela Sudene, tal como pelos demais órgãos regionais, tornou-se um trabalho defensivo, voltando-se para iniciativas menos conflitivas ou que poderiam contar com o apoio das classes médias, sem enfrentar os fundamentos do atraso em conflitos de interesse e em movimentos regionais de reconcentração de capital.

Num ponto da trajetória desse planejamento regional questionou-se claramente essa necessidade de uma teoria do conflito, como uma linha de exploração dos aspectos

---

<sup>15</sup> O controle da terra no Brasil passa por extensas e profundas transformações dos grupos detentores da propriedade fundiária e dos que combinam o controle fundiário com o da comercialização. Há uma complexa modernização dos capitais envolvidos com a produção rural, que se realiza no meio rural e fora dele, em combinações de atividades que são determinadas pelas políticas de exportação e pelas políticas de compras dos supermercados. O desenvolvimento do complexo agroindustrial, percebido por vários autores desde a segunda metade da década de 1970, passou por modificações decisivas, em que se destacam a diversificação e internacionalização dos grandes capitais da produção rural, e a expansão da pequena produção, que deixa de ser uma atividade residual e passa a integrar o mercado.

latentes do planejamento regional. Uma contribuição significativa nesse sentido foi a de Ignácio Rangel que, desse modo, assumia uma linha alternativa à do discurso positivo marcado pelas contribuições de Rômulo Almeida e, em menor grau, de Stephen Robock. O planejamento inevitavelmente revelaria diferentes ordens de conflito, estruturadas em torno dos interesses condutores da formação de capital. Não se poderia planejar ignorando as condições históricas da mudança.

A mudança surge de duas fontes: o descompasso entre as políticas tradicionais de crescimento e os interesses do capital e a contradição entre a sustentação de estruturas políticas capazes de se sustentarem e as políticas sociais tradicionais.

### *Referências constantes e variáveis do planejamento*

Nas condições de hoje, o planejamento tem de trabalhar com diferentes escalas e composições de objetivos específicos, tendo em vista os objetivos gerais de reverter tendências negativas de crescimento e os objetivos da formação de capital e de emprego e da distribuição de renda, bem como os de aproveitar tendências positivas. Também tem de trabalhar com a compreensão dos interesses envolvidos no processo social da economia, com seus componentes de conflito e de convergência.

Os objetivos do planejamento são sempre positivos, mas devem ser alcançados mediante combinações de redução de efeitos negativos e incorporação de efeitos positivos. São sempre combinações de objetivos com prazos e margens de incerteza, com possibilidades de acerto e de erro, que dependem de condições culturais e de engajamento dos grupos sociais envolvidos. Antes que de um processo técnico, trata-se de um processo social, que incorpora soluções técnicas e que depende do processamento social das técnicas.

A crise da racionalidade instrumental das políticas públicas, apontada por Habermas (1987) como um desdobramento na deslegitimação do capitalismo tardio (HABERMAS, 1972), registrava de fato o absolutismo lógico já descrito por Adorno (1963) como uma necessidade orgânica de um sistema que precisava de um respaldo positivista suficiente para descartar ou minimizar os questionamentos éticos. No coração do problema está a necessidade de encontrar um discurso que justifique a perpetuação da desigualdade, que é algo como revalidar o utilitarismo de Bentham num mundo de pressões sociais crescentes.

A palavra-chave deste novo mundo é incerteza e a maior dificuldade do planejamento é de representação. A instabilidade do sistema produtivo traduz-se em aumento das margens de incerteza do capital, portanto em menor confiabilidade das projeções em que se apóia a política econômica. Torna-se necessário chegar a um estilo de planejamento baseado em premissas flexíveis e em horizontes móveis de resultados previstos.

As tendências negativas estão referenciadas pela emigração de capitais e de trabalho em suas diversas formas e pela perda relativa de condições operacionais dos sistemas

de infra-estrutura. As tendências negativas, portanto, são relativas ao desempenho do país, em seu conjunto, e são valores absolutos, no que representam perdas substantivas dos componentes do sistema produtivo da região. Assim, um mesmo conjunto de metas tem sucessivos e diferentes valores, em sucessivos e diferentes momentos do planejamento, frente a algumas restrições permanentes. Nesse sentido, conceber e realizar uma política hídrica para o Nordeste, e conseguir que seus resultados não sejam apropriados pelas oligarquias da região, é um objetivo que qualifica os demais, tanto como o objetivo geral de alcançar melhores resultados nas relações com o exterior é um objetivo que explica os custos sociais da modernização rural.

Reverter tendências negativas é uma estratégia historicamente essencial no Nordeste. Entretanto, torna-se um desafio cada vez mais complexo, que se confronta com formas incontroladas de concentração social e territorial do capital. Objetivos mais restritos de alterar tendências já são objetivos estratégicos do que não pode deixar de ser feito nem adiado. A questão central da concentração social e territorial do capital impõe a necessidade de que se trabalhe sobre grandes linhas de política e que se evite a pulverização de capital.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor. *La disputa del positivismo en la sociología alemana*. Barcelona: Grijalbo, 1963.
- CARVALHO, F. et al. *Economia monetária e financeira*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: Hucitec, 1987.
- CARVALHO, Otamar de. *A economia política do Nordeste*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- \_\_\_\_\_. *A falta que o planejamento faz: regiões e cidades, cidades nas regiões*. São Paulo: Unesp/ANPUR, 2003.
- CHILCOTE, Ronald. *Transição capitalista e classe dominante no Nordeste*. São Paulo: EDUSP, 1991.
- DOBB, Maurice. *El calculo económico en una economía socialista*. Barcelona: Ariel, 1965.
- FURTADO, Celso. *Teoría y política del desarrollo económico*. Cidade do México: Siglo XXI, 1974.
- HABERMAS, Jürgen. *La legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu, 1972.
- \_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa*. Madri: Taurus, 1987. 2 v.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- SERRANO, Enrique Gómez. *Autoridad y representación*. Cidade do México: UNAM, 1978.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Ensaíos analíticos*. Rio de Janeiro: EFGV, 1998.
- STREETEN, Paul. The frontiers of development studies: some issues on development policy. LIVINGSTONE, I (Org.). *Economic policy for development*. Londres: Penguin, 1971.
- VINCENT, Jean-Marie. O Estado em crise. In: POULANTZAS, Nicos (Org.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

# A TERRA E O HOMEM NO NORDESTE, HOJE<sup>1</sup>

Manuel Correia de Andrade\*

Convidado para pronunciar uma conferência sobre A Terra e o Homem no Nordeste, Hoje, mal contive a emoção, de vez que o título desta conferência coincide com o do livro que escrevi há quarenta anos, onde estudava a situação em que se encontrava o Nordeste, no momento histórico em que se esperava que o Brasil realizasse as chamadas “reformas de base”, reformas que pudessem modificar as suas estruturas econômicas e sociais, libertando-o do que se chamava, então, de subdesenvolvimento.

Foi um livro escrito com o apoio e o estímulo do economista e professor Caio Prado Júnior, um dos maiores autores de todos os tempos, e visando a analisar as relações de trabalho no meio rural nordestino, sugerindo caminhos a reformas e soluções para os mesmos. As idéias nele expostas foram, depois, aceitas pelos movimentos sociais rurais, como os da Contag e dos Sem-Terra (STÉDILE; FERNANDES, 1999), e vêm sendo objeto de discussão durante todo esse tempo.

O título da conferência que me foi oferecido sugere uma análise do que ocorreu nestes últimos quarenta anos, quais as modificações que ocorreram na região e o que elas significaram para a sua população. Para fazer estas reflexões tivemos de procurar determinar o que é o Nordeste, qual a sua área territorial, no momento em que o desenvolvimento tecnológico vem provocando a aceleração dos processos de territorialização, de desterritorialização e de reterritorialização; analisar se essas modificações ocorridas representam um desenvolvimento ou, ao contrário, um crescimento sem melhoria da qualidade de vida da população; e quais os benefícios ou prejuízos que elas trouxeram.

## AS GRANDES REGIÕES

Quando definimos e delimitamos o Nordeste, há algumas décadas atrás, procuramos fazê-lo levando em conta, sobretudo, os fatores naturais e a forma como o homem organizou o espaço, procurando explorá-lo da forma, para ele, mais racional. Daí ter-

---

\* Professor Doutor e Emérito da UFPE. Professor *honoris causa* da UFRN, UFAL, UFS e Universidade Católica de Pernambuco. [manuel.candrade@terra.com.br](mailto:manuel.candrade@terra.com.br)

<sup>1</sup> Conferência pronunciada na 55ª Reunião Anual da SBPC, a 15 de julho de 2003, em Recife, Pernambuco.

mos, na primeira edição de **A Terra e o Homem no Nordeste**, admitido um Nordeste que era delimitado ao oeste pelo Piauí, e, ao sul, se estendia até o paralelo de Salvador. Após sua terceira edição, porém, achamos que seria mais racional fazer coincidir o Nordeste com aquele delimitado pela Sudene, que compreendia também o Maranhão, o sul da Bahia e o norte de Minas Gerais, ficando, assim, o Nordeste político (e não o físico-natural), portanto bem mais extenso.

A partir daí, conciliando o político, o físico-natural e o econômico, dividimos a região em cinco sub-regiões: a do Litoral e Mata, com o domínio do clima quente e úmido; o Agreste, com domínio de um clima semi-úmido; o Sertão e o Litoral Norte, com o clima semi-árido quente; o Meio-Norte, novamente com clima quente e úmido; e, finalmente, a Guiana Maranhense, quase amazônica, com o clima quente e superúmido.

Economicamente, naquela época, meados do século XX, a primeira sub-região era a área de domínio da indústria sucro-alcooleira, na porção ao norte do rio São Francisco, enquanto que, ao sul do chamado rio da unidade nacional, dominava uma economia diversificada, e, no extremo sul, uma área cacaueteira. A segunda sub-região, o Agreste, é uma área bem diversificada, em função do relevo e da exposição aos ventos alísios do sudeste, e compreende duas porções, também diversificadas: as montanhosas, onde dominavam matas de altitude e culturas de cana-de-açúcar (destinada às engenhocas), café e fruteiras; as mais baixas, nas quais dominavam as caatingas e o complexo cultural gado, associado às culturas de algodão, feijão, milho ou mandioca (MELLO, 1980). Na terceira sub-região, o Sertão e Litoral Setentrional, além de ocorrerem os mais diversos tipos de caatinga, conforme a distribuição dos climas e dos solos, ocorriam, nas várzeas dos rios temporários, as associações vegetais das carnaubeiras nas restingas arenosas, os cajueiros nos brejos de altitude e exposição e, na margem dos rios, as culturas de brejo, com o domínio da cana-de-açúcar para fabricação de rapadura e aguardente, e culturas de café, enquanto no pediplano dominava a pecuária extensiva em campo aberto (ANDRADE, 1969?). No Meio-Norte, na porção setentrional cortada pelos baixos cursos de rios caudalosos e perenes, havia o domínio dos babaçuais e culturas de algodão e arroz. Caio Prado Junior, em uma frase muito feliz, dizia que “o algodão, branco, tornou negro o Maranhão”, em alusão à grande importação de escravos africanos para este estado do Meio-Norte, nos séculos XVIII e XIX. A quinta sub-região, a Guiana Maranhense, já não é propriamente Nordeste, mas, sim, uma expansão da floresta e do meio ambiente amazônico em área politicamente considerada como nordestina. Até meados do século XIX era uma grande floresta, devastada pela expansão de uma frente de pequenos agricultores nordestinos, plantadores de arroz, seguidos depois por pecuaristas do sudeste à procura de terras para criação de gado de corte e plantação de soja.

É interessante que se faça uma reflexão sobre o que ocorreu nessas sub-regiões nos quarenta anos de atuação da Sudene, que, por inspiração do economista Celso Furtado, procurava desenvolvê-la; e da política dos governos militares, que desejavam apenas o crescimento econômico e a manutenção do “sentido de colonização”. Assim dizemos

porque, no processo de colonização, a mentalidade colonialista não se limitou, no nosso país, à ação de portugueses, espanhóis, franceses ou holandeses: ela continuou, até os nossos dias, com a ação dos próprios brasileiros vinculados aos interesses do capital estrangeiro.

### **AS MUDANÇAS**

Ainda usando como ponto de apoio e referência essas cinco sub-regiões, procuraremos analisar as transformações ocorridas no processo de territorialização e de reterritorialização nordestino.

No Litoral e Mata, a primeira área ocupada a partir da primeira metade do século XVI, observa-se que a cultura dominante era a da cana-de-açúcar, estando nela localizadas centenas de engenhos de açúcar e destilarias de aguardente. Na Bahia, porém, observa-se o desenvolvimento da cultura do cacau, do fumo e, em menor escala, da piaçava e de especiarias como o cravo da Índia. Os coqueirais também aparecem nas grandes porções das restingas litorâneas, sobretudo na Bahia e em Sergipe. Nestas sub-regiões encontram-se duas das três maiores cidades da região – Salvador e Recife –, algumas capitais de estados – Natal, João Pessoa, Maceió e Aracajú – e uma série de cidades geralmente conurbadas às capitais e com população superior a 300.000 habitantes. Elas eram, nos meados do século XX, cidades situadas em municípios com uma importante extensão rural, onde já se localizavam algumas indústrias, sobretudo a têxtil e de produtos alimentícios.

Na segunda metade do século XX, observou-se que a área de cultura da cana-de-açúcar passou a ser disputada pela expansão urbana e muitas usinas foram fechadas em bairros de grandes cidades, formando áreas de periferia de pobreza muito intensa. Josué de Castro denunciou com veemência este fato em vários livros como, entre outros, **Geografia da Fome**.

Este crescimento urbano desenfreado acarretou uma série de conseqüências que pioraram a qualidade de vida da população, em face da aglomeração, de uma população sem qualificação profissional para os setores secundário e terciário, além da ocupação das colinas terciárias, os chamados morros, por favelas de difícil acesso e que, na estação de chuva – de maio a agosto –, estão sujeitas a deslizamentos e ao soterramento das populações que vivem nas encostas. Este crescimento populacional vem também provocando o aterro dos manguezais, fazendo desaparecer ou reduzir a fauna que vive nessas áreas cobertas pelo mar durante a maré alta e descobertas na maré baixa.

O turismo, apresentado como uma grande opção para a região, vem provocando uma série de transtornos ao desenvolvimento da mesma. Há realmente uma certa queda da região em se tornar área de atração turística, por dispor de clima quente durante quase todo o ano, de possuir extensas praias de areia, onde a água do mar tem temperatura elevada durante oito a nove meses por ano, e coqueirais que dão grande beleza à paisa-

gem. A região dispõe de uma culinária típica bem diversificada; de um folclore muito rico que demonstra tanto a influência européia como a indígena e a africana; de um Carnaval muito animado, sobretudo em algumas cidades como Salvador, Olinda e Recife, que oferecem ritmo, música e colorido; de cidades onde há também uma grande riqueza histórico-arquitetônica e outros eventos bem planejados, como a Paixão de Cristo em Nova Jerusalém. O crescimento provocado pelo turismo se faz sentir fortemente nas praias do sul da Bahia, cantadas por Jorge Amado em seus romances, e onde se situam também capitânias seiscentistas com belos monumentos históricos, como as de Ilhéus, Santa Cruz de Cabrália e, sobretudo, Porto Seguro.

A região do Litoral e Mata é também aquela em que há mais forte reivindicação de terras e maior atuação de movimentos como os do MST, da Contag e da Pastoral da Terra, que dão margem a uma expressiva desapropriação de terras, "invasões" e assentamentos de acampamentos (ANDRADE, 2002), que estão pondo em risco o domínio e o poder da velha açucocracia de que falava Tobias Barreto. A ação do Governo Federal no processo de desapropriação de terras, porém, é muito lenta, provocando atritos que criam uma certa instabilidade social na região. Se não se conseguir atingir as metas de uma reforma massiva e de uma transformação na agricultura, com o desenvolvimento de propriedades familiares e uma produção para o mercado interno, reduzindo-se a proporção da produção para a exportação, não se conseguirá estabilizar uma área que é mais povoada e geograficamente melhor situada no Nordeste.

A sub-região do Agreste, situada ao oeste do Litoral e Mata, compreende uma faixa estreita que se estende do Rio Grande do Norte até o sul da Bahia. Grande parte desta área se situa em altitudes que vão de 500 metros a 1.000 metros, apresentando uma grande diversidade de atividades agrícolas. Do período colonial ao século XIX, o Agreste caracterizou-se, sobretudo, por sua lavoura de cana-de-açúcar, destinada aos engenhos de pequeno porte e engenhocas que produziam açúcar mascavo, rapadura e aguardente para consumo regional e local. Não havia aí a exuberância nem a importância dos canaviais da região da Mata, tão cantados por Gilberto Freyre no clássico livro *Casa Grande e Senzala*. Na segunda metade do século XIX e primeira do século XX, porém, desenvolvem-se aí a cafeicultura e a criação de gado de leite para produção de manteiga e queijo; Garanhuns durante muito tempo foi um centro de produção de café.

Nas áreas de caatinga desenvolveu-se, inicialmente, a pecuária ultra-extensiva em campo aberto, à qual veio agregar-se, a partir dos meados do século XVIII, a cultura do algodão para exportação e culturas de mantimentos – feijão, milho e mandioca. A associação gado, algodão, milho e feijão daria origem, nos fins do século XIX e inícios do XX, à indústria de laticínios, que tem expressão em regiões que apresentam grande vocação pecuária. Com a modernização da pecuária passaram a ser cultivadas, no Agreste, as gramíneas e leguminosas adaptadas ao sub-úmido e as cactáceas; silos também foram construídos. E as empresas produtoras de ração se expandiram, conquistando os espaços que se abriam com o desenvolvimento das ferrovias e das rodovias. Daí a expansão da produção de pastagens para o gado e a expulsão dos trabalhadores sem terra para as

idades da região e do litoral, agravando o problema social e fazendo decair a qualidade de vida nas mesmas. Por isto, Gilberto Freyre afirmou que no mundo subdesenvolvido não ocorria propriamente um problema de crescimento urbano, mas de “inchação urbana”.

Observa-se ainda, no Agreste, o desenvolvimento do turismo devido ao seu clima de altitude, à abertura de estradas pavimentadas, à construção de hotéis e à disseminação de eventos, como se vê em Campina Grande, na Paraíba; em Juazeiro e Crato, no Ceará; em Gravatá, Pesqueira e Garanhuns, em Pernambuco; e em Morro do Chapéu, Lençóis, Mucugê e Andaraí, na Bahia.

A terceira sub-região nordestina, o Sertão, estende-se do litoral potiguar e cearense ao norte, até o vale do São Francisco, em Minas Gerais. Nesta região, caracterizada pelo clima quente e seco, encontram-se áreas úmidas, de menor extensão, como o Cariri cearense, e aquelas banhadas pelo Parnaíba e São Francisco, que são rios perenes. As secas que assolam a região tornaram-se famosas desde o início da colonização e, já no século XVII, frei Vicente do Salvador mencionava uma seca que provocara a migração desordenada do sertão para o litoral, fazendo com que os indígenas flagelados dessem os próprios filhos aos proprietários do litoral para libertá-los da morte pela fome. No século XVIII, uma grande seca, que se prolongou por cerca de três anos (1789 a 1792), desorganizou completamente a pecuária cearense e a piauiense, fazendo desaparecer as “oficinas” de produção de charque. No século XIX, tivemos a chamada seca de 1877, objeto de análises e de preocupação do próprio Imperador, que determinou que se fizessem estudos para que seus efeitos fossem reduzidos. Ela, porém, contribuiu expressivamente para a migração de sertanejos para a Amazônia, onde se desenvolvia a exploração da borracha, e suscitou até a importação de camelos da África do Norte, com a finalidade de disseminar o seu uso em áreas do semi-árido.

Na República, medidas foram tomadas para combater os efeitos da seca. Inicialmente, foram construídos grandes açudes visando ao armazenamento da água e uma hipotética possibilidade de desenvolvimento da agricultura irrigada (ANDRADE, 1998), no chamado período hídrico. Em seguida, veio um segundo período, denominado rodoviário, com a construção de estradas que, durante o estio prolongado, permitissem a evacuação dos flagelados e a remessa de alimentos para as áreas vitimadas pela seca. Um terceiro período, mais recente, foi iniciado com a criação da Sudene, sob a direção do economista Celso Furtado. Este, estudando o Nordeste, concluiu que o problema estava na forma de povoamento e ocupação da área e que seus efeitos deveriam ser corrigidos com uma política de implantação da reforma agrária e irrigação e de adoção de tecnologias adaptadas aos desafios do clima e da organização do espaço. Só assim, para ele, poderia ser combatida a “indústria da seca”.

Na segunda metade do século XX, procurou-se desenvolver a agricultura irrigada por processos diversificados, copiando-se o que era feito nos diversos países com áreas em desertos e semi-desertos. Procurou-se também desenvolver a exploração mineral da

xelita, da gipsita, da magnesita, dos calcáreos, do granito, do caolim etc. Foram dados incentivos à pesquisa científica, não só possibilitando a expansão de diversas culturas xerófilas, como a organização da produção econômica de produtos nativos. Foi importante naquele momento o papel desenvolvido por empresas estatais, como a Embrapa e a Codevasf, e por organizações não governamentais. Procurou-se ainda desenvolver várias formas de preservação e conservação da água, evitando que o processo de escoamento superficial concentrado ou difuso se acentuasse. Grande parte da água dos rios da região, como o São Francisco, foi armazenada em represas, a exemplo de Sobradinho, com a finalidade de produzir energia elétrica e desenvolver a agricultura irrigada (ANDRADE, 1983). Até para projetos mirabolantes e faraônicos, como o da transposição das águas do São Francisco para os altos cursos dos rios Jaguaribe, no Ceará, e Piranhas-Açu, na Paraíba, foram feitos, antes, estudos de hidrologia e de ecologia para saber das consequências que poderiam advir da mesma. Esperamos que na Sudene que está sendo recriada haja uma maior preocupação com os problemas ecológicos, com o meio natural, não se atendo apenas aos cálculos matemáticos e às elaborações de econometria.

O Sertão tem também grande potencial turístico, tanto por suas cidades, como Fortaleza, Crato e Juazeiro do Norte, quanto pelas paisagens que o São Francisco oferece, com belas cachoeiras, corredeiras e grutas – como a de Ubirajara –, e, ainda, pelo seu artesanato, rendas e bordados – redes de Tacaratu, imagens de madeira de Ibimirim e as carrancas de Petrolina e Juazeiro. São atrações turísticas, também, as peregrinações religiosas a Juazeiro do Norte, que vive em torno do mito do Padre Cícero, e a Canindé, no Ceará.

O Meio-Norte é a sub-região que ocupa, sobretudo, os territórios do Maranhão e do Piauí, apresentando-se, até certo ponto, como área de transição do Nordeste para a Amazônia e o Centro-Oeste. O seu clima é bem mais úmido, embora ainda ocorram secas na porção oriental e meridional do Piauí. Estando situada na bacia sedimentar do Parnaíba, a sub-região dispõe de rico e espesso lençol d'água em seu subsolo, que pode ser utilizado, no futuro, para a irrigação. Foi ocupado, inicialmente, por criadores de gado que, partindo da Bahia, atravessaram o rio São Francisco no seu médio curso, acima da cachoeira de Paulo Afonso. Essa ocupação expandiu-se pelos territórios de Pernambuco e do Piauí. O mais famoso dos povoadores, Domingos Afonso Mafrense, cognominado o Sertão, era associado à Casa da Torre. Após alcançar a Serra Geral, desceu pelos afluentes do Parnaíba até este rio, atravessou-o e ocupou não só as terras drenadas pelos afluentes da margem direita – o Gurguéia e o Piauí – como também da margem esquerda – o Belsas. Nesse local surgiram fazendas que deram origem às primeiras vilas, como Parnaguá e Oeiras. Na porção setentrional, o povoamento vindo de Pernambuco e do Ceará, também com pecuaristas, deu margem à industrialização da carne em área rica em sal, e à exploração de palmeiras, como a carnaúba, a leste, e a babaçu, a oeste (ANDRADE, 1977).

Enquanto o Piauí foi sempre uma área de criação de gado, o Maranhão, no século XVIII, fez grandes investimentos, graças às reformas pombalinas, no baixo curso dos

rios Pindaré, Mearim e Itapicuru, ocupado pelas culturas do arroz e do algodão, às quais foram associados o extrativismo do babaçu e a pecuária extensiva em campo aberto. Na segunda metade do século XX observou-se o avanço da cultura da soja, vindo da Bahia, de Goiás e do Tocantins, substituindo, em grande escala, a bovinocultura; e a ampliação da cultura do arroz de sequeiro que, apesar da inferior qualidade, pode disputar o mercado brasileiro, em vista dos baixos preços. Com a cultura da soja, expandiu-se a pecuária extensiva em campo aberto; florestas foram destruídas para implantação de projetos agropecuários, subsidiados pela Sudam e pela Sudene, e desenvolveu-se a exploração de minérios, como o de pedras preciosas, em Gilbués, e calcáreo, em Codó e no médio Parnaíba.

Este crescimento econômico e a expansão do povoamento foram feitos com grandes danos ecológicos e sociais, como a intensificação do desmatamento – deixando os solos à mercê da ação das intempéries – e o desalojamento de populações indígenas, com massacres como em Barra do Corda, e dos caboclos que vieram do Sertão, há décadas, e que plantavam lavouras itinerantes e formavam pequenos povoados, verdadeiramente desconhecidos dos órgãos oficiais.

A abertura de rodovias não só intensificou as relações com a própria sub-região como com as regiões vizinhas – o Sudeste e a Amazônia –, e intensificou também o turismo, que hoje oferece grandes opções às pessoas das mais diversas tendências. No Piauí, temos o Parque Nacional das Sete Cidades, com formação ruiformes de grande beleza, e a Serra da Capivara, onde são feitas pesquisas arqueológicas. Temos também cidades históricas, como Parnaguá, Oeiras e Amarante, e a represa de Boa Esperança, no médio Parnaíba. Na foz deste rio observa-se um grande delta, com ilhas de grande beleza e riqueza biológica em peixes e pássaros. No Maranhão, destacam-se, no litoral oriental, os famosos “lençóis maranhenses”, verdadeiro deserto de areia em área chuvosa, e a ilha do Maranhão, com a cidade de São Luís, um autêntico monumento histórico, tendo do outro lado da Baía de São Marcos a histórica cidade de Alcântara, com velhas igrejas e seus casarões, já em ruínas. Ainda oferece belas visões o vale do Itapicuru, com a histórica cidade de Caxias. O Maranhão passa por um processo intenso de modernização, com a construção da estrada de ferro que transporta o minério de ferro de Carajás a São Luís, e com a implantação, na própria ilha do Maranhão, da fábrica de alumínio da Alcoa e do porto de Itaqui. É de lastimar, porém, que todos estes empreendimentos modernizadores atuem com grandes impactos ecológicos, tendo, sobretudo, maiores compromissos com a exportação.

Finalmente, a Guiana Maranhense é uma estreita faixa situada entre o Meio-Norte, com suas florestas de babaçu e a própria floresta amazônica. A rigor, é uma extensão desta formação vegetal em território maranhense. Habitada por indígenas até a primeira metade do século XX, foi sendo ocupada por migrantes nordestinos pobres, que derrubavam a mata com a coivara e faziam avançar lavouras de arroz e, em seguida, de mandioca, quando as terras já estavam cansadas. Depois dos agricultores, avançavam os criadores de gado que plantavam pastagens nas áreas drenadas pelos rios Turiassu e Pindaré.

Após a abertura de estradas para a passagem das linhas telegráficas para as pesquisas da Petrobrás, e em seguida às rodovias asfaltadas, a região foi sendo ocupada por pecuaristas vindos da Bahia e do Sudeste, com a criação de gado de corte. Estes novos ocupantes ignoravam o povoamento primitivo, feito desde o início da colonização, a partir do litoral. Também perderam importância as explorações de ouro, que criaram arraiais de garimpagem na primeira metade do século XX. Hoje se encontra, no local, uma estação espacial de Alcântara, de onde são lançados foguetes brasileiros e estrangeiros, havendo entendimentos para que esta estação seja colocada sob o controle norte-americano.

### **OS GRANDES PROBLEMAS ATUAIS DO NORDESTE**

Costuma-se dizer, quando se tem uma posição mais otimista, que o Nordeste tem um crescimento anual percentualmente mais elevado do que o do país, o que indicaria que ele tenderia, em médio prazo, a suplantará os seus problemas de subdesenvolvimento. Mas o que se observa é que o simples crescimento não está comprometido com o desenvolvimento e que, se em número de pontos relativos o Nordeste cresce mais do que o país, em números absolutos, ao contrário, o país, por já estar em um nível muito superior, vai a cada ano se distanciando mais.

Observa-se ainda que o poder político da região Nordeste é muito inferior ao de outras regiões do país, já que é controlado por uma oligarquia que procura trazer vantagens para ela própria, como ocorre com a exploração das verbas das secas, que deu origem à famosa expressão de "indústria da seca", explorada nos anos sessenta e divulgada em livro de Antônio Calado (1960), famoso romancista.

A série de mapas do **Atlas da Exclusão Social** (POCHMANN, 2003) pode indicar que existe uma inferioridade do Nordeste e do Norte do país em relação às demais regiões, como se pode constatar naqueles mapas referentes aos próprios índices de exclusão social, de escolaridade, de pobreza e de desigualdade social, contrastando com os de concentração de jovens e de violência.

Observa-se também que, ao se aplicar o conhecido IDH nas várias sub-regiões e nas mesorregiões e microrregiões, o referido índice é mais elevado nos municípios em que se situam as capitais dos Estados e as cidades grandes, mostrando uma desigualdade expressiva de qualidade de vida – renda *per capita*, instrução e longevidade – entre as populações urbanas e rurais. Isto indica ainda que as pessoas que trabalham na indústria, no comércio e nos serviços têm melhor qualidade de vida que os agricultores que, sem serem médios e grandes proprietários, trabalham na agricultura.

Houve uma grande transformação na forma de exploração industrial na região, destacando-se, entre várias indústrias, a petrolífera e a petroquímica, em torno a Salvador e do Recôncavo baiano; a indústria têxtil e do vestuário, mesmo após a queda da produção algodoeira do Nordeste; a metal e metalúrgica; a de beneficiamento de produtos

agrícolas, como as usinas de açúcar e as destilarias de álcool; a de beneficiamento de produtos de origem animal, curtumes e laticínios etc. Em Pernambuco, por exemplo, temos duas cidades do Agreste que se destacam pela produção de vestuário: Santa Cruz do Capibaribe, com a "sulanca", e Toritama, com a confecção de calças *jeans*.

Quanto aos serviços, destacam-se aqueles ligados à saúde – o Recife é considerado o segundo pólo médico do país –, à educação e ao turismo.

Dentre os grandes problemas da região salientam-se os ligados à agricultura e à pecuária, convindo destacar:

- a) a concentração da propriedade da terra e a dificuldade de acesso à mesma, o que está provocando a invasão constante de propriedades sub-exploradas, por parte de trabalhadores rurais sem terra, e que vem norteando a ação de movimentos como o MST, a Contag e a Pastoral da Terra. Estes movimentos, atualmente, tomaram um impulso maior, fazendo renascer o *slogan* de Francisco Julião, de 1960, de que "a reforma agrária seria feita na lei ou na marra";
- b) o problema do desemprego, fortalecendo, entre outros, o êxodo rural e, conseqüentemente, a concentração urbana, fazendo com que pequenas cidades tenham um crescimento exponencial da população, quase sempre desempregada, doente e faminta, dando margem ainda a que moléstias epidêmicas, consideradas extintas no início do século XX, tornem-se novamente freqüentes no século XXI;
- c) a necessidade de fortalecimento do ensino, sobretudo fundamental, a fim de que a taxa de analfabetismo seja reduzida e que a maioria da população tenha acesso à escola nos diversos níveis; que seja fortalecido o ensino público e gratuito, a fim de que a população pobre tenha acesso ao mesmo e se habilite profissionalmente;
- d) a melhoria das condições de saúde, através da extensão da rede médico-hospitalar, para que a medicina preventiva seja ampliada e melhorada. O sistema de médicos de família, criado em Cuba e funcionando com grande êxito, poderia, se adaptado, ser usado no Brasil;
- e) o desenvolvimento de uma política ambiental que, ao mesmo tempo em que procure incrementar a produção, procure também resguardar o meio ambiente dos impactos dessa política;
- f) o crescimento da produção por pessoa ocupada precisa ser elevado com urgência porque, segundo os dados governamentais, enquanto o produto por trabalhador ocupado no Nordeste pode ser estimado em 48, no país como um todo ele é da ordem de 133.

Finalmente, convém chamar a atenção para a queda do percentual do valor da produção do Nordeste que, se comparada com a produção do país, caiu de 22,3%, em 1960, para 13%, em 1970, 11%, em 1980, e 7,4%, em 1999.

Apesar de tudo, existem no Nordeste áreas com atividades econômicas mais dinâmicas, enquanto outras estão paralisadas ou decadentes. Na Bahia, por exemplo, encontramos um certo dinamismo na área em torno de Salvador, devido à produção de petróleo e à

indústria petroquímica; no sub-médio São Francisco, nas áreas de agricultura irrigada, especialmente em Petrolina e Juazeiro; em Alagoas, nas regiões da Mata e do Agreste; no Rio Grande do Norte, na área de Natal, como grande centro turístico; e no Ceará, em torno à capital. Enquanto isto, observa-se uma tendência à estagnação em outras regiões, como as áreas açucareira e cacaueteira.

Enfim, este é, em linhas gerais, o Nordeste em que vivemos neste início do século XXI.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. *L'élevage le Nord-Est du Bresil: lês cahiers d'outre mer revue de geographie*. Bordeaux. França, 1969.

\_\_\_\_\_. *Paisagens e problemas do Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

\_\_\_\_\_. *Tradição e mudança: a organização do espaço na área rural e urbana e na área de irrigação do Sub-Médio São Francisco*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

\_\_\_\_\_. *A terra e o homem no Nordeste*. 6ª ed. Recife: Ed. Universitária UFPE, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e a questão agrária*. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2002.

CALADO, Antônio. *Os galileus de Pernambuco e os industriais da seca*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

MELO, Mário Lacerda de. *Os agrestes*. Recife: Sudene, 1980.

POCHMANN, Marcio *et all*. *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: CortezPereira, 2003. 2 v.

STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Monçene. *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

# DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS NO ESTADO DA BAHIA: AVALIAÇÃO E QUESTÕES ESTRATÉGICAS<sup>1</sup>

Sylvio Bandeira de Mello e Silva\*

“Entre um país e outro, uma província e outra e, mesmo, entre uma localidade e outra, deverá sempre existir uma certa desigualdade nas condições de vida, que será possível reduzir ao mínimo, mas nunca eliminar inteiramente. Os moradores dos Alpes sempre terão diferentes condições de vida comparadas às das pessoas morando nas planícies”.

(Friedrich Engels, 1875, *apud* Smith, 1979, p. 9).

“A globalização está a forjar maior interdependência, mas o mundo parece mais fragmentado entre ricos e pobres, entre os poderosos e os sem poder e entre aqueles que saúdam a nova economia global e aqueles que exigem um percurso diferente”.

(Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2000, p. 11).

A questão regional brasileira, entendida sinteticamente como a expressão dos desequilíbrios econômicos e sociais, macrorregionais e interestaduais, volta a ser discutida com forte intensidade desde janeiro de 2003, no novo cenário político nacional. Cresce o reconhecimento de que a sociedade brasileira não pode mais continuar convivendo por longo tempo com esse problema tão grave e, por conseguinte, é extremamente importante analisar e formular uma nova política nacional de desenvolvimento regional visando a reduzir, de forma efetiva, os desequilíbrios macro, meso e microrregionais.

Da mesma forma, amplia-se, em termos gerais e aplicados, a visão de que esses problemas não são só problemas da União (governo federal) e dos estados (governos estaduais), relacionando-se diretamente com os municípios (governos municipais), mas são, igualmente, questões de interesse cada vez maior do mundo empresarial e da sociedade civil organizada, o que configura um quadro bem diferente da década de 50 do século passado, quando praticamente só o governo federal passou a atuar, de forma sistemática, sobre a questão regional brasileira. Igualmente é necessário destacar que a questão regional, em escala nacional e estadual, está fortemente relacionada, com sensíveis diferenciações, à escala global e às escalas locais, envolvendo e integrando uma diver-

---

\* Doutor em Geografia. Professor do Mestrado em Geografia da UFBA e do Mestrado em Análise Regional da Universidade Salvador. [sylvio@ufba.br](mailto:sylvio@ufba.br)

<sup>1</sup> Este trabalho é uma versão, com modificações, de um artigo intitulado O problema regional baiano: novas e velhas questões, publicado na Revista de Desenvolvimento Econômico da Universidade Salvador, em dezembro de 2002 (SILVA, 2002b).

sificada gama de elementos. Em outras palavras, todas essas questões estão associadas às grandes transformações globais (econômicas, sociais, políticas e culturais), particularmente intensificadas desde o final dos anos 80, e que se convencionou chamar de globalização (embora tenha sido iniciada bem antes), e às suas repercussões em escala nacional, regional e local, e vice-versa. Nesse contexto, o que é relativamente novo é que essas relações não necessariamente seguem uma hierarquia escalar, do global ao local, passando pelo nacional e regional, e do local ao global, passando pelo regional e pelo nacional. Os impactos tendem a superar as restrições espaciais, anteriormente mais poderosas, como as que eram constituídas pela escala nacional ou pela escala regional dos fenômenos, como foi priorizado, respectivamente, pela Economia e pela Geografia, até bem pouco tempo atrás. Por outro lado, cresce, nos últimos anos, a importância da perspectiva regional em nível estadual; ou seja, os estados brasileiros, considerando as dimensões das suas desigualdades espaciais, passam a valorizar cada vez mais a análise de suas questões regionais, associadas à formulação de políticas que visem a reduzir os desequilíbrios intra-estaduais.

Assim, em trabalho anterior (SILVA, 2002a), as questões regionais brasileiras foram analisadas nas perspectivas da permanência de velhas questões e da introdução de mudanças. Uma das constatações do trabalho foi a de que, com a ausência de uma vigorosa política nacional de desenvolvimento regional, cresce o papel de outras escalas (estaduais, municipais e intermunicipais) na valorização das questões regionais. No caso do estado da Bahia isto se torna imprescindível, com base nos seguintes aspectos:

- a) a complexidade do território baiano, considerando sua grande extensão e diversidade. A Bahia, só como exemplo, com 564.692 km<sup>2</sup>, é um pouco maior que a França e 25 vezes maior que o vizinho estado de Sergipe, e ainda com uma população 7,32 vezes maior que a desse estado. A Bahia apresenta, por conseguinte, um número expressivo de grandes e diversificadas regiões naturais e de regiões de caráter histórico, socioeconômico, cultural e político;
- b) a exemplo do Brasil, do qual pode-se dizer que o território baiano é um expressivo resumo histórico e geográfico, a Bahia apresenta grandes desequilíbrios socioeconômicos regionais, mas com importantes especificidades;
- c) da mesma forma que o Brasil, mas com expressivas particularidades, o estado da Bahia necessita definir uma sólida política estadual de desenvolvimento regional.

Desta forma, o objetivo deste trabalho é o de, situando a Bahia no contexto nacional, analisar os desequilíbrios intra-estaduais e seus desdobramentos em termos de estratégias de desenvolvimento regional integrado.

## **A POSIÇÃO DA BAHIA NO CONTEXTO NACIONAL**

A Tabela 1 mostra a posição da Bahia na economia brasileira comparativamente à posição dos demais estados, desde 1970. Observa-se nitidamente que a Bahia teve uma melhoria expressiva entre 1970 e 1985, coincidindo com a implantação de indústrias

na Região Metropolitana de Salvador, especialmente as do Pólo Petroquímico de Camaçari, mas cai entre 1985 e 2000, como resultado da descontinuidade e do quase esgotamento do modelo anterior.

**Tabela 1**  
Participação das grandes regiões e das unidades da federação no Produto Interno Bruto  
Brasil: 1970, 1985, 2000

Regiões/Estados	Participação (%)		
	1970	1985	2000
<b>Norte</b>	<b>2,24</b>	<b>4,35</b>	<b>4,60</b>
Rondônia	0,10	0,53	0,51
Acre	0,13	0,15	0,15
Amazonas	0,71	1,42	1,71
Roraima	0,03	0,07	0,10
Pará	1,14	1,94	1,72
Amapá	0,12	0,12	0,18
Tocantins	–	0,13	0,22
<b>Nordeste</b>	<b>12,01</b>	<b>13,83</b>	<b>13,09</b>
Maranhão	0,86	1,05	0,84
Piauí	0,38	0,43	0,48
Ceará	1,50	1,67	1,89
Rio Grande do Norte	0,56	0,89	0,84
Paraíba	0,74	0,71	0,84
Pernambuco	2,97	2,42	2,64
Alagoas	0,71	0,72	0,64
Sergipe	0,45	0,68	0,54
Bahia	3,84	5,24	4,38
<b>Sudeste</b>	<b>65,00</b>	<b>59,40</b>	<b>57,79</b>
Minas Gerais	8,34	9,88	9,64
Espírito Santo	1,22	1,68	1,96
Rio de Janeiro	16,07	12,41	12,52
São Paulo	39,36	35,43	33,67
<b>Sul</b>	<b>17,04</b>	<b>17,09</b>	<b>17,57</b>
Paraná	5,53	6,09	5,99
Santa Catarina	2,77	3,29	3,85
Rio Grande do Sul	8,73	7,71	7,73
<b>Centro-oeste</b>	<b>3,72</b>	<b>5,33</b>	<b>6,95</b>
Mato Grosso do Sul	–	1,00	1,08
Mato Grosso	1,19	0,78	1,22
Goiás	1,50	1,94	1,97
Distrito Federal	1,03	1,61	2,69
<b>Brasil</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE

Isto se reflete também na comparação da renda *per capita* dos estados brasileiros, onde a Bahia aparece com modestos R\$ 3.680,00, em 2000, representando menos de 57 % da média nacional (Tabela 2).

**Tabela 2**  
**Produto Interno Bruto per capita das grandes regiões e das unidades da federação**  
**Brasil: 2000**

Regiões/Estados	PIB per capita (R\$)	% Sobre o PIB per capita do Brasil
<b>Norte</b>	<b>3.907</b>	<b>60,3</b>
Rondônia	4.065	62,7
Acre	3.037	46,9
Amazonas	6.668	103,0
Roraima	3.417	52,7
Pará	3.041	46,9
Amapá	4.098	63,3
Tocantins	2.110	32,5
<b>Nordeste</b>	<b>3.014</b>	<b>46,5</b>
Maranhão	1.627	25,1
Piauí	1.872	28,9
Ceará	2.794	43,1
Rio Grande do Norte	3.343	51,6
Paraíba	2.681	41,4
Pernambuco	3.673	56,7
Alagoas	2.485	38,3
Sergipe	3.310	51,1
Bahia	3.680	56,8
<b>Sudeste</b>	<b>8.774</b>	<b>135,5</b>
Minas Gerais	5.925	91,5
Espírito Santo	6.931	107,0
Rio de Janeiro	9.571	147,8
São Paulo	9.995	154,4
<b>Sul</b>	<b>7.692</b>	<b>118,8</b>
Paraná	6.882	103,2
Santa Catarina	7.902	122,0
Rio Grande do Sul	8.341	128,8
<b>Centro-oeste</b>	<b>6.559</b>	<b>101,3</b>
Mato Grosso do Sul	5.697	88,0
Mato Grosso	5.342	82,5
Goiás	4.316	66,6
Distrito Federal	14.405	222,5
<b>Brasil</b>	<b>6.473</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE

## **ANÁLISE DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS NA BAHIA**

Para analisar como se estrutura a economia regional baiana, é importante dimensionar, inicialmente, as transformações de toda a economia do estado. A Tabela 3 resume a evolução do PIB entre 1960 e 2001, onde se observa a redução do setor primário e o crescimento do setor industrial, invertendo suas posições no período, e a relativa estabilização do setor terciário.

**Tabela 3**  
**Composição setorial da economia baiana**  
**Bahia: 1960, 1970, 1980, 1990, 2001**

Ano	Setor Primário (%)	Setor Secundário (%)	Setor Terciário (%)
1960	40,0	12,0	48,0
1970	21,2	13,4	65,4
1980	16,4	31,6	52,0
1990	15,0	30,0	55,0
2001	10,9	43,1	46,0

Fonte: SEI/IBGE

Entretanto, a distribuição dos setores econômicos não corresponde à da população economicamente ativa (PEA). Considerando o ainda enorme contingente da população rural baiana, o maior do Brasil – 4.297.902 habitantes em 2000, isto é, 32,9% do total estadual, contra 8.772.348 habitantes nas cidades, que correspondem a 67,1% do mesmo total –, a participação do setor primário na PEA atinge 38,3%, a do secundário 13,3%, e a do terciário 48,3%, com base nos dados da PNAD-IBGE 2001. É preciso também observar que parte expressiva da população considerada como urbana pelas estatísticas oficiais deveria ser considerada, a rigor, como população rural, já que vive em núcleos muito pequenos, com predomínio de atividades rurais. Mesmo assim, as pessoas ocupadas no setor terciário, inclusive sob formas muito precárias, já superaram bastante, como vimos, as do setor primário, outrora o mais importante. Assim, em 1992, o primário ocupava 47,6% da população economicamente ativa, o secundário 12,7%, e o terciário 39,7%. O setor terciário só supera o setor primário em 1998, segundo a PNAD-IBGE (44,0% contra 42,2%).

Em 1960, já se configurava na Bahia uma importante diferenciação regional, historicamente constituída, com expressivos desequilíbrios, entre Salvador (a metrópole portuária, comercial e político-administrativa) e as demais unidades urbano-regionais do estado, bem menos expressivas, sem contar com a região cacauzeira. Mas era um complexo diferenciado bem tradicional, já que o moderno setor industrial não existia, à exceção da Refinaria Landolfo Alves, inaugurada em setembro de 1950 nas proximidades de Salvador. A exploração de petróleo no Recôncavo cresce na década de 50 como resultado das atividades da Petrobras, o que também irá reforçar a posição de Salvador. No ano de 2000, como decorrência da planejada industrialização seletiva (química-petroquímica e metalurgia) e bastante concentrada (Região Metropolitana de Salvador), o quadro será bastante diferente. Mas, por outro lado, emergem no período especializações regionais que tornarão o quadro mais complexo. É o caso das regiões Oeste, com a moderna agroindústria de grãos, da região de Juazeiro e Petrolina, com a agricultura irrigada, e da região do Extremo Sul, com a silvicultura, celulose, pecuária e o turismo, como resultado de combinações diferenciadas de fatores exógenos e endógenos de crescimento. Assim, o Estado da Bahia, por força de sua crescente inserção na economia nacional (e global), cresce, quase que concomitantemente, pelo centro econômico (Região Metropolitana de Salvador) e pelos extremos de seu território, o que lhe

dá um caráter peculiar (SILVA; SILVA, 1996). Isto pode ser constatado na Tabela 4, que destaca a participação dos 25 maiores produtos municipais.

Tabela 4 25 maiores produtos municipais baianos Bahia: 2000		
Município	Valores (em R\$ milhões)	% Sobre o PIB Estadual
Salvador	10.332,64	23,4
Camaçari	5.044,45	11,4
Candeias	2.692,13	6,1
Paulo Afonso	1.421,80	3,2
Simões Filho	1.292,82	2,9
Feira de Santana	1.211,82	2,7
Mucuri	997,39	2,3
Pojuca	725,15	1,6
Lauro de Freitas	696,14	1,6
Barreiras	684,89	1,6
Sobradinho	624,22	1,4
Vitória da Conquista	573,92	1,3
Catu	572,16	1,3
Ilhéus	498,39	1,1
Itabuna	494,40	1,1
São Francisco do Conde	487,56	1,1
Juazeiro	450,11	1,0
Dias D`Ávila	423,00	1,0
Porto Seguro	322,36	0,7
Alagoinhas	318,12	0,7
Jequié	283,60	0,6
Brumado	269,89	0,6
Teixeira de Freitas	243,91	0,6
São Desidério	221,16	0,5
Santo Antônio de Jesus	203,32	0,5

Fonte: SEI

Nota: Dados preliminares

Pela sua posição extremamente periférica, merecem destaque os municípios de Paulo Afonso (Chesf), Mucuri (celulose), Barreiras (grãos), Sobradinho (Chesf), Vitória da Conquista (agropecuária), Juazeiro (agricultura irrigada), Porto Seguro (turismo), Brumado (mineração), Teixeira de Freitas (silvicultura) e São Desidério (grãos). Salvador se destaca com quase um quarto do Produto Interno Bruto estadual, com 10,3 bilhões de reais. Já o menor PIB municipal é o de São José da Vitória (Litoral Sul), com apenas 4,1 milhões de reais, com o que se pode concluir: "Dos 415 municípios, em 41 deles concentram-se 75,88 % do PIB estadual, enquanto que os 374 municípios restantes detêm 24,12 % daquele total" (SOARES JÚNIOR; COSTA; NAVARRO, 2002, p.22). Já em termos regionais a Tabela 5 apresenta a composição do PIB baiano de acordo com as 15 Regiões Econômicas do Estado da Bahia.

Tabela 5  
 Produto Municipal agregado segundo regiões econômicas  
 Bahia: 2000

Região Econômica	Valores (em R\$ milhões)	% Sobre o PIB estadual	PIB per capita (em reais)
Metropolitana de Salvador	21.259,01	48,2	7.036
Nordeste	2.899,12	6,6	2.465
Extremo Sul	2.692,67	6,1	4.050
Paraguaçu	2.436,05	5,5	1.949
Litoral Norte	2.330,05	5,3	4.389
Litoral Sul	2.273,52	5,2	1.671
Sudoeste	1.939,56	4,4	1.708
Oeste	1.651,64	3,7	3.392
Baixo Médio São Francisco	1.352,16	3,1	3.318
Recôncavo Sul	1.293,97	2,9	1.890
Piemonte da Diamantina	1.092,87	2,5	1.922
Serra Geral	1.064,41	2,4	1.884
Chapada Diamantina	752,53	1,7	1.483
Irecê	584,72	1,3	1.568
Médio São Francisco	508,83	1,2	1.508
<b>Bahia</b>	<b>44.131,11</b>	<b>100,0</b>	<b>3.376</b>

Fonte: SEI

Nota: Dados preliminares

Portanto, só a Região Metropolitana de Salvador concentra quase a metade do PIB do Estado da Bahia, com uma renda per capita muito superior às das demais regiões. A diferença da renda per capita da Bahia calculada pela SEI (R\$ 3.376) e pelo IBGE (R\$ 3.680) decorre do fato de que a análise da SEI ainda é preliminar, envolvendo municípios, regiões econômicas e todo o estado. Também destacando sua posição periférica, em segundo lugar aparece a região Nordeste (com o setor elétrico em Paulo Afonso e uma agropecuária diversificada), o Extremo Sul (com silvicultura, celulose e turismo), o Oeste (grãos) e o Baixo Médio São Francisco (agricultura irrigada). É importante mencionar que o Extremo Sul, que há duas décadas não tinha expressão econômica, hoje supera a tradicional região cacaueteira inserida na denominação de Litoral Sul do estado. Também o Oeste (grãos) e o Baixo Médio São Francisco (agricultura irrigada) ocupam posições intermediárias graças ao dinamismo das últimas duas décadas. Assim, comparando-se as duas escalas, a nacional e a estadual baiana, pode-se dizer, *mutatis mutandis*, que a Região Metropolitana de Salvador está para a Bahia assim como a Região Sudeste está para todo o Brasil. Bastaria agregar algumas áreas das regiões vizinhas da Região Metropolitana de Salvador, Litoral Norte, Paraguaçu e Recôncavo Sul, com as quais Salvador interage também com intensidade, que teríamos praticamente o mesmo valor do Sudeste com relação ao Brasil (57,7%).

Por outro lado, o índice de Williamson (WILLIAMSON, 1965; SILVA, 2001) permite estabelecer um indicador geral dos desequilíbrios regionais na Bahia, o que pode ser confrontado com o índice do Brasil e com o de outros países. Com efeito, comparando a população de uma determinada região com a população estadual e a renda per capita

estadual, pode-se chegar a um índice que, sendo mais elevado, indicará uma maior diferença geográfica de renda. Em 1965, por exemplo, Williamson calculou, com dados dos anos 50, que o Brasil (com um índice de 0,700 contra 0,058 da Austrália, o mais baixo de todos) aparecia em primeiro lugar no mundo em termos de desequilíbrios regionais, tomando os estados brasileiros como unidades de comparação. Em 2000, os desequilíbrios regionais brasileiros, calculados agora por este autor, caem para o índice de 0,463, próximo ao da Espanha em meados da década de 50 (0,415). Já os desequilíbrios regionais baianos, tomando como base as regiões econômicas estaduais, atingem, em 2000, o índice de 0,635, configurando, portanto, uma situação bem pior que a do Brasil no mesmo ano (0,463) e quase igual à situação do país na década de 50 (0,700).

A recente implantação do Complexo Automotivo da Ford, um projeto de US\$ 2,2 bilhões, e outro da Monsanto, de US\$ 340 milhões, ambos em Camaçari, vieram contribuir para firmar a posição da Região Metropolitana de Salvador. Outros projetos de descentralização industrial (informática em Ilhéus; indústrias calçadistas, de alimentos e de confecções, em diversos municípios) não conseguem reverter essa situação em função do fato de que as economias de escala e de aglomeração são muito mais reduzidas. Pode-se dizer que, agindo dessa forma, o Estado da Bahia segue uma política de "desconcentração difusa", em oposição ao modelo de "desconcentração concentrada" proposto por Lloyd Rodwin, em 1967, e que visava criar fatores crescentes de integração e de aglomeração capazes de gerar mais dinamismo às economias urbanas e regionais. Já a previsão dos investimentos para os próximos anos permite analisar possíveis mudanças. No campo dos investimentos industriais, a previsão dos investimentos nos complexos industriais (os de maior porte, com destaque para o complexo madeireiro do Extremo Sul) é a seguinte, conforme Tabela 6:

**Tabela 6**  
Volume de investimentos e nº de projetos por complexo de atividade  
Bahia: 2002-2006

Complexo de atividade	Volume (em R\$ 1.000,00)	Nº projetos
Agroalimentar	1.029.369	62
Mineral e Beneficiamento	1.385.488	29
Calçados/Têxtil/Confecções	865.313	47
Madeireiro	5.238.496	25
Eletroeletrônico	258.815	44
Metal-mecânico	1.149.426	67
Químico-petroquímico	3.502.656	65
Transformação petroquímica	571.266	56
Outros	943.962	21
Total	14.944.791	416

Fonte: SEI

Nota: Dados preliminares

Já a distribuição geográfica dos investimentos, segundo os eixos de desenvolvimento, é a da Tabela 7, onde também se destaca o Extremo Sul, além da Região Metropolitana:

**Tabela 7**  
**Volume de investimento previsto e nº de projetos por eixos de desenvolvimento**  
**Bahia: 2002-2006**

Eixo de Desenvolvimento	Volume (em R\$ 1.000,00)	Nº Projetos
Chapada	135.725	06
Extremo Sul	5.601.895	18
Grande Recôncavo	890.663	76
Mata Atlântica	1.109.610	38
Metropolitano	5.463.175	202
Nordeste	37.730	05
Planalto	349.629	16
São Francisco	910.620	33
A definir	445.744	22
Total	14.944.791	416

Fonte: SEI

Nota: Dados preliminares

Por outro lado, a continuidade dos investimentos para o setor agropecuário permite concluir que as três regiões mais dinâmicas do setor (Oeste, Extremo Sul e Baixo Médio São Francisco) continuarão a crescer de forma significativa. Com efeito, elas concentram a maior parte dos investimentos, especialmente em avicultura, cafeicultura, produtos alimentares, fruticultura, equipamentos, celulose, madeira e insumos, conforme Tabela 8:

**Tabela 8**  
**Investimentos no setor agrícola**  
**Bahia: 1996-2001**

Setores	Investimentos (em R\$ milhões)	Nº Empresas	Empregos Gerados
Pesca	56,5	03	930
Pecuária de Corte	6,0	03	17
Frigoríficos	58,5	03	1.850
Avicultura	147,1	04	4.020
Cafeicultura	40,4	10	270
Produtos Alimentares	471,1	13	4.256
Fruticultura	12,7	04	403
Equipamentos	79,6	08	884
Celulose	59,6	02	400
Madeira	132,9	07	2.178
Fiação	94,8	03	480
Insumos	721,2	03	699
Total	1.880,4	63	16.387

Fonte: SEAGRI

No setor do turismo, a continuidade prevista dos investimentos públicos e privados, em determinadas regiões, permite também destacar o importante papel das mesmas, além da metropolitana do II Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dos governos federal, estaduais, municipais e da iniciativa privada, dará continuidade ao dinamismo setorial e espacialmente difuso, de acordo com a Tabela 9:

**Tabela 9**  
Investimentos públicos em áreas turísticas a partir de 1995 (em US\$)  
Bahia: 2001

Zona Turística	Total Geral
Costa dos Coqueiros	175.705
Baía de Todos os Santos	998.234
Costa do Dendê	124.626
Costa do Cacau	214.979
Costa do Descobrimento	210.806
Costa das Baleias	93.819
Chapada Diamantina	172.173
Outras	240.504
Total	2.230.846

Fonte: Secretaria da Cultura e Turismo.

Assim, em termos gerais, em perspectiva de curto e médio prazos, a Bahia continuará a ter o seu crescimento objetivado em sua região econômica central, a Região Metropolitana e seu entorno, e em algumas regiões econômicas periféricas dinâmicas, o Extremo Sul, o Oeste e o Baixo Médio São Francisco. O Extremo Sul, como já foi visto na Tabela 5, é a terceira região quanto ao PIB e certamente já está superando, graças ao seu maior dinamismo, a segunda região, a do Nordeste. E, certamente, a região Oeste, pelas mesmas razões, estará brevemente superando a região Sudoeste. A região do Extremo Sul deve o seu dinamismo à abertura de estradas, ao turismo no litoral e à silvicultura, com indústrias de papel e celulose, aproveitando as condições favoráveis, sobretudo mesológicas, e o baixo preço das terras e da mão-de-obra. Com base em dados da Bahiatursa, Porto Seguro, em 2000, já tinha muito mais leitos de hotel do que Salvador (31.438 contra 22.516). O Oeste, por sua vez, tem crescido como decorrência também da abertura de estradas e da expansão da agroindústria de grãos, seguindo os planos públicos de expansão da agricultura nos cerrados, também aproveitando as condições mesológicas favoráveis, terras e mão-de-obra baratas. Já o Baixo Médio São Francisco é o resultado das ações públicas na área da agricultura irrigada, sobretudo para a fruticultura, aproveitando a disponibilidade de água, altos níveis de insolação, terras e mão-de-obra de baixo custo.

A Bahia tem, portanto, nas suas regiões geograficamente centrais e na sua parte nordestina, semi-áridas, o seu maior problema. São elas o Piemonte da Diamantina, a Serra Geral, a Chapada Diamantina, a região do Paraguaçu, a região de Irecê, o Médio São Francisco e a região Nordeste do estado que, juntas seriam algo similar ao que é a Macrorregião Nordeste do país para todo o Brasil. Outro dimensionamento dos desequilíbrios regionais no estado da Bahia pode ser visto através da comparação entre os chamados eixos de desenvolvimento, inspirados na política regional do governo federal anterior, correspondendo a oito regiões que agregam as quinze regiões econômicas da Bahia (Tabela 10). Observa-se que somente o eixo metropolitano supera em renda – e em muito – sua participação na população do estado; nos demais eixos, a participação da população é sempre bastante superior à da renda, à exceção do Extremo Sul.

**Tabela 10**  
Eixos de desenvolvimento da Bahia: principais indicadores

Eixo Desenvolvimento	Região Econômica	Nº Municípios	População (% do Estado)	Renda (% do Estado)	Principais atividades econômicas
São Francisco	Oeste, Médio São Francisco, Baixo Médio São Francisco e Irecê	65	12	6	Fruticultura irrigada e produção de grãos (feijão, milho e soja)
Chapada	Chapada Diamantina, Piemonte da Diamantina e Paraguaçu	82	13	3	Turismo, cafeicultura e horticultura irrigada
Extremo Sul	Extremo Sul	21	5	4	Papel e celulose, agropecuária e turismo
Mata Atlântica	Litoral Sul	45	10	7	Cacaucultura, pecuária, indústria de informática e turismo
Metropolitano	RMS	10	22	63	Petroquímica e metal-mecânica, serviços, indústria cultural e turismo
Grande Recôncavo	Litoral Sul, Recôncavo Sul, Paraguaçu e Litoral Norte	83	17	10	Policultura tradicional, serviços
Planalto	Sudoeste e Serra Geral	68	13	5	Cafeicultura, pecuária, cacau e algodão
Nordeste	Nordeste	46	9	3	Pecuária bovina e de caprinos

Fonte: BAHIA. Governo do Estado. Plano Plurianual 1999/2003. Salvador, 1999.

Quanto ao sistema urbano, mantém-se a histórica primazia de Salvador e de sua região metropolitana, mas há importantes alterações por força das mudanças no interior. Em 1960, por exemplo, Salvador era 10,22 vezes maior que a segunda cidade do estado, Feira de Santana; em 2000, essa proporção cai para 5,81. Também em 1960 havia somente duas cidades acima de 50.000 habitantes, sem contar com Salvador; em 2000, são vinte cidades acima desse limite, também sem contar com Salvador, das quais nove são centros que já possuem mais de 100.000 habitantes, tamanho demográfico de cidades médias com impacto regional expressivo. São elas: Feira de Santana (hoje com quase 500.000 habitantes), Vitória da Conquista, Itabuna, Ilhéus, Jequié, Juazeiro, Camaçari, Alagoinhas e Lauro de Freitas. Em 2003, mais duas cidades (Barreiras e Teixeira de Freitas) já deverão ter superado a marca dos 100.000 habitantes cada uma.

### **REGIONALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO: NOVOS DESAFIOS**

A realidade institucional brasileira contempla três níveis político-administrativos historicamente estabelecidos: o federal, o estadual e o municipal. No final do século XIX e na primeira metade do século XX, o governo federal tomou a iniciativa de criar programas de cunho macrorregional, envolvendo vários estados da federação, destacando-se o do combate às secas, o do desenvolvimento do vale do São Francisco e o desenvolvimento da bacia do Paraná. Em meados do século XX, importantes órgãos macrorregionais começaram a ser criados no País, como a Superintendência do Desenvolvimento do

Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), transformados em simples agências de desenvolvimento regional no final do Governo Fernando Henrique Cardoso, com menor poder e autonomia, mas que devem voltar, no Governo Lula, sob nova configuração. Entretanto, até hoje não existe oficialmente uma instância ao mesmo tempo supramunicipal e sub-estadual, à exceção das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, previstas na Constituição Federal de 1988 e delegadas aos estados. O nível regional, no contexto estadual, destaca a importância da agregação de municípios que apresentam questões comuns que, muitas vezes, para serem bem equacionadas e resolvidas, precisam ser tratadas em conjunto. Ou seja, a escala regional assim definida é a que, em princípio, expressa uma soma de interesses comuns a uma série de municípios. Tratando as questões isoladamente, por município ou por setores, como é a tradição, dificilmente ocorrerá um bom encaminhamento das questões. Assim, para muitos aspectos, o nível estadual seria muito amplo e o nível municipal seria, por sua vez, muito pequeno.

Considerando as grandes dimensões territoriais da Bahia e suas enormes diferenças ambientais, históricas, econômicas, sociais, culturais e políticas, é lógico imaginar a necessidade de construção de uma **política estadual de desenvolvimento para suas regiões**. Infelizmente, até o momento, o Estado da Bahia, apesar de vários esforços, programas e projetos na área regional, ainda não desenvolveu uma política integrada que leve em conta os seguintes aspectos inter-relacionados:

- a) busca de uma inserção eficiente do estado nos contextos global e nacional, integrando o conjunto de suas regiões e não apenas algumas delas, consideradas, até agora, como prioritárias;
- b) definição de uma política estratégica de desenvolvimento regional para o estado, como parte integrante e prioritária da política geral de desenvolvimento de todo o estado;
- c) definição e implementação de planos estratégicos de desenvolvimento para todas as regiões da Bahia.

Assim, é preciso considerar que, se não existe o nível supramunicipal e sub-estadual, ou seja, o nível regional, nada impede que ele venha a ser estrategicamente estimulado e criado, sobretudo por iniciativa do governo estadual, na perspectiva da construção de regiões dinâmicas e fortemente articuladas entre si através da valorização de suas autonomias relativas. É o que vários estados da federação estão fazendo, alguns deles com bastante sucesso, senão vejamos:

- a) no Rio Grande do Sul, destaca-se o funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), há mais de dez anos, integrando um certo número de municípios, o governo estadual, o setor privado e a sociedade civil organizada em torno de um projeto de desenvolvimento regional; ressalte-se também a estruturação das aglomerações urbanas de Pelotas e Caxias do Sul;

- b) em Santa Catarina, idem para os Fóruns Regionais de Desenvolvimento, em fase de grande dinamismo, além da implantação das Regiões Metropolitanas de Florianópolis, Vale do Itajaí e Norte-Nordeste Catarinense;
- c) no Paraná, destaca-se a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional, com base em uma mesma metodologia, para todas as regiões do estado, produzidos de forma abrangente, integrando o governo estadual (o principal agente), os municípios, o setor empresarial e a sociedade civil organizada; cite-se também a implantação das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá;
- d) em São Paulo, convém destacar a formação das regiões de governo, a criação e funcionamento da Região Metropolitana de Campinas e da Região Metropolitana da Baixada Santista; e a criação, pelos sete municípios do ABC paulista, de uma instância regional para a promoção do desenvolvimento;
- e) em Minas Gerais, ressalta-se a elaboração e execução de propostas de desenvolvimento regional para inclusão no orçamento estadual, além da criação da Região Metropolitana do Vale do Aço e Colar Metropolitano;
- f) no Ceará, ganha relevo a implantação de conselhos regionais;
- g) no Espírito Santo, sobressai a criação de um sistema de regionalização e de participação na elaboração do orçamento, e a implantação da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Esses são, no Brasil, os exemplos mais significativos. No caso da Bahia, a agência de desenvolvimento metropolitano, a Conder, foi desarticulada, já que passou a atuar sobre questões de desenvolvimento urbano em todo o estado, e nenhuma aglomeração urbana foi implantada, como poderia ter ocorrido, por exemplo, com Ilhéus e Itabuna, já recomendada em 1987 (SILVA; SILVA; LEÃO, 1987). No caso metropolitano, a necessidade de uma redefinição da área e das estratégias de desenvolvimento é fundamental, considerando a dinâmica e os desafios da competição intermetropolitana, em escala nacional e global. Evidentemente, cabe à Bahia encontrar a sua forma de priorizar e mobilizar esforços visando a organização institucional de uma política integrada de desenvolvimento de suas regiões, mas é importante conhecer as experiências de outros estados, e até de outros países, como a Espanha, com suas regiões usufruindo de uma expressiva autonomia; e, mais recentemente, a França que, por sinal, vem passando, nas últimas décadas, de uma realidade de grande concentração na região parisiense para uma outra bem mais desconcentrada. A própria União Européia também estabeleceu uma prioridade para o desenvolvimento em escala regional, assumindo que não pode existir uma Europa rica com regiões pobres. No caso espanhol, as 17 Comunidades Autônomas Regionais (Galícia, Catalunha, Murcia etc) estão também estabelecendo e executando planos detalhados de desenvolvimento para suas sub-regiões.

A Bahia já tem uma certa experiência em regionalização, que precisa ser bastante ampliada para a formatação de uma dinâmica e eficiente política estadual de desenvolvimento regional, definindo metas e prioridades. Assim, em 1966, no bojo da reforma

administrativa estadual, foram criadas 17 Regiões Administrativas, ampliadas em 1973 com o projeto de regionalização administrativa, e sucessivamente atualizadas, chegando, hoje, a 32 unidades. O maior mérito desse esforço ocorreu com a criação e funcionamento de regiões educacionais e de saúde. O estado também promoveu outra regionalização através da criação das 15 regiões econômicas e dos oito eixos de desenvolvimento, mas isso não resultou, em geral, em desdobramentos importantes em termos de planejamento e ação para o desenvolvimento.

Com maior destaque, o Estado desenvolveu estudos, programas e projetos para a Região Metropolitana de Salvador, nas décadas de 70 e 80, e para a Região Oeste, na década de 80. Regiões de modernização agrícola também mereceram prioridades, como a área de Juazeiro, e, ao mesmo tempo, regiões turísticas passaram a receber fortes incentivos, como o Extremo Sul, a Chapada Diamantina e o Litoral Norte. O Estado da Bahia também realizou, nos últimos anos, para cada região econômica, um amplo programa de estudos e proposições de desenvolvimento regional sustentável, no âmbito da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), mas sua plena efetivação, na perspectiva do desenvolvimento regional estratégico, deixou a desejar, expressando a ainda persistente falta de prioridade política para a questão regional, tomada de forma integrada. Cresce, por outro lado, o número de associações de municípios e de organizações sociais envolvidas com questões regionais, de forma cada vez mais dinâmica e demandando maior atenção para seus territórios. É preciso, portanto, avançar na regionalização econômica baiana, integrado-a na perspectiva do desenvolvimento regional estratégico, envolvendo o Estado da Bahia como um todo e, ao mesmo tempo, definir projetos de desenvolvimento regional, dando prioridade às regiões mais necessitadas, como as do semi-árido.

Em relação ao semi-árido é importante avaliar criticamente as políticas, programas e projetos implementados até o momento, visando à construção de novas propostas integradas ao modelo geral de desenvolvimento territorial da Bahia, e que possam obter resultados sociais e econômicos bem mais expressivos. Para tanto, é preciso reavaliar, dentre outros aspectos, o potencial e os problemas que ocorrem nas relações homem-meio, priorizando o dinâmico papel da tecnologia e sua efetiva difusão; e incrementar a capacidade organizacional das comunidades, institucionalmente territorializadas, permitindo uma inserção mais competitiva nas novas relações socioeconômicas, culturais e políticas. Em outras palavras, é preciso reavaliar, de forma inovadora e integrada, o **capital natural** e o **capital social** das regiões semi-áridas do estado, fortalecendo, ao mesmo tempo, o **enraizamento territorial** e o **enredamento global** (SILVA; SILVA, 2001; SILVA; SILVA, 2003).

Assim, torna-se necessário para o Estado da Bahia a formulação e a implementação de uma **política estadual de desenvolvimento regional** e a execução de um amplo programa de projetos de desenvolvimento regional, com prioridade para o semi-árido. Isto se torna tanto mais necessário na medida em que se observa a retração das tradicionais políticas federais de desenvolvimento regional e, ao mesmo tempo, a formulação e

execução de novas políticas substituindo o Projeto Eixos de Desenvolvimento, com tendência amplamente reconhecida para o agravamento dos desequilíbrios regionais no Brasil, já que potencialmente favoreceu a concentração dos investimentos nas regiões mais desenvolvidas do país.

Por conseguinte, essa política proposta é fundamental para a consecução do processo de construção regional no estado, integrando as relações sociopolíticas, econômicas e culturais em torno das questões de identidade e pertencimento regional, o que irá favorecer o desenvolvimento dos laços de coesão e solidariedade e possibilitar a formulação e execução de programas e projetos de desenvolvimento regional. O papel das cidades médias, mais dinâmicas e melhor distribuídas, com suas diversificadas instituições, com destaque para as universidades estaduais, é de fundamental importância. Com efeito, a organização regional da Bahia é cada vez mais uma decorrência de sua dinâmica estruturação urbano-regional. Enfim, como diz, com justa razão, o economista Sergio Boisier, da Cepal:

Construir socialmente uma região significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento. (BOISIER, 1996, p.26).

Concluindo, podemos dizer que a Bahia, para construir uma política original de desenvolvimento regional, tem que refletir bastante sobre sua própria experiência e a de outros países e estados que estão conseguindo bons resultados no campo regional. Como já foi dito, o caso da França, dentre outros, é significativo, sintetizado por uma frase do presidente François Mitterand, em 1981: “La France a eu besoin d’un pouvoir fort pour se faire. Elle a aujourd’hui besoin d’un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire” (A França precisou de um poder forte para se construir. Ela hoje necessita de um poder descentralizado para não se desfazer). Foi o que efetivamente aconteceu na França de lá para cá. Cabe, portanto, à Bahia instituir um dinâmico processo de construção social de suas regiões, com eficiência e equidade, resultando em uma sensível redução dos desequilíbrios regionais em seu território.

## REFERÊNCIAS

- AVENA, A. (Org.). *Bahia século XXI*. Salvador: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, 2002.
- BAHIA. Governo do Estado. *Plano Plurianual 2000–2003*. Salvador: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, 1999.
- BANDEIRA, P. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: Ipea, fev. 1999. (Texto para Discussão, 630).

- BOISIER, S. *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile: Cepal; Ilpes, 1996.
- CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: Corecon, 2001.
- INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS PREVISTOS NO ESTADO DA BAHIA. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, n.100, p.46-48, set. 2002.
- QUEIROZ, L. Aquino. *Turismo na Bahia: estratégias para o desenvolvimento*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2002.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2000*. Lisboa: Trinova Editora, 2000.
- RODWIN, L. *Planejamento urbano em países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Usaid, 1967.
- SILVA, S. Bandeira de Mello e. O problema regional brasileiro: velhas e novas questões. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 4, n. 6, p. 5-11, jul. 2002a.
- \_\_\_\_\_. O problema regional baiano: novas e velhas questões. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 4, n.7, p.14-21, dez. 2002b.
- \_\_\_\_\_. *Globalização, território e Bahia*. Salvador: Mestrado em Geografia da UFBA, 2003.
- \_\_\_\_\_. SILVA, B. C. Nentwig. Globalização e reestruturação territorial no Estado da Bahia. *Geografia*, Rio Claro, v. 21, n. 2, p. 67-85, 1996.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Reinventando o território: tradição e mudança na região do sisal – Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 3, n. 5, p. 5-16, 2001.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. LEÃO, S. de Oliveira. *O subsistema urbano-regional de Ilhéus-Itabuna*. Recife: Sudene, 1987.
- SMITH, D. M. *Geographical perspectives on inequality*. New York: Barnes & Noble, 1979.
- SOARES JUNIOR, J. Sampaio; COSTA E. C. de Carvalho; NAVARRO, L. Mosquera. Produto municipal do Estado da Bahia – 2000. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 101, p. 23-27, out. 2002.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O PIB da Bahia 1975-2000: metodologia unificada e análises setoriais*. Salvador: SEI, 2002.
- WILLIAMSON, J.G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns. *Economic Development and Cultural Changes*, v.13, p.3-45, 1965.

# **ARTICULAÇÃO DE ATORES SOCIAIS, CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL**

Pedro Silveira Bandeira\*

O presente texto tem como objetivo expor a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), entidades criadas com o objetivo de articular atores políticos, econômicos e sociais para atividades relacionadas com a promoção do desenvolvimento das regiões do Rio Grande do Sul. Contando com pouco mais de uma década de atuação, esses conselhos parecem ter conseguido ocupar uma posição relevante no quadro institucional do estado, podendo ser considerados uma das mais bem-sucedidas experiências desse gênero no país.

O estudo do caso dos Coredes pode proporcionar elementos úteis para a reflexão sobre instrumentos capazes de contribuir para uma maior transparência e eficácia das ações públicas voltadas para o desenvolvimento regional, possibilitando uma maior participação da sociedade civil organizada na sua concepção e implementação. Não se pretende, evidentemente, sugerir que os conselhos regionais gaúchos devam servir de exemplo a ser imitado por outros estados. Modelos organizacionais desse gênero não podem ser copiados de forma mecânica, ignorando as características específicas de cada contexto.

Como será mostrado ao longo do texto, os Coredes puderam beneficiar-se do fato de muitas das regiões gaúchas caracterizarem-se por apresentar forte tradição associativa, que resulta na existência de uma malha relativamente densa de organizações da sociedade civil, entre as quais se destacam numerosas instituições de ensino superior, caracterizadas por expressivo engajamento comunitário. A adaptação de uma experiência deste tipo pode ter chances efetivas de sucesso sempre que condições adequadas como essas estiverem presentes. No entanto, qualquer tentativa de forçar a implantação de um modelo semelhante, de forma voluntarista e em uma ação “de cima para baixo”, em áreas com densidade institucional reduzida, quase certamente estará fadada ao fracasso.

## **AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO RIO GRANDE DO SUL**

A politização do tema das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul, nas últimas décadas, foi um dos fatores que contribuíram para abrir espaço para a atuação dos

---

\* Economista. Doutor em Ciência Política. Professor da UFRGS. [pedroban@orion.ufrgs.br](mailto:pedroban@orion.ufrgs.br)

Coredes. Para fins de análise dessas desigualdades, o estado tem sido comumente dividido em três grandes regiões. A Nordeste, onde se situa a capital, Porto Alegre, foi a que alcançou maior dinamismo econômico nas últimas décadas, com o avanço da industrialização do estado, aumentando sua participação no Produto Interno de 33,0%, em 1939, para 58,0%, em 1990. Suas características sociais e econômicas foram fortemente influenciadas pela imigração européia, especialmente alemã e italiana. Nessa área começou a constituir-se, a partir do início do século XX, ao longo do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, um parque industrial que progressivamente suplantou a agricultura e assumiu papel hegemônico na economia local.

Nesse período, as duas outras regiões – Sul e Norte – perderam participação no PIB do estado. A parcela da primeira região caiu de 38,3% para 17,7%, entre 1939 e 1990, enquanto a da segunda, reduziu-se de 28,7% para 24,3%. A característica histórica mais destacada da região Sul, que apresentou maiores perdas de participação no total, é a concentração da posse da terra. Sua estrutura fundiária foi formada com base na doação de sesmarias, nos últimos tempos do período colonial e no alvorecer do Império brasileiro. Estão associadas a essa concentração outras características da sociedade local, como a maior concentração da renda, os centros urbanos esparsos, a reduzida densidade da população rural e a expressiva importância econômica da pecuária extensiva.

As características socioeconômicas da região Norte foram influenciadas, no final do século XIX e na primeira metade do século XX, por intensos fluxos migratórios oriundos das zonas mais antigas de assentamento de imigrantes europeus, próximas à capital. Esses fluxos levaram à ocupação de áreas florestais e ao desmembramento de alguns latifúndios preexistentes, dedicados à pecuária extensiva, fazendo com que passassem a predominar na região as pequenas e médias propriedades. Trata-se de uma área heterogênea, onde progressivamente se consolidou o predomínio das lavouras de soja, trigo e milho. Algumas cidades dessa região conseguiram sediar um crescimento industrial diretamente vinculado à produção primária, através do processamento de produtos locais ou da produção de insumos, máquinas e implementos agrícolas (ALONSO *et al.*, 1994, p. 223-224).

A concentração do crescimento no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul e em áreas próximas, na segunda metade do século XX, atraiu migrantes em busca dos empregos gerados, direta ou indiretamente, pelo dinamismo da indústria. Com isso, a participação da região Nordeste no total da população estadual passou de pouco mais de 25%, em 1940, para quase 48%, em 2000. Esses fluxos migratórios também foram alimentados por duas grandes transformações ocorridas na agropecuária gaúcha a partir da década de 60: o avanço da lavoura empresarial mecanizada e, especialmente, a crise da agropecuária familiar. Extensas áreas do noroeste do estado, cuja economia é caracterizada pelo predomínio da pequena propriedade familiar, têm sofrido expressivas perdas migratórias. Sua população praticamente parou de crescer nos anos 80, chegando a diminuir em números absolutos na década de 90.

Além disso, desde o esgotamento da fronteira agrícola no Rio Grande do Sul, na primeira metade do século XX, também tem ocorrido um expressivo movimento migratório para outros estados. Em conseqüência, têm sido sucessivamente ocupadas por agricultores gaúchos extensas áreas do interior do país, iniciando pelo oeste de Santa Catarina, prosseguindo com o sudoeste do Paraná e continuando com partes do Mato Grosso do Sul, do Mato Grosso, do Tocantins, de Rondônia, de Roraima, do sul do Pará e do oeste da Bahia.

Esse agravamento das desigualdades regionais, que começou a caracterizar-se ainda na primeira metade do século XX, demorou a despertar a atenção do público. No entanto, essa situação mudou subitamente por volta da metade dos anos 80. Nesta época, um deputado federal com base eleitoral no Sul do estado apresentou projeto de lei propondo que fosse realizado um plebiscito para deliberar sobre a criação de uma nova unidade da federação – que deveria receber o nome de Estado do Piratini – abrangendo quase metade do território gaúcho. O Sul havia sido a região mais dinâmica do estado até o final do século XIX, tendo sua importância econômica declinado acentuadamente desde então.

Essa tentativa separatista acabou sendo frustrada, pois a realização do plebiscito não foi aprovada pelo Congresso Nacional. No entanto, o debate público que se estabeleceu em torno da proposta contribuiu para fazer com que aumentasse o grau de consciência do público sobre a intensidade das desigualdades econômicas e sociais existentes entre as regiões do estado. Paralelamente, aumentou também a percepção de que essas desigualdades podiam apresentar potencial significativo para a construção de discursos politicamente eficazes.

Desde então o interesse pela “questão regional” no Rio Grande do Sul tem crescido de forma quase contínua, avolumando-se os levantamentos de dados e estudos que buscam caracterizar e explicar as diferenças entre regiões quanto ao grau de desenvolvimento econômico e social. Esse maior interesse teve reflexos sobre as instâncias político-administrativas do estado. Ao longo dos últimos vinte anos foram criadas várias comissões especiais na Assembléia Legislativa do Estado para discutir o tema das desigualdades regionais ou analisar os problemas de algumas das regiões menos desenvolvidas, sugerindo políticas e ações que possibilitassem seu enfrentamento. No âmbito do Poder Executivo, por sua vez, foram criados, em diferentes administrações, departamentos, grupos executivos e secretarias extraordinárias para tratar dessas questões.

## ○ SURGIMENTO DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Nesse contexto de crescente preocupação com a temática regional, a partir de 1991 começaram a ser implantados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), cuja atuação concentra-se em mobilizar e articular os segmentos organizados da comunidade das regiões com o objetivo de promover o desenvolvimento. Os Coredes são organizações independentes e autônomas, embora tenham sido implantados por iniciativa do governo do estado. Sua existência foi consagrada pela Lei Estadual nº 10.283,

de 17/10/94, onde são definidas suas atribuições. Esta lei foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 35.764, de 28/12/94.

Os objetivos dos Coredes assemelham-se, em vários pontos, aos de alguns tipos de conselhos existentes em outros países. Entre eles, um exemplo é o dos *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (CESR)*, da França, surgidos a partir de 1972, quando a administração pública francesa passou por uma reforma em que começou a ser implantado um novo nível administrativo, constituído por 21 regiões. Os CESR, inicialmente denominados *Comités Économiques et Sociaux*, constituíam uma das três instâncias em que estava organizado esse novo nível. Também no Chile, na Espanha, no Canadá, na Austrália, nas Filipinas e em alguns países da Europa Oriental, como a Hungria, foram implantadas instituições com características similares, compostas por representantes de segmentos da sociedade das regiões, que servem como órgãos consultivos dos poderes executivos ou legislativos locais.

A proliferação dessas entidades resulta da necessidade – identificada pela literatura sobre o desenvolvimento e sobre a “governança regional” – de que sejam criadas novas organizações que promovam a cooperação entre os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, possibilitando a formação de coalizões que defendam os interesses regionais. Como registra um documento publicado pela OECD:

[...] regional economic councils are needed that can publicize specific issues and generate a consensus, funding and impetus from a wide variety of actors. These councils should have a brief to look to long-term development and concentrate on educating and informing members about the reasons for new policies and suggesting ways that aims can be achieved for the benefit of all.<sup>1</sup> (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 1995, p. 16).

De uma maneira geral, os conselhos regionais surgidos em diferentes países constituem uma adaptação, para esse nível territorial, de um modelo de instância consultiva que já era bastante comum, especialmente na Europa, em nível nacional.<sup>2</sup> Na maior parte dos casos, tal instância recebe a denominação de Conselho Econômico e Social (CES).

Embora seja fácil perceber alguma semelhança entre os Coredes do Rio Grande do Sul e algumas dessas experiências, é importante ter presente que também existem diferenças significativas. A principal delas consiste no fato de que, na maior parte dos países antes referidos, os conselhos regionais – seja qual for a sua denominação – integram a estrutura de uma instância territorial descentralizada de governo. Na França, por exem-

---

<sup>1</sup> “[...] são necessários conselhos econômicos regionais que possam dar publicidade a temas específicos e gerar consensos, recursos e motivação da parte de uma ampla variedade de atores. Esses devem dar prioridade ao desenvolvimento de longo prazo e concentrar-se em educar e informar seus membros sobre as razões para a adoção de novas políticas, sugerindo formas pelas quais possam ser alcançados objetivos que contribuam para o benefício geral” (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 1995, p. 16, tradução nossa).

<sup>2</sup> Esse tipo de instância também existe em países de outros continentes. A página do Conselho Econômico e Social da França na Internet (<http://www.ces.fr/default.htm>) indica os endereços de conselhos similares em 47 países de todo o mundo, 34 dos quais não são membros da União Européia.

plo, os *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux* surgiram como parte de uma reforma ampla que envolveu a criação de um novo nível territorial da administração pública.

No Rio Grande do Sul, ao contrário, o surgimento dos conselhos regionais não esteve associado à criação de uma nova instância da administração pública. Passados mais de dez anos do início da sua implantação, as regiões dos Coredes não correspondem sequer a uma regionalização padronizada que seja adotada por todos os órgãos da administração estadual. Além disso, a sua criação não foi acompanhada por um esforço consistente e continuado no sentido de descentralizar a estrutura administrativa do Estado, que levasse a um aumento efetivo e significativo da influência das chefias regionais e locais dos órgãos públicos sobre a tomada de decisões.

Um dos objetivos originais da implantação dos conselhos regionais era exatamente possibilitar a descentralização das decisões de planejamento do governo. No entanto, para que os Coredes pudessem ter realmente contribuído para a descentralização do planejamento, teria sido necessário um esforço mais amplo no sentido de capacitar a administração estadual para planejar e atuar de forma mais efetiva e articulada em termos regionais. Esse esforço teria exigido mudanças bastante profundas na organização e na cultura administrativa do governo do estado.

Depois de mais de uma década do surgimento dos conselhos regionais gaúchos, os sucessivos governos do estado ainda não conseguiram compatibilizar as várias regionalizações administrativas adotadas pelos órgãos estaduais com as regiões dos Coredes. Avançaram menos ainda no que se refere à criação de instâncias que descentralizassem a estrutura da administração estadual, possibilitando que fosse melhor articulada a atuação de seus órgãos em escala regional. Não ocorreu, até o momento, no Rio Grande do Sul, nenhum esforço mais decidido no sentido de implantar administrações regionais, como foi tentado em São Paulo e em Minas Gerais na década de 90. Assim como acontece na maior parte dos estados brasileiros, no Rio Grande do Sul as chefias regionais e locais dos diferentes órgãos públicos apenas executam diretrizes concebidas "de cima para baixo". Não existem canais horizontais de comunicação entre as chefias de diferentes órgãos nas regiões. Estando organizada exclusivamente em bases "setoriais" (saúde, educação, transportes etc.), cada área utilizando uma regionalização administrativa diferente, a administração pública estadual não consegue compor, a partir do somatório das visões setoriais, um referencial que possibilite uma atuação integrada em escala regional.

A consequência disso é que, nas regiões, a relação dos Coredes com a administração pública ocorre de forma fragmentada, envolvendo chefias intermediárias que não são orientadas por uma visão integrada dos problemas da região e que possuem pouca influência efetiva sobre as decisões mais importantes, que são tomadas pelos escalões superiores dos órgãos respectivos, centralizados em Porto Alegre. A intenção de descentralizar o processo de planejamento somente poderia ter sido concretizada se a criação dos Coredes tivesse sido acompanhada por alguma iniciativa que levasse a uma

regionalização mais efetiva da atuação da administração estadual. Teria exigido, também, um esforço continuado que permitisse melhor incorporar a dimensão territorial aos procedimentos operacionais e de planejamento dos órgãos setoriais. Nada disso ocorreu.

Esse não foi, evidentemente, o único tipo de dificuldade enfrentada pelos conselhos regionais gaúchos em seus pouco mais de dez anos de existência. Sua atuação também foi negativamente influenciada pelas muitas alterações ocorridas nos procedimentos adotados pelas sucessivas administrações para promover a participação da população nas decisões relacionadas com a alocação de recursos públicos, que implicaram freqüentes descontinuidades na forma como era feita a articulação entre os Coredes e o governo do estado.

Apesar de todos esses problemas, os Coredes conseguiram angariar e manter, dentro das regiões, apoios suficientes para continuarem funcionando. No entanto, por não conseguirem avançar de forma consistente no sentido de exercer uma influência mais efetiva e continuada sobre as decisões da administração estadual, foram impelidos a buscar outros focos para sua atuação. Uma parte expressiva de suas atividades passou a ser constituída por ações de *advocacy*<sup>3</sup> em favor de políticas e programas relevantes para o desenvolvimento das regiões e para a redução das desigualdades regionais no estado. Outro ponto central dessas ações de *advocacy* foi a defesa da participação da comunidade no debate e na tomada das decisões relativas a essas políticas e programas.

Os Coredes começaram a ser implantados a partir de 1991, sendo sua criação posteriormente formalizada pela Lei Estadual nº 10.283, antes referida. A sistemática adotada para definir o número de conselhos que seriam implantados, bem como a sua abrangência geográfica, caracterizou-se pela flexibilidade. As comunidades foram orientadas no sentido de realizar reuniões, com a presença de lideranças de reconhecida expressão local e regional, buscando gerar consensos que pudessem orientar a continuidade do processo. Houve preocupação no sentido de respeitar a autonomia das comunidades locais quanto à decisão de participar de um ou de outro Coredes, desde que fosse preservada a continuidade territorial. Embora as associações de municípios tenham desempenhado um papel significativo, em geral foram as universidades<sup>4</sup> que serviram

---

<sup>3</sup> O termo *advocacy* tem sido utilizado para designar atividades que são desenvolvidas por diferentes organizações ou coalizões, com o objetivo de exercer influência sobre a formulação de políticas públicas. Tais atividades podem estar direcionadas para vários tipos de objetivos, como incluir novos temas nas agendas governamentais, alterar a posição de ações na hierarquia de prioridades, influenciar as características de determinadas políticas ou garantir a sua efetiva implementação. O termo é especialmente freqüente na literatura relacionada com a atuação de organizações não-governamentais (ONGs), que muitas vezes têm, nesse tipo de atividade, um dos seus principais focos operacionais.

<sup>4</sup> Em muitas áreas, o próprio surgimento de formas embrionárias de identidade regional pode ser atribuído à criação das universidades, ocorrida nas últimas três décadas. Por atraírem alunos de muitos municípios localizados em sua área de influência e por possuírem, em regra, vários *campi*, as universidades são as principais organizações existentes no interior do estado cuja atuação tem alcance efetivamente regional. Além disso, muitas dessas instituições caracterizam-se por uma sólida tradição de integração com a sociedade das regiões onde atuam. Várias delas são universidades comunitárias, forma de organização menos comum em outros estados, que se diferencia dos modelos público, confessional e privado, predominantes no resto do país. As universidades comunitárias têm sua administração controlada por fundações mantenedoras, dirigidas por representantes eleitos pela comunidade da região onde se situam.

como principais mobilizadoras no processo. A implantação foi concluída no final de 1996, quando foi instalado o último conselho, que abrange a capital do estado e parte da região metropolitana.

A institucionalização dos Coredes completou-se em setembro de 1994 quando, após dois anos de debates e negociações na Assembléia Legislativa, foi aprovada a Lei Estadual nº 10.283, de 17/10/94, que consagrou a existência dos conselhos regionais, definindo suas atribuições. Essa lei foi posteriormente regulamentada pelo Decreto 35.764, de 28/12/94. Os próprios dirigentes dos Coredes tiveram papel destacado na aprovação da lei, ante a perda de interesse pelo tema, da administração estadual, cujo mandato já estava próximo de encerrar-se.

O artigo 2º da lei define os objetivos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento:

Os conselhos regionais têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.

Conforme o artigo 3º, as competências específicas dos Coredes são:

- I. promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento integrado da região;
- II. elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- III. manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
- IV. constituir-se em instância de regionalização do orçamento do estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado;
- V. orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos governos estadual e federal na região;
- VI. respaldar as ações do governo do estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Essa lei, junto com o decreto que a regulamentou, estabeleceu parâmetros que levaram a um certo grau de padronização na composição dos conselhos. Apesar disso, ocorrem algumas variações, consubstanciadas em disposições constantes dos diferentes Regimentos Internos. Como regra geral, participam dos Coredes:<sup>5</sup>

- deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do conselho;

---

<sup>5</sup> Em 1995 e 1996, quando os conselhos regionais precisaram elaborar e registrar seus Estatutos, para que pudessem se habilitar ao recebimento de recursos para manutenção, conforme previsto pela legislação, o Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), da Secretaria Estadual da Coordenação e Planejamento, estimulou a troca de experiências entre os conselhos, tendo em vista que havia consenso em torno da conveniência de que eles se organizassem de forma semelhante. As informações aqui apresentadas sobre a sua estrutura e operação baseiam-se em uma lista de sugestões produzida nessa oportunidade, tendo como base a legislação pertinente e a experiência dos Coredes que, à época, eram considerados mais bem organizados.

- prefeitos e presidentes de câmaras de vereadores;
- representantes das instituições de ensino superior que atuam na região;
- representantes das associações, dos sindicatos, dos conselhos setoriais criados por lei e dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada dos municípios da região, abrangendo:
  - empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços;
  - empresários e trabalhadores rurais;
  - cooperativas e associações de produtores;
  - conselhos de desenvolvimento municipais;
  - movimentos ecológicos;
  - movimentos comunitários.

A estrutura de um Corede é constituída por uma assembléia geral regional, por um conselho de representantes, por comissões setoriais e por uma diretoria executiva, composta por um presidente, um vice-presidente, um secretário executivo e um tesoureiro. A assembléia geral regional é formada através do chamamento de todos os segmentos sociais organizados dos municípios que compõem a região, através dos meios de comunicação locais, para a realização de reuniões de escolha dos delegados. Participam da assembléia geral os delegados eleitos por segmento social, nos municípios, representando a comunidade regional.

O conselho de representantes é escolhido na assembléia geral, onde os delegados de todos os municípios se reúnem, por segmentos, a fim de elegerem seus representantes. Os eleitos nesta etapa assumem uma função de caráter regional. Assim, por exemplo, os presidentes das cooperativas existentes na região, reunidos na assembléia geral, escolhem o seu representante. O mesmo deve ocorrer com os demais segmentos, conforme previsto em cada regimento interno. Os representantes de segmentos sociais eleitos na assembléia geral participam do conselho de representantes, devendo ser assegurada a participação dos diversos setores, a paridade entre empregadores e trabalhadores e a expressão de todos os municípios através de canais adequados. Cabe às comissões setoriais assessorar o conselho de representantes e a diretoria executiva nas suas deliberações e decisões, estudar os problemas regionais, elaborar programas e projetos e indicar temas de interesse regional a serem debatidos pelo conselho. Com freqüência, a presidência dos Coredes tem sido exercida por elementos ligados às universidades ou por prefeitos. Como os conselhos regionais contam com poucos recursos,<sup>6</sup> esse tipo de

---

<sup>6</sup> Cumprindo com o que determina a legislação (art. 8º do Decreto nº 35.764, de 28/12/994), o orçamento do estado tem destinado recursos para a manutenção dos conselhos regionais. Os valores mensais envolvidos são de pequena monta e variam conforme a área territorial e o número de municípios de cada conselho. Os Coredes devem manter registros sobre a sua utilização, estando sujeitos à fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado. Segundo o depoimento de alguns dirigentes, os valores repassados são insuficientes para atender as necessidades e nem sempre têm regularidade, sendo a diferença coberta através do apoio de instituições e organizações da região (em geral universidades e prefeituras), que disponibilizam instalações, pessoal, materiais e equipamentos que tornam possível o funcionamento do conselho. Conforme esses depoimentos, em alguns casos o apoio das instituições da região chega a cobrir 4/5 dos custos totais do Corede

escolha assegura o apoio operacional – trabalho de secretaria, fax, telefones etc. – necessário para o funcionamento do conselho, que acaba ficando a cargo da entidade à qual está vinculado o presidente.

A articulação entre o trabalho dos diferentes conselhos regionais é feita através do Fórum dos Coredes. Esse fórum, que teve sua existência formalizada no início de 1999, tem representado o conjunto dos conselhos em negociações com a administração estadual, com a Assembléia Legislativa, com órgãos do governo federal e com outras organizações de abrangência estadual com as quais os conselhos regionais mantêm parceria. O fórum tem sido o principal articulador das ações de *advocacy* que têm sido desenvolvidas pelos Coredes.

A atuação do fórum tem contribuído para desenvolver uma visão estratégica que serve de orientação para o trabalho do conjunto dos conselhos. Por sua iniciativa, em 1996 começaram a ser organizados encontros para avaliação e planejamento, que adquiriram periodicidade anual a partir de 1998. Ao final desses encontros têm sido divulgadas cartas que sintetizam as principais conclusões dos trabalhos. Outra atividade importante do Fórum dos Coredes é a divulgação de publicações que apresentam diagnósticos e propostas sobre o desenvolvimento das regiões do estado.<sup>7</sup> O objetivo desses documentos, lançados no início da fase final das campanhas eleitorais para o governo do estado, desde 1998, é exercer influência sobre a elaboração dos programas dos candidatos. Essa iniciativa buscou complementar e reforçar outra ação já desenvolvida pelo fórum desde 1995, que consiste em promover reuniões de representantes dos conselhos com os candidatos, para que estes exponham suas propostas relacionadas com o desenvolvimento das regiões.

A Declaração de Princípios, adotada pelo Fórum dos Coredes no final de 1997, foi pautada pela preocupação em definir diretrizes de procedimento que protejam o trabalho dos conselhos da influência negativa de disputas e conflitos de interesses alheios aos seus objetivos. Por sua importância, esse documento programático é reproduzido na íntegra:

Os Presidentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, reunidos em Porto Alegre, no dia 11 de Setembro de 1997, resolvem adotar os seguintes princípios, que devem nortear o trabalho de todos os participantes dos Coredes:

**Promoção do Desenvolvimento Regional**

O objetivo central da atuação dos Coredes é a promoção do desenvolvimento regional, compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade.

**Autonomia**

O trabalho dos COREDES e de seus membros deve pautar-se pela autonomia, pela isenção e pela neutralidade em relação às diferentes instâncias governamentais, às correntes político-partidárias ou a quaisquer outras organizações da região ou de fora da região.

---

<sup>7</sup> Já foram publicadas duas revistas (ver CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL, 1999, 2002).

### Pluralidade e Identificação de Consensos

Deve ser estimulada a livre expressão das diferenças de pensamento entre os membros do conselho. Essa livre expressão deverá servir como ponto de partida para um esforço no sentido da identificação de pontos de consenso, entre os segmentos que compõem a sociedade da região, quanto à forma de promover o desenvolvimento regional.

### Confiança, Cooperação e Formação de Parcerias

A ação dos Coredes deve contribuir para estreitar os laços de confiança, estimular a cooperação e viabilizar o estabelecimento de parcerias entre os diferentes segmentos da sociedade civil da região, bem como entre esses segmentos e as várias instâncias da administração pública, na busca do desenvolvimento regional.

### Integração, Articulação e Consolidação das Identidades Regionais

Os Coredes devem constituir-se em um espaço de articulação da sociedade regional, atuando no sentido de integrar os esforços da sociedade civil e das diferentes instâncias da administração pública que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento.

A participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas da sua região, no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, deverá servir de base para a consolidação de uma identidade regional, entendida como o sentimento de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada. A existência desse sentimento é condição essencial para que um determinado território possa ser, efetivamente, denominado de região.

### Busca da Regionalização das Políticas de Desenvolvimento

A ação dos conselhos deve contribuir para a articulação, em escala regional, dos esforços locais de promoção do desenvolvimento. Deve voltar-se, também, para fazer com que as ações setoriais das diferentes instâncias de governo sejam estruturadas e integradas de forma a caracterizar verdadeiras políticas de desenvolvimento regional.

### Aumento Permanente da Representatividade e da Organização

Os Coredes devem empreender um esforço permanente no sentido de ampliar sua representatividade e sua penetração junto à comunidade, organizando e integrando à sua composição os segmentos ainda desarticulados da sociedade da região.

### Apoio à Continuidade das Políticas Públicas de Interesse Regional

Os Coredes devem defender a implementação e a continuidade das políticas governamentais que contribuem de maneira efetiva para o desenvolvimento regional, evitando seu abandono por motivos alheios ao interesse público. (CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL, 1999, p. 25-26).

## **A PARTICIPAÇÃO DOS COREDES NA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS**

Uma das finalidades da implantação dos conselhos, bem como da divisão regional que constitui sua base territorial, foi criar condições para o atendimento de um dispositivo da Constituição Estadual que prevê a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual.

Na fase inicial da existência dos Coredes, sua atuação concentrou-se em indicar prioridades das regiões, para atendimento através da alocação de recursos orçamentários. Segundo a sistemática adotada até o final de 1994, era atribuída aos conselhos regionais a decisão sobre a alocação de uma parcela do total de recursos previstos para investimento no orçamento estadual. A quota que cabia a cada um era definida com base em variáveis que serviam como indicadores do grau de necessidade de cada região. Essa experiência não alcançou o sucesso esperado, em grande parte devido às agudas

dificuldades enfrentadas pelo Tesouro do Estado. Muitas das ações incorporadas ao orçamento acabaram não sendo implementadas, principalmente por falta de recursos. Em conseqüência, houve uma acentuada frustração, que levou à quase total desmobilização de alguns conselhos.

No início de 1995, ao assumir um novo governo, foi alterada a forma como se estruturavam as relações entre a administração estadual e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Além da participação na elaboração da proposta orçamentária, que passou a ser organizada de forma diversa da anterior, foram enfatizadas outras atribuições conferidas aos Coredes pela legislação, com o objetivo de fazer com que exercessem uma influência mais efetiva sobre as atividades de planejamento.

Continuou a ser feito o encaminhamento de propostas dos Coredes, como subsídio para a preparação da peça orçamentária. As propostas para os orçamentos de 1997 e 1998 passaram a ser encaminhadas ao governo em formulário específico,<sup>8</sup> sendo incluídas em um banco de dados e remetidas aos órgãos setoriais, que deveriam analisar a viabilidade de sua incorporação, integral ou parcial, no orçamento. Foi recomendado aos Coredes que cada proposta fosse acompanhada por um diagnóstico e uma justificativa, bem como pela descrição dos objetivos e metas a serem alcançados, bem como por uma estimativa preliminar dos valores envolvidos.

Deixaram de ser estabelecidos limites quantitativos para cada região, como ocorria anteriormente. Dentro da nova sistemática, o diagnóstico dos problemas, a identificação das necessidades das regiões e a formulação de uma visão estratégica sobre o desenvolvimento regional passaram a ser vistos como os aspectos mais importantes do trabalho dos Coredes. Essa sistemática visava ao longo prazo, dada a evidente insuficiência dos recursos de que dispunha a administração estadual para atender as propostas encaminhadas em um único exercício. Era esperado que a reiteração da experiência levasse a uma melhora progressiva da qualidade dos diagnósticos e das propostas, permitindo que o trabalho dos conselhos adquirisse uma crescente credibilidade técnica e política.

As ações que não pudessem ser viabilizadas – de forma total ou parcial – em um determinado exercício, por motivos de ordem financeira, poderiam sê-lo em um momento posterior, desde que as instâncias pertinentes da administração pública acabassem por ser convencidas da sua viabilidade e relevância para o desenvolvimento regional. Uma vez afirmada e reconhecida a credibilidade técnica das propostas oriundas dos conselhos,<sup>9</sup> seria mais fácil vencer a resistência de algumas áreas da administração pública quanto a trabalhar em conjunto com os Coredes. Além da implementação de ações concretas, o processo visava à capacitação e ao aprendizado coletivo.

---

<sup>8</sup> O formulário foi reproduzido em Bandeira (1999).

<sup>9</sup> As comissões setoriais dos Coredes, responsáveis primárias pela elaboração das propostas, são, em geral, compostas por profissionais ligados a universidades, prefeituras ou a representações locais de órgãos da administração estadual ou federal, o que contribui para a qualidade técnica das propostas.

Durante o período em que foi utilizada essa sistemática, a Secretaria da Coordenação e Planejamento, responsável pela elaboração do orçamento no âmbito do Poder Executivo, não pressionou os órgãos setoriais no sentido de acatar as sugestões dos conselhos. Ficava evidente, no entanto, que a não aceitação de pelo menos algumas das propostas, sem que houvesse explicações adequadas, implicaria desgaste político para os titulares dos órgãos setoriais envolvidos. Essa sistemática de trabalho pretendia ir além das questões estritamente orçamentárias. Buscava, na verdade, estabelecer as bases para um modelo participativo e interativo de planejamento, formando redes em que representantes da comunidade, através dos conselhos, e os órgãos públicos setoriais interagissem no detalhamento de medidas voltadas para a promoção do desenvolvimento e para a melhoria da qualidade de vida da população das regiões. Tratava-se, em última análise, de um esforço no sentido de estruturar e institucionalizar redes (*policy networks*) que atuassem na formulação e implementação de ações relacionadas com o desenvolvimento das regiões.

Embora tenha ocorrido a inclusão de um número relativamente expressivo de propostas oriundas dos Coredes no orçamento de 1997, primeiro ano de aplicação da nova sistemática, persistiram as dificuldades no que se refere à execução. O comprometimento dos responsáveis, pelos órgãos setoriais, com a execução das ações era reduzido. Continuou a existir uma distância expressiva entre o que era orçado e o que era executado. Nesse contexto, muitas das ações relacionadas com as propostas dos Coredes acabaram por ser preteridas, em favor de outras consideradas prioritárias pelas instâncias técnicas e políticas do governo. Assim, as frustrações continuaram a ocorrer. No entanto, pareceu predominar entre os Coredes a idéia de que a nova sistemática poderia permitir que fosse progressivamente ampliada e consolidada a interlocução entre os representantes das regiões e a administração pública. Apesar das frustrações com a execução, o número total de propostas encaminhadas com vistas à elaboração do orçamento de 1998 foi bem maior que o verificado no ano anterior.

No entanto, é inegável que essa tentativa de integrar os Coredes ao processo de planejamento setorial do estado acabou tendo pouco sucesso. Apesar disso, algumas áreas da administração pública estadual passaram a utilizar mais intensamente os Coredes como canal para articulação com a comunidade das regiões nesse período. Em alguns órgãos, como a Secretaria da Ciência e Tecnologia,<sup>10</sup> a interação com os conselhos regionais foi incorporada à rotina de trabalho. Outros órgãos passaram a adotar a divisão regional dos Coredes como base para a sua regionalização administrativa.

A partir de 1996, a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Legislativa deu início à prática de organizar audiências públicas no interior do estado, com apoio

---

<sup>10</sup> A boa relação já existia desde a administração anterior, até mesmo devido à proximidade existente entre os conselhos regionais e as universidades do interior, principais interessadas no Programa de Pólos de Modernização Tecnológica. Esse programa foi implementado com participação dos Coredes, que sempre adotaram uma posição de defesa da iniciativa. Em período mais recente, os conselhos regionais têm reiteradamente proposto o aumento das dotações de recursos para o programa, através de emendas aos orçamentos anuais do estado, quando da realização de audiências públicas pelo Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional.

dos Coredes, para discussão da proposta orçamentária e apresentação de emendas de interesse das regiões. Foram realizadas três audiências em 1996 e seis em 1997.

No início de 1998, o governo do estado decidiu adotar um novo procedimento no sentido de promover a participação da comunidade na elaboração do orçamento. Foi encaminhado à Assembléia Legislativa um projeto que resultou na aprovação da Lei Estadual nº. 11.179, de 25/06/98,<sup>11</sup> introduzindo uma consulta popular através da qual a população deveria indicar, com base em listas elaboradas pelos Coredes, alguns dos investimentos a serem realizados pelo estado em cada região.

Para a realização dessa consulta, inicialmente cada Conselho Regional de Desenvolvimento elaborava uma lista contendo entre dez e vinte opções de investimentos para a sua região. Essas opções eram relacionadas em uma cédula, com indicação dos valores envolvidos e dos municípios beneficiados em cada caso. Em um segundo momento, os eleitores da região eram chamados a votar, indicando até cinco alternativas da sua preferência. Podiam participar os eleitores registrados em qualquer dos municípios incluídos na área de abrangência de cada Corede, bastando comparecer a uma das mesas de votação, no dia da realização da consulta, apresentando um documento de identidade.

Para serem incluídas na cédula, as propostas de investimento deveriam ter sido aprovadas por uma assembléia geral do Corede, precedida por audiência pública, na qual membros da comunidade e de organizações que não participassem do conselho podiam sugerir ações e projetos a serem considerados na consulta.

Os participantes da consulta popular deliberavam sobre uma parcela das despesas com investimentos da administração estadual. Outros tipos de despesa, como, por exemplo, os relacionados com manutenção, não eram objeto de deliberação na consulta. Segundo a legislação, a cada ano a administração deveria definir um valor, não inferior a 35% da previsão de recursos destinados a investimentos, para ser alocado através desse processo. O montante deveria ser distribuído entre as regiões, com base na sua participação ponderada na população do estado. As regiões de menor renda *per capita* teriam uma ponderação mais elevada que as mais ricas, de forma a aumentar o volume por habitante dos recursos a serem nelas alocados. Esse mecanismo redistributivo permitia caracterizar a consulta popular como um instrumento de política de redução das desigualdades regionais.

Eram consideradas escolhidas pela população as propostas mais votadas, em seqüência, até que fosse esgotado o valor atribuído à região. Obrigatoriamente, pelo menos 25% do total deveria ser utilizado na área da educação e pelo menos 10% na área da saúde. No primeiro ano de realização da consulta popular, os resultados de cada região seriam considerados válidos se o número total de votantes superasse 1% do total de eleitores inscritos. Esse valor deveria aumentar em um ponto percentual por ano, até atingir 6%.

---

<sup>11</sup> Regulamentada pelo Decreto nº 38.610, editado na mesma data.

Nas regiões onde não fosse atingido o quorum mínimo, os resultados da consulta seriam considerados apenas indicativos, não sendo o governo obrigado a incluí-los no orçamento.

As ações incluídas no orçamento como resultado da consulta popular deveriam ser arroladas em quadros demonstrativos específicos, indicando as regiões e municípios por elas beneficiados. Os conselhos regionais deveriam encaminhar à Secretaria do Planejamento, imediatamente após a divulgação dos resultados, um detalhamento das propostas aprovadas.

A consulta popular foi realizada na segunda quinzena de julho de 1998, após um período relativamente reduzido de preparação. Contou, todavia, com ampla divulgação através dos meios de comunicação, patrocinada pelo governo do estado. Os resultados, em termos de participação popular, podem ser considerados expressivos, tendo em vista o fato de que o voto não era obrigatório.<sup>12</sup> As eleições levaram a uma mudança na orientação do governo do estado, que implicou alterações substanciais, tanto na sistemática de elaboração da proposta orçamentária quanto na forma de participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no processo. Descrevendo de forma sumária a nova sistemática, pode-se dizer que ela consistiu em tentar implantar, em escala estadual, uma versão ampliada do modelo de Orçamento Participativo (OP), que vinha sendo adotado em Porto Alegre.

Os contatos mantidos com o candidato vencedor, antes de realizadas as eleições, haviam gerado a expectativa de que fosse ampliado o papel dos conselhos regionais na elaboração da peça orçamentária.<sup>13</sup> No entanto, as primeiras ações desenvolvidas pela nova administração, mesmo antes da posse do governador, não confirmaram tal expectativa. A montagem da estrutura organizacional e a composição da equipe de trabalho que viria a encarregar-se do novo processo de elaboração da proposta orçamentária avançaram sem que houvesse qualquer contato com os Coredes. Além disso, o governo do estado decidiu não dar cumprimento aos dispositivos da lei estadual que havia introduzido a consulta popular para elaboração da proposta orçamentária.

A forma como o novo governo conduziu o processo gerou grande insatisfação entre os conselhos regionais, cuja pretensão de se constituírem em parceiros do poder público na elaboração da proposta orçamentária estava amparada na legislação vigente. Após um breve período de tensão nas relações entre os conselhos regionais e o governo do estado, foi alcançado um acordo, através do qual cada um dos Coredes passou a indicar dois representantes para a composição do Conselho Estadual do Orçamento Participativo. Ainda como resultado desse acordo, os conselhos regionais passaram a indicar um dos quatro coordenadores desse conselho. Além disso, a divisão regional adotada pelos

---

<sup>12</sup> O número de votantes alcançou 5,77% do eleitorado do estado. Ultrapassou 10% do eleitorado da região em seis Coredes, ficando entre 5% e 10% em dez deles e abaixo de 5% em seis.

<sup>13</sup> Desde a eleição de 1994, os conselhos regionais têm convidado os candidatos a governador, no período pré-eleitoral, para exporem aos Coredes suas propostas relacionadas com a temática do desenvolvimento regional. A expectativa de aumento do papel dos conselhos foi gerada pelas declarações do candidato que veio a ser eleito, em uma das reuniões realizadas com esse objetivo.

conselhos regionais foi utilizada como base para a organização do orçamento participativo estadual. Outra consequência foi o compromisso assumido pelo governo do estado, no sentido de executar as ações que haviam sido incluídas no orçamento como resultado da consulta popular realizada no ano anterior.

Apesar do acordo, as tensões iniciais deixaram seqüelas na relação entre os Coredes e o governo. Em consequência, variou bastante o grau de integração entre cada conselho e a respectiva coordenação regional do OP. Em algumas regiões houve cooperação efetiva na organização do processo, enquanto, em outras, a relação foi distante.

Após as eleições de 2002, os responsáveis pela administração eleita para o período 2003-2006 declararam ter a intenção de novamente atribuir aos Coredes papel central na elaboração da proposta orçamentária. A sistemática que veio a ser adotada, definida por uma nova lei estadual, combina elementos das experiências da consulta popular e do orçamento participativo.<sup>14</sup> Deste último foi mantida a realização de assembleias municipais abertas à participação dos eleitores de cada município. No entanto, essas assembleias passaram a ser organizadas em parceria com conselhos municipais de desenvolvimento, criados por leis municipais, ao invés de serem promovidas e conduzidas exclusivamente por representantes do governo do estado. Também foi mantida a realização de assembleias regionais, da qual participam os membros dos Coredes e delegados eleitos nas assembleias municipais. Da consulta popular foi mantida a utilização do voto secreto para tomada das decisões finais, sendo a votação realizada em data diferente daquela das assembleias municipais e regionais, em urnas localizadas em diferentes pontos de cada município. Participaram da votação, no primeiro ano de implantação desta nova sistemática, mais de 470 mil eleitores, em todo o estado.

### **OUTRAS ATIVIDADES DOS COREDES**

As frustrações e dificuldades enfrentadas na área orçamentária forçaram os Coredes, desde cedo, a ampliar sua pauta de atuação. Assim, vários conselhos elaboraram planos estratégicos de desenvolvimento regional, conforme previsto na legislação. Esses documentos – geralmente produzidos com base em *workshops* realizados nas regiões – tiveram como finalidade principal qualificar o conteúdo das propostas elaboradas pelos conselhos, preparando-os para melhor interagir com as instâncias da administração pública, em ações de *advocacy* ou no encaminhamento de propostas para inclusão no orçamento.

Já em 1994, no noroeste do estado, cinco Coredes se uniram,<sup>15</sup> com apoio das universidades existentes na área, para elaborar um documento que serviu como ponto de parti-

---

<sup>14</sup> O gabinete do vice-governador, responsável pela implementação desta nova sistemática, mantém um site na Internet sobre a sua implementação, no endereço [www.ppp.rs.gov.br](http://www.ppp.rs.gov.br). Nessa página são também apresentados os resultados da consulta realizada em agosto de 2003.

<sup>15</sup> Ver Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio-Alto Uruguai, Missões e Noroeste Colonial (1996).

da para negociações, junto à Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do Planejamento e Orçamento, com o objetivo de definir medidas de estímulo à reconversão econômica da região. A evolução dessas negociações fez com que também fossem envolvidos no processo outros três conselhos regionais e várias associações de municípios do oeste de Santa Catarina, cujas características sócio-econômicas são similares às do noroeste gaúcho.

Em novembro de 1997, em Chapecó (SC), foi feita a entrega a um representante da Secretaria Especial de Políticas Regionais de outro documento, intitulado Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Uruguai, produzido conjuntamente por representantes dos oito Coredes antes referidos, de oito associações de municípios catarinenses e de órgãos dos governos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Este trabalho passou a servir como referencial básico para a continuidade das negociações no sentido de que fossem empreendidas ações federais visando à promoção do desenvolvimento dessa região.

Como resultado dessas negociações, a região foi incluída no Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, da Secretaria de Programas Integrados do Ministério da Integração Nacional. Oito Coredes do Norte do Rio Grande do Sul e oito associações de municípios de Santa Catarina passaram a compor, junto com municípios do Sudoeste do Paraná, a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul. A inclusão de uma grande área do norte do estado nesse programa constituiu-se em um dos principais resultados concretos das ações de *advocacy* desenvolvidas pelos conselhos regionais ao longo de sua existência. O programa continua em execução, contando com a cooperação ativa dos Coredes em sua implementação.

Outros Coredes também estiveram empenhados, até o final de 1998, em esforços de planejamento que contaram com o apoio da Fundação de Desenvolvimento Metropolitano e Regional (Metroplan), associada, em alguns casos, a universidades locais. Como resultado dessa cooperação, o Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari, região situada a noroeste da capital, publicou, em três volumes, os resultados da elaboração do seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.<sup>16</sup> Em um esforço semelhante, dois outros conselhos regionais, o do Norte e o do Nordeste, produziram o Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul, concluído no final de 1997.

Durante a administração Olívio Dutra, a Secretaria da Coordenação e Planejamento elaborou planos de ação para algumas regiões, em conjunto com atores locais. Em alguns casos houve envolvimento dos Coredes nessa atividade. No mesmo período os conselhos também demandaram do governo do estado a definição e implantação de uma nova regionalização administrativa, compatibilizando as divisões regionais adotadas pelos diferentes órgãos da administração pública com as áreas de atuação dos conselhos regionais.

---

<sup>16</sup> Ver Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari (1995, 1998a, 1998b).

No início de 1999 surgiu o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, resultante de uma parceria dos conselhos regionais com a Assembléia Legislativa do Estado, com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e com a União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (Uvergs). No momento em que surgiu esse fórum, era bastante intenso o litígio dos Coredes com o governo do estado, em torno da participação na elaboração da proposta orçamentária. A criação do Fórum Democrático, na verdade, consolidava e ampliava a parceria informal que os Coredes mantinham desde 1996 com a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Legislativa, com o objetivo de realizar audiências públicas, no interior do estado, para promover a discussão das propostas orçamentárias anuais.

Nas discussões que precederam a criação do Fórum Democrático, a Presidência da Assembléia Legislativa, controlada pela oposição ao novo governo, pretendia que o trabalho da nova instituição fosse voltado essencialmente para a discussão de temas relacionados com o orçamento. A oposição preocupava-se com uma eventual perda de espaço político, como decorrência da implantação do orçamento participativo estadual. Declarações de lideranças de partidos que se opunham ao novo governo apresentavam o fórum como um “contraponto” ao orçamento participativo. Aos Coredes, por sua vez, interessava ampliar o espaço de atuação junto ao Poder Legislativo, pois desejavam criar uma agenda alternativa que evitasse seu esvaziamento, caso não viesse a ocorrer entendimento com o Executivo quanto à sua participação no OP.

A posição dos conselhos regionais foi decisiva para que não prosperasse a concepção estreita proposta pela presidência do Legislativo. A resistência dos Coredes em aceitar esse tipo de enfoque fez com que o Fórum Democrático tivesse seu escopo ampliado, ficando caracterizado como um mecanismo voltado para a ampliação dos debates sobre temas da pauta legislativa relevantes para o desenvolvimento regional. Como resultado, outras questões foram objeto de audiências públicas realizadas na capital e no interior do estado. Nos meses de abril e maio de 2001 foi discutido, nas 22 regiões, o projeto de criação de uma universidade estadual. No segundo semestre desse ano foi também realizada uma série de 22 audiências sobre a questão das desigualdades regionais existentes no estado. O procedimento básico do Fórum Democrático tem sido a realização de audiências públicas de diferentes comissões da Assembléia Legislativa, em localidades do interior ou na capital.

O surgimento do referido fórum foi marcado por intensa polêmica entre o governo do estado e os partidos de oposição. Em um primeiro momento, segmentos ligados à administração estadual tenderam a encará-lo como sendo um instrumento de contraposição ao orçamento participativo. No entanto, em grande parte como resultado da atuação dos Coredes, a polêmica inicial foi sendo superada. A nova instituição passou progressivamente a ser vista como um mecanismo que permite um acesso mais direto da população aos trabalhos do Poder Legislativo, especialmente no caso das comunidades do interior. Passou a predominar a percepção de que a institucionalização do Fórum Democrático criou um novo espaço participativo, complementar aos eventualmente exis-

tentes no âmbito do poder executivo. Essa percepção é sintetizada pela conclusão de um artigo sobre as experiências de participação popular em escala estadual, no Rio Grande do Sul, no quadriênio 1999-2002:

A implantação do OP-RS e a reação a ele podem ser consideradas um jogo positivo, na medida que o Fórum Democrático, implementado no nível parlamentar, possibilitou a formação de novos espaços participativos, através dos quais aqueles que não se viam representados no OP-RS, tiveram a oportunidade de vocalizar as suas demandas e informar tanto as decisões do executivo quanto do legislativo. Na busca de legitimidade para as suas ações, tanto o executivo quanto o legislativo vêm resgatando um componente importante da democracia: o debate público. [...] O que se tem hoje no estado, portanto, é uma dupla afirmação das formas deliberativas de construir o orçamento estadual: o Executivo a defende como um modelo democrático de gestão pública e o Legislativo como uma forma de disputar e controlar o poder executivo. A meu ver, quem ganha é a população gaúcha. (FARIA, 2002, p. 28-29).

### AS UNIVERSIDADES E OS COREDES

Mesmo sem aprofundar a análise das diferenças de desempenho entre os Coredes, é possível constatar que os conselhos mais dinâmicos em geral recebem suporte operacional de instituições de ensino superior. Tais conselhos tendem a ocupar um espaço bem mais significativo na articulação e na discussão relacionada com o desenvolvimento das regiões em que atuam. De uma maneira geral, as universidades tendem a encarar o apoio aos Coredes como uma forma de integração com a comunidade das regiões em que atuam. Vários conselhos têm sido presididos por reitores, pró-reitores, diretores de unidades ou professores, sendo raros os que não contam regularmente com a presença de elementos ligados a entidades desse tipo em cargos da sua diretoria executiva. O apoio de organizações dotadas de credibilidade tem contribuído para aumentar a penetração do trabalho dos Coredes.

A literatura recente mostra que as universidades têm sido crescentemente pressionadas no sentido de estreitar os laços que as ligam às regiões em que estão situadas, contribuindo para o seu crescimento econômico. Isso tem ocorrido até mesmo porque muitas dentre elas dependem do dinamismo econômico das regiões em que atuam para assegurar os recursos necessários à sua manutenção e expansão, pois são financiadas pelas anuidades cobradas de seus alunos. Em áreas cuja economia é pouco dinâmica, tenderá a ser menor o percentual de pessoas capazes de arcar com o custo de uma educação superior, sendo maiores os índices de inadimplência dos alunos.

O crescimento da literatura sobre o papel das universidades no desenvolvimento regional está relacionado, por um lado, com a percepção da influência que essas organizações tiveram no sucesso de algumas regiões especialmente dinâmicas, como o *Silicon Valley*<sup>17</sup> e, por outro, com a pressão exercida pela globalização sobre a economia de certas áreas tradicionalmente prósperas de alguns países desenvolvidos, que necessita-

---

<sup>17</sup> Ver, por exemplo, Saxenian (1994) e Goddard (1997, 1998).

ram reforçar sua competitividade. O papel das universidades é especialmente destacado pela literatura relacionada com conceitos como os de *learning region*, *learning economy* e *knowledge-based economy*.<sup>18</sup>

John Goddard, reitor da Universidade de Newcastle-Upon-Tyne, na Inglaterra, analisou os efeitos econômicos regionais das universidades em um documento produzido em 1998 por encomenda da Unesco. Recomendou que a pesquisa empírica sobre o tema buscasse aprofundar a compreensão de três tipos de efeito da atuação dessas instituições sobre o desenvolvimento das áreas em que estão localizadas. O primeiro deles é o efeito direto da universidade como empregadora e como geradora de fluxos de gastos dentro da região. Este tipo de impacto tem caráter eminentemente estático (GODDARD, 1998, p. 3).

O segundo efeito refere-se aos impactos dinâmicos da interação entre a universidade e as empresas localizadas nas regiões em que atuam. Estes impactos ocorrem através da atividade de pesquisa, do ensino e do recrutamento de graduados pelas empresas locais, bem como através de programas de aperfeiçoamento profissional (GODDARD, 1998, p. 3-4). No caso específico do Rio Grande do Sul, deve ser classificado nesta categoria o resultado da atuação das universidades como instrumento de geração e difusão de inovações tecnológicas capazes de contribuir para a diversificação produtiva e aumento da competitividade das economias regionais. Os Coredes têm contribuído para fortalecer esta forma de atuação das universidades, ao proporcionarem sustentação política para o Programa de Pólos de Modernização Tecnológica, desenvolvido pela Secretaria Estadual da Ciência e Tecnologia.

O terceiro efeito identificado por Goddard relaciona-se com a contribuição das instituições de ensino superior para o desenvolvimento social e comunitário das regiões em que atuam, através de sua influência geral sobre o ambiente cultural local e sobre a formação de lideranças, bem como por meio de seu papel na formulação de uma visão estratégica sobre a economia da região (GODDARD, 1998, p. 4). O apoio prestado pelas universidades gaúchas aos Coredes pode ser classificado nesta última categoria, na medida em que contribui para qualificar o diagnóstico da situação das regiões e para formar uma visão estratégica sobre como os atores regionais podem atuar no sentido de melhorar essa situação.

#### **EXPERIÊNCIAS NACIONAIS SIMILARES**

Segundo um levantamento realizado em 1997,<sup>19</sup> em pelo menos três outros estados brasileiros já havia sido tentada a implantação de organizações similares. Um deles foi

---

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, Cooke (2000), Organization for Economic Cooperation and Development (2001) e Lundvall e Borrás (1997).

<sup>19</sup> Os resultados do levantamento foram publicados em Bandeira (1999). O material apresentado nesta seção baseia-se nesse texto.

o Ceará, onde Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS) foram criados como parte de um modelo mais amplo de gestão participativa, que envolvia também a implantação de conselhos estaduais e municipais. Dentre o conjunto de objetivos e princípios que inspiraram esse modelo, deve-se destacar o de “promover a descentralização e a participação, como forma de potencializar a ação do governo e de obter o respaldo e o compromisso da sociedade com a continuidade das ações” (CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO, 1995a, p. 103-104).

Segundo relato de observadores locais, em seu primeiro ano de existência, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável reuniram-se com frequência, tendo participado da elaboração do Plano Plurianual de Investimentos e servido de fórum para que os Secretários de Estado pudessem expor e debater suas metas relevantes para as várias regiões. No ano seguinte arrefeceu o entusiasmo com a iniciativa, diminuindo a participação tanto nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs) quanto nos CRDS. Começaram a surgir críticas na imprensa, afirmando que os conselhos constituíam um esquema montado “de cima para baixo” e faziam parte de uma estratégia de *marketing* da administração estadual, na tentativa de criar uma imagem democrática. Os deputados estaduais e os prefeitos, por sua vez, passaram a queixar-se de que eles seriam os representantes mais legítimos das regiões e dos municípios para a intermediação das demandas sociais perante o governo do estado. A falta de resultados imediatos também contribuiu para a desmobilização. Uma tentativa no sentido de envolver universidades no apoio aos conselhos regionais gerou poucos resultados, fato atribuído por um desses observadores à reduzida tradição de atuação comunitária das instituições de ensino superior sediadas no interior do estado. Não foram estabelecidos mecanismos formais que institucionalizassem a participação dos conselhos na elaboração das principais peças do planejamento estadual.

Embora o governador responsável pela criação dos conselhos tenha sido reeleito para um novo mandato, que se encerrou no final de 2002, o modelo de gestão participativa foi progressivamente abandonado. Segundo informações obtidas no início de 2003, apenas alguns conselhos municipais, de localidades situadas na área de abrangência de um programa financiado pelo Banco Mundial – o Programa São José – se mantiveram em atividade. Conforme essa fonte, a continuidade do trabalho desses conselhos foi exigida para que o programa continuasse a obter recursos do Banco.

Santa Catarina foi outro estado em que surgiram instituições semelhantes – os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado – criados na segunda metade dos anos 90, como parte da estrutura das associações de municípios existentes no estado, para servir como instância consultiva na definição de diretrizes de desenvolvimento para as regiões. Além de representantes de vários segmentos da sociedade civil, também participavam dos fóruns os prefeitos, os presidentes de câmaras de vereadores e os dirigentes de órgãos públicos estaduais e federais atuantes nas regiões. Foi também criado um fórum de abrangência estadual – o Fórum Catarinense de Desenvolvimento –, que teve como entidade coordenadora o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

(BRDE). Esse fórum era constituído por lideranças ou representantes de entidades empresariais e comunitárias, órgãos governamentais, instituições públicas e privadas e agentes financeiros cuja atuação está relacionada com o desenvolvimento de Santa Catarina. Da mesma forma que no Ceará, também em Santa Catarina não foram institucionalizados procedimentos formais para permitir que os fóruns influenciassem a elaboração das principais peças de planejamento da administração estadual.

Em janeiro de 2003, com o início de uma nova administração estadual, foi proposto um projeto de lei complementar que estabeleceu nova estrutura administrativa para o Executivo catarinense, no qual era prevista a criação de um conselho estadual de desenvolvimento e de várias secretarias de desenvolvimento regional, cada uma das quais deveria passar a ser responsável por uma região do estado. Era proposta também a criação de um número correspondente de conselhos regionais de desenvolvimento. A implantação desse conjunto de conselhos certamente implicará o desaparecimento do fórum catarinense e dos fóruns de desenvolvimento regional integrado.

Também no Espírito Santo ocorreu uma tentativa de criação de conselhos regionais, na metade da década de 90. A gestão, cujo mandato iniciou-se em 1995, tentou implantar um sistema de regionalização administrativa e de participação da população na elaboração do orçamento. A metodologia adotada combinava três elementos. O primeiro consistia no estabelecimento de uma divisão regional, para fins de planejamento e gestão. O segundo era a criação de uma estrutura de gestão baseada na implantação de conselhos e câmaras setoriais, nos níveis estadual e regional, com a participação de representantes da sociedade civil. O terceiro era a adoção de um conjunto de procedimentos do tipo "orçamento participativo", aplicados no nível regional.

A implementação dessa metodologia foi severamente afetada pela situação precária das finanças públicas estaduais. A partir de 1996 deixou de ser feito o levantamento de novas demandas, tendo em vista a total impossibilidade de atendimento. Também a estrutura de gestão deixou de ser implantada, frustrando, ao menos em parte, a implementação do que parecia ser uma experiência tecnicamente bem-concebida de gestão participativa do desenvolvimento regional. A experiência foi abandonada pela gestão seguinte, que voltou às práticas tradicionais de elaboração orçamentária. Os conselhos regionais, que praticamente não tinham chegado a funcionar, desapareceram.

Ante o fracasso da maioria das demais experiências brasileiras, os Coredes gaúchos podem ser considerados um caso de sucesso. As organizações similares criadas em outros estados já foram ou estão em vias de ser desativadas (no caso de Santa Catarina, para serem substituídas por outras, cuja durabilidade pode ser incerta). Os Coredes, apesar das dificuldades que foram expostas em seções anteriores, têm alcançado alguns resultados positivos, como:

- conseguiram ultrapassar uma década de atuação contínua, compreendendo quatro administrações estaduais de partidos diferentes, sendo capazes de definir e seguir uma agenda própria;

- alcançaram um elevado grau de institucionalização, tendo atribuições legalmente definidas no processo de planejamento do estado;
- apesar das frustrações quanto aos resultados concretos, exerceram, durante todo esse período, as suas atribuições legais relacionadas com a elaboração orçamentária, mesmo contrariando a intenção inicial de algumas administrações;
- ampliaram suas parcerias institucionais dentro do estado, através da implantação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, em conjunto com a Assembléia Legislativa, a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e a União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (Uvergs);
- conseguiram abrir espaços junto ao governo federal, contribuindo de forma significativa para que áreas do Rio Grande do Sul fossem incluídas no Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, da Secretaria de Programas Integrados do Ministério da Integração Nacional, tendo também atuado na execução desse programa.

Alguns fatores podem ser arrolados no sentido de explicar esse maior sucesso, em termos comparativos, dos conselhos gaúchos. O primeiro deles é o fato de que, praticamente desde o início, os Coredes foram autônomos em relação ao governo do estado, constituindo uma estrutura de coordenação independente, depois formalizada com a instalação do Fórum dos Coredes. Isso imprimiu à sua atuação características semelhantes às de um "movimento social", que se engajou em ações de *advocacy* relacionadas com o desenvolvimento regional. Com isso, ao contrário do que parece ter ocorrido com algumas das organizações similares de outros estados, conseguiram construir uma agenda própria, não controlada pela administração estadual.

Essa ação autônoma ficou bem caracterizada no processo de institucionalização dos conselhos, quando representantes dos próprios Coredes conduziram as gestões para que fosse aprovada a Lei Estadual nº 10.283, de 17/10/94. Em vários outros momentos, a autonomia dos Coredes e sua capacidade de construir uma agenda própria foram cruciais para a sua sobrevivência. Isso ocorreu, por exemplo, no início da administração Olívio Dutra, quando se aproximaram da Assembléia Legislativa, controlada pela oposição, para criar o Fórum Democrático. Uma atitude passiva, quando o novo governo tentou implantar o OP estadual ignorando as atribuições legais dos Coredes, teria implicado o esvaziamento dos conselhos. A agenda própria não envolveu apenas a defesa das funções que lhes eram dadas pela legislação. Também os levou, como foi apontado antes, a empreender ações de *advocacy* em torno de temas relacionados com o desenvolvimento regional.

O fato de que os conselhos regionais tenham sido, ao longo do tempo, compostos e liderados por pessoas de diferentes orientações políticas, contribuiu para dar credibilidade ao exercício dessa autonomia. É importante registrar a ênfase dada à autonomia e à pluralidade na Declaração de Princípios, um dos documentos programáticos mais importantes para a atuação dos conselhos regionais. Outro fator importante para o

sucesso dos conselhos é o grau de institucionalização alcançado com a aprovação da Lei Estadual nº 10.283. A existência dessa lei confere legitimidade formal às pressões exercidas pelos Coredes, no sentido de exercer influência sobre as decisões da administração estadual relacionadas com o desenvolvimento regional e com a alocação de recursos orçamentários.

Somadas, a legitimidade formal, a composição plural, a preocupação em manter uma pauta autônoma, a atividade de coordenação exercida pelo Fórum dos Coredes e o apoio de organizações importantes das regiões, como as universidades, têm contribuído de forma decisiva para viabilizar a sobrevivência dos conselhos regionais. Isoladamente, tanto a autonomia quanto a legitimidade formal seriam insuficientes para assegurar essa sobrevivência. Caso os Coredes não tivessem assumido características de movimento autônomo, os dispositivos da Lei Estadual nº 10.283 poderiam ter-se tornado letra morta. Da mesma forma, sem terem sua atuação respaldada pela legislação, que define atribuições específicas no processo de planejamento e na elaboração orçamentária, os conselhos poderiam ser ignorados pelo governo, tendo sua legitimidade contestada.

### **OS COREDES E O CAPITAL SOCIAL**

A atuação dos Coredes liga-se de forma direta a um tema que tem recebido grande destaque na literatura recente, que analisa a relação entre o desempenho institucional, o desenvolvimento e o "capital social". O conceito de capital social tem alcançado grande difusão na última década, especialmente como resultado do interesse despertado por um trabalho do cientista político Robert Putnam, da Universidade de Harvard, sobre as regiões italianas, intitulado *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*.<sup>20</sup> Tal estudo relacionou o desempenho econômico e institucional dessas áreas com suas tradições cívicas e com sua dotação de capital social. Este último é definido como as "características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (PUTNAN, 1996, p. 177).

Nessa obra, Putnam analisou detalhadamente o desempenho das administrações regionais italianas, criadas e implantadas em 1970, ao longo de seus vinte primeiros anos de existência. Depois de constatar, através de uma minuciosa análise empírica, que as administrações das áreas localizadas no centro e no norte da Itália haviam apresentado um desempenho melhor que as do sul, buscou identificar as causas dessas diferenças. Após descartar algumas hipóteses, como a de que as diferenças poderiam ser atribuídas ao maior ou menor desenvolvimento econômico das regiões, Putnam optou por atribuir o desempenho destacadamente melhor de algumas áreas do centro-norte às suas tradições cívicas, que teriam contribuído para que nelas fosse acumulado um maior estoque

---

<sup>20</sup> Publicado inicialmente em inglês, em 1993, e posteriormente em português, pela Fundação Getúlio Vargas, com o título de *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna* (ver PUTNAN, 1996).

de capital social, constituído por uma densa malha de associações, organizações e entidades caracterizadas por relações horizontais, não hierárquicas, entre seus integrantes.

Em um outro texto, Putnam foi enfático quanto à direção da relação causal entre riqueza e tradições cívicas nas regiões mais desenvolvidas da Itália, afirmando que: “Essas comunidades não se tornaram cívicas simplesmente porque eram ricas. O registro histórico sugere exatamente o contrário. Elas se tornaram ricas porque eram cívicas” (PUTNAM, 1993, tradução nossa). Segundo ele, uma das principais causas da desvantagem do *Mezzogiorno* italiano, quanto à dotação de capital social, deve-se ao fato de que, a partir da conquista normanda da Sicília, na Idade Média, construiu-se nessa região uma tradição cultural autoritária que fez com que nela viessem a predominar relações sociais de tipo vertical, hierárquicas, gerando um campo pouco fértil para a cooperação em torno de questões de interesse coletivo. Nesses ambientes, a cultura participativa tende a ser muito frágil e a vida pública tende a ser vista como da alçada exclusiva de elites relativamente fechadas, sendo percebida como situada fora da esfera de atuação dos cidadãos comuns. Conforme Putnam, nessas sociedades os indivíduos tendem a concentrar suas lealdades e sua confiança em círculos mais restritos, como aqueles unidos por laços familiares, sendo pouco propensos a associar-se e relacionar-se de forma colaborativa com pessoas que lhes sejam menos próximas dentro da comunidade.

Ao contrário, no centro e no norte do país – onde as relações feudais foram menos duradouras e cuja tradição democrática remonta às cidades medievais, berço de instituições de tipo republicano – as redes sociais tornaram-se mais densas ao longo da história, criando um ambiente em que predominam ligações horizontais, não hierárquicas, que favorecem o surgimento de uma cultura mais propícia à participação, à colaboração e ao associativismo. Assim, não é por acaso que nessa área se situam distritos industriais tão freqüentemente preconizados como modelo a ser seguido em outras regiões, cuja competitividade se baseia na cooperação entre um grande número de pequenas empresas.

Um dos principais resultados da popularidade alcançada pelo livro de Putnam, bem como por outros de seus trabalhos posteriores, foi despertar a atenção do mundo acadêmico e dos formuladores de políticas públicas para a noção de capital social. Este conceito alcançou uma difusão crescente no decorrer dos anos 90, passando a ser utilizado em vários contextos, como os debates relacionados com desenvolvimento econômico ou o combate à pobreza. O termo capital social acabou sendo incorporado ao discurso das principais organizações internacionais que atuam na promoção do desenvolvimento, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD) ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Um dos principais desenvolvimentos da literatura recente sobre o tema foi a distinção entre três tipos de capital social, denominados, em inglês, de *bridging*, *bonding* e *linking*.<sup>21</sup> O capital social de tipo *bonding* seria constituído pelos laços fortes que unem pessoas

---

<sup>21</sup> *Bridge* significa ponte, *to bond* significa colar, e *link* significa elo ou ligação (WORLD BANK, 2002, p. 128).

que apresentam características similares, como familiares e amigos próximos. O de tipo *bridging*, por sua vez, seria composto pelos laços horizontais (não-hierárquicos), mais fracos, que ligam pessoas com diferentes perfis sociais, políticos ou econômicos. No entanto, como destaca o *World Development Report 2000-2001*, do Banco Mundial, que abordou o combate à pobreza, uma abordagem do capital social que ficasse restrita a apenas esses dois tipos ficaria exposta à crítica de que ignora as relações de poder. Por esse motivo, foi incorporado um terceiro tipo, o *linking*, constituído pelos elos verticais que ligam as comunidades – especialmente as comunidades pobres – às instâncias onde são tomadas as decisões que afetam o seu bem-estar. Embora essa distinção tenha sido desenvolvida tendo em vista a questão do combate à pobreza, seus termos básicos – ligações “fortes” entre semelhantes, ligações “fracas” entre diferentes e ligações que possibilitam exercer influência sobre a tomada de decisões – são relevantes em outros contextos, como o do desenvolvimento regional.

A importância do capital social tem sido bastante destacada na literatura recente sobre desenvolvimento regional, que passou a enfatizar a importância da dinâmica endógena das regiões – inclusive em termos políticos e sociais – como elemento determinante da sua competitividade e do seu potencial de crescimento econômico. Para alguns autores, como Benko e Lipietz,<sup>22</sup> a importância atribuída aos fatores endógenos, a partir dos anos 80, chega a caracterizar uma nova ortodoxia na disciplina.

A ascensão desse novo paradigma está relacionada, por um lado, com o interesse despertado pelo sucesso dos distritos industriais da “Terceira Itália” e, por outro, com a insatisfação com os resultados das políticas tradicionais de desenvolvimento regional, adotadas desde o final da Segunda Guerra Mundial. Como registra um texto publicado em 1998, de autoria de Ash Amin,<sup>23</sup> até recentemente as políticas de desenvolvimento regional adotadas, tanto nos países desenvolvidos quanto nos do terceiro mundo, eram, em regra, padronizadas, focalizadas em influenciar as decisões de localização das empresas, baseadas em incentivos fiscais e financeiros e dirigidas exclusivamente pelo estado.

As avaliações têm mostrado que os efeitos dessas políticas de tipo mais antigo foram modestos no sentido de estimular melhorias contínuas na competitividade econômica das regiões menos desenvolvidas. Embora tenham ajudado a elevar o emprego e a renda nas áreas mais pobres, não geraram aumentos de produtividade comparáveis aos que ocorreram nas regiões mais ricas. Em outras palavras, elas não conseguiram estimular o surgimento de processos de desenvolvimento sustentado, com base na mobilização dos recursos locais.

Em parte como resposta a esses resultados insatisfatórios, começaram a ser desenvolvidas outras alternativas no campo das políticas regionais, concebidas com a finalidade

---

<sup>22</sup> Ver Benko e Lipietz. (1994, p. 10).

<sup>23</sup> Professor da Universidade de Durham, na Inglaterra. Os parágrafos a seguir resumem o argumento apresentado na parte inicial desse artigo (ver AMIN, 1998).

de promover a competitividade através da mobilização do potencial endógeno das áreas menos desenvolvidas. Essas novas abordagens diferem nitidamente do enfoque anterior, tendendo a favorecer ações concebidas “de baixo para cima”, que envolvem múltiplos atores, que são específicas para cada região e que adotam uma perspectiva de longo prazo.

Contrapondo-se ao individualismo metodológico subjacente à abordagem anterior, o novo paradigma baseia-se no reconhecimento do fato de que o comportamento econômico assenta-se sobre bases sociais. O sistema econômico deixou de ser visto como se fosse constituído por um conjunto de firmas atomizadas, que atuam em mercados movidos por preferências racionais e por um conjunto padronizado de regras. Para a nova abordagem, ao contrário, o sistema econômico envolve uma combinação de redes e de influências coletivas que moldam a ação dos atores individuais, sejam eles pessoas ou empresas. Cada economia regional passou a ser encarada como um conjunto de atividades afetadas pela cultura e pelo contexto locais, sujeitas a mudanças condicionadas não apenas por fatores econômicos *stricto sensu*, mas também pela história da região e por outros fatores sociais e institucionais específicos. Como registra Amin, o novo enfoque atribui peso explicativo a fatores como a influência das instituições formais e informais, os valores e racionalidades dos atores, as características culturais e comportamentais e a composição das redes sociais e econômicas – especialmente por seu papel na difusão de informações e no aprendizado voltado para a adaptabilidade econômica (AMIN, 1998, p. 5).

No contexto dessa mudança de paradigma, vários autores passaram a destacar de forma explícita a importância do capital social para o desenvolvimento regional. Assim, por exemplo, Peter Maskell,<sup>24</sup> preocupado com os processos de inovação e de aprendizado coletivo que são relevantes para a competitividade e para o dinamismo econômico, destaca que os padrões de inovação são localmente específicos, compondo sistemas em que a estrutura econômica e o capital social interagem para criar trajetórias específicas de especialização e aprendizado (MASKELL, 1999).

A literatura sobre desenvolvimento regional também destaca outros mecanismos através dos quais o capital social pode afetar o desempenho econômico. Um documento publicado pela OECD, intitulado *Local Economies and Globalisation*, registra que a falta de confiança disseminada – considerada uma das conseqüências da carência de capital social – pode tornar os atores de algumas regiões incapazes de cooperar em ações de interesse comum. Essa incapacidade de cooperar seria uma das principais causas de mau desempenho econômico em nível regional, junto com a falta de flexibilidade das estratégias de desenvolvimento que orientam as políticas públicas (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 1995, p. 16).

---

<sup>24</sup> Professor do *Department of Industrial Economics and Strategy*, da *Copenhagen Business School*, na Dinamarca, e pesquisador da *Danish Research Unit for Industrial Dynamics*.

Para a OECD, a solução desses problemas depende de esforços de construção institucional capazes de ajudar a difundir novas atitudes na região, fortalecendo a confiança e a cooperação e facilitando a formação de coalizões que permitam uma defesa mais eficaz dos interesses comuns dos atores regionais. O documento recomenda a criação de organizações capazes de estimular a confiança e a cooperação entre esses atores regionais, que criem coalizões políticas para defender interesses comuns – praticando o que a literatura internacional denomina de *advocacy* em torno dessas questões de interesse regional –, bem como possibilitar o intercâmbio e a cooperação com outras regiões (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 1995, p. 16).

A influência da literatura relacionada com o conceito de capital social pode ser percebida em vários documentos produzidos pelo Fórum dos Coredes, fato fácil de compreender, tendo em vista que muitos de seus dirigentes têm sido oriundos do meio acadêmico. A expressão capital social passou a ser incluída em documentos produzidos pelo Fórum dos Coredes, como nos dois volumes de um texto divulgado em 2002,<sup>25</sup> como contribuição para o debate sobre as propostas dos candidatos ao governo do estado. Essas referências indicam que os responsáveis pela condução estratégica dos Coredes passaram a ter cada vez mais presente o fato de que um dos objetivos principais da sua atuação é contribuir para a formação de capital social em escala regional. Na verdade, com base no que foi exposto em seções anteriores, pode-se concluir que a atuação dos conselhos regionais parece ter alcançado alguns resultados nessa direção, na medida em que contribuiu para promover o surgimento de novos tipos de redes regionais e proporcionou oportunidades de cooperação entre atores regionais, oportunidades essas que não existiriam se os conselhos regionais não tivessem sido criados.

Até o surgimento dos conselhos regionais, não existiam mecanismos formais que contribuíssem para articular a atuação de grupos heterogêneos de atores – oriundos de diferentes segmentos sociais e de diferentes municípios de cada região – com o objetivo de tentar viabilizar iniciativas de promoção do desenvolvimento das regiões. As redes até então existentes ou ligavam representantes de um mesmo segmento, oriundos de vários municípios, ou uniam elementos de diferentes segmentos, mas de um mesmo município. Portanto, de uma forma geral, quando essas redes chegavam a ser regionais, eram estritamente setoriais, e quando eram abrangentes e heterogêneas, eram apenas municipais.

A atuação dos conselhos regionais tem colaborado para a formação dos três tipos de capital social – *bonding*, *bridging* e *linking* – referidos anteriormente, nas regiões em que atuam. Sua contribuição para a formação de capital social do tipo *bonding* tem ocorrido na medida em que a atuação de alguns conselhos regionais ajudou a criar a própria idéia de região em algumas porções do território do estado. Antes do surgimento da divisão regional dos Coredes e das novas redes regionais formadas pela sua atua-

---

<sup>25</sup> Ver Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (2002, v. 1).

ção, não existia, entre a população de muitas áreas do estado, a idéia de que a soma dos municípios que compunham essas áreas constituía uma região.

Ao longo do tempo, a divisão regional dos Coredes, respaldada pela legislação como base para a regionalização orçamentária, tem passado a ser utilizada por outras organizações, públicas ou não, de diferentes tipos, sendo progressivamente incorporada à experiência coletiva. Neste sentido, é possível dizer que, no Rio Grande do Sul, está passando a existir uma regionalização administrativa cada vez mais aceita como a regionalização do estado, cujas unidades componentes (regiões) foram criadas e passaram a ter sua existência legalmente reconhecida a partir do surgimento dos conselhos. Deve-se destacar que este é um processo oposto ao que ocorreu na maioria dos outros países onde foram criados conselhos regionais, em que a existência das regiões precedeu a dos conselhos, pois já existiam instâncias da administração pública cuja jurisdição coincidia com o território onde deveriam atuar as novas entidades que estavam sendo criadas. Esses conselhos surgiam como uma nova câmara consultiva, somada à estrutura institucional já existente nas regiões.

No Brasil, como se sabe, não existe uma instância político-administrativa intermediária entre o estado e os municípios. Mais do que isso, no caso específico do Rio Grande do Sul, são bem poucas as organizações cuja atuação tem abrangência regional. As principais entidades que atuam nessa escala territorial são as associações de municípios, existentes já há algumas décadas. No entanto, por vários motivos, essas associações parecem ter contribuído pouco para a formação de identidades regionais. Em primeiro lugar, sua atuação tem estado tradicionalmente voltada para uma agenda centrada quase exclusivamente em temas relacionados com a problemática administrativa municipal. Em segundo lugar, sua abrangência territorial tem sido relativamente instável, como resultado de mudanças nas conjunturas políticas locais. Ao longo do tempo, algumas associações se subdividiram, tendo sido também numerosos os casos de municípios que mudaram de uma associação para outra. Além disso, nunca foram desenvolvidos mecanismos formais que promovessem a articulação entre as associações e a sociedade civil das regiões em que atuam, ao contrário do que ocorreu em Santa Catarina com os Fóruns Regionais de Desenvolvimento Integrado, referidos anteriormente.

Somadas, a inexistência de uma instância político-administrativa intermediária entre o estado e os municípios e a escassez de organizações e instituições de abrangência regional têm contribuído de forma decisiva para que, em regra, não haja identidades regionais bem definidas nessa escala territorial no Rio Grande do Sul. Um dos papéis desempenhados pelos Coredes, na medida em que se constituem em instâncias políticas de representação regional, tem sido criar essas identidades regionais, entendidas como o sentimento, compartilhado pelos habitantes da região, de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada.

Uma identidade regional deve ser entendida como uma forma de identidade social construída historicamente. Surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais

que fazem com que os habitantes de uma determinada área consolidem a percepção de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm afinidades e alguns interesses em comum, que se originam do fato de conviverem em um mesmo território. A prática reiterada da participação de membros de diferentes segmentos da comunidade em organizações como os Coredes, para discutir questões e ações de interesse da região, contribui para fortalecer essa percepção de que eles fazem parte de uma mesma categoria ou grupo social territorialmente definido, ajudando a fortalecer a identidade regional.

A coesão proporcionada pela existência de uma identidade regional é especialmente importante no caso de áreas que não correspondem a um dos níveis da administração pública, quando ela se torna essencial para que o tipo de território possa ser considerado um ente politicamente relevante. Quando não existe, em certo grau, uma identidade – que pode ser considerada como uma forma de *bonding social capital* –, em geral os atores sociais, políticos e econômicos locais são incapazes de se articular em torno de interesses definidos como regionais. Nestes casos, a região tende a não passar de uma segmentação arbitrária do território, sem significado político, constituindo um elemento passivo na prática das políticas públicas. Deve-se registrar, no entanto, o risco de que a exacerbação de uma identidade regional sirva de base para o surgimento de formas radicais de regionalismo, que ao invés de favorecer dificultem ainda mais a promoção do desenvolvimento. O *bonding social capital* pode ter conseqüências sociais negativas, ao aumentar o distanciamento entre os que são membros e os que não são não-membros de um determinado grupo, servindo de base para diferentes formas de exclusão.

A atuação dos Coredes também tem contribuído para a formação de *bridging social capital*, na medida em que eles têm criado novas redes de cooperação, conectando atores com perfis variados, oriundos de diferentes segmentos da comunidade e dos diferentes municípios que compõem cada região, com a finalidade de identificar e organizar ações em defesa de interesses regionais comuns. Antes do surgimento dos Coredes, não existiam redes que interligassem tais atores com esse objetivo e as articulações visavam exclusivamente a defesa de interesses setoriais ou locais.

Na verdade, os Coredes podem ser caracterizados como *bridging organizations*, ou organizações-ponte, definidas pela literatura como entidades cuja principal função é possibilitar que atores diversos articulem e implementem soluções para problemas complexos, na medida em que constroem pontes entre muitas organizações diferentes, atuando como instrumentos de integração entre essas organizações. A atuação das *bridging organizations* distingue-se de outras formas de cooperação interorganizacional, como as parcerias, na medida em que elas são autônomas e possuem identidades e interesses próprios, diferentes daqueles das organizações ou dos atores que são por elas interligados. Como conseqüência, as *bridging organizations* negociam com esses atores ou organizações, muitas vezes buscando fazer com que adotem suas propostas ou posições (BROWN, 1992, p. 3).

Finalmente, os Coredes têm também contribuído para a formação de *linking social capital*, criando canais que ligam as comunidades das regiões a atores ou organizações externos, que podem exercer influência sobre ações relacionadas com o desenvolvimento. Ao constituírem uma instância de representação regional reconhecida pela legislação, os conselhos regionais estão formalmente legitimados para empreender ações de *advocacy* perante organizações públicas ou privadas, cuja atuação seja relevante para o desenvolvimento. Afora a influência que têm eventualmente conseguido exercer sobre a alocação de recursos do orçamento estadual, os Coredes podem reivindicar dois sucessos nessa atividade.

Um primeiro sucesso da atuação dos Coredes na formação de *linking social capital*, através de suas ações de *advocacy*, foi a inclusão de áreas do Norte do estado no Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, gerenciado pela Secretaria de Programas Integrados, do Ministério da Integração Nacional. Também pode ser considerado um sucesso nessa direção a implantação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, em que os Coredes desempenharam papel decisivo, inclusive evitando sua caracterização como um simples contraponto ao orçamento participativo estadual. Como foi registrado anteriormente neste artigo, o Fórum Democrático tem passado a ser reconhecido como um instrumento útil para que as comunidades – especialmente do interior do estado – mantenham um contato mais próximo com os debates parlamentares, podendo exercer maior influência sobre as decisões das instâncias políticas estaduais.

## REFERÊNCIAS

AMIN, Ash. An Institutional Perspective on Regional Economic Development. In: ECONOMIC GEOGRAPHY RESEARCH GROUP SEMINAR. London: Institutions and Governance. Department of Geography, UCL, 3 de jul. 1998. Disponível em: <[www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf](http://www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2002.

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los Consejos Económicos y Sociales. *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, v. 2, n. 6, mar./abr. 1995. (Número especial).

BANDEIRA, Pedro S. As raízes históricas do declínio da Região Sul. In: ALONSO, José Antônio F.; BENETTI, Maria; BANDEIRA, Pedro. *Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas*. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 7-48.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Desequilíbrios regionais: crescimento regional no Rio Grande do Sul – tendências e desafios*. Projeto RS-2010. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento, 1998.

\_\_\_\_\_. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 630). Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_630.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Construção das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional, In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Reflexões sobre as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*. Brasília, 2002. p. 71-138.

\_\_\_\_\_. Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. In: GONÇALVES, Maria F.; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antônio C. (Org.). *Regiões e cidade, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp, 2003. p. 519-548.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. *As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BROWN, L. David. *Development Bridging Organizations and Strategic Management for Social Change. Reports*, Boston: Institute for Development Research, v. 10, n. 3, 1992. Disponível em: <[www.jsi.com/idr/web%20reports/pdf/10-3.pdf](http://www.jsi.com/idr/web%20reports/pdf/10-3.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2003.

CEARÁ. Governo do Estado. *Modelo de gestão participativa – Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável: conceitos, regras e sugestões para implantação e funcionamento*. Fortaleza, 1995a.

\_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará*. Fortaleza, 1995b

CÉSAR, Benedito Tadeu; BANDEIRA, Pedro S. (Coord.). *Desenvolvimento regional, cultura política e capital social: pesquisa empírica como subsídio à atividade parlamentar no Rio Grande do Sul. Relatório de Análise dos Resultados*. Porto Alegre: LABORS/IFCH/UFRGS, 2001b. Disponível em: <[www.al.rs.gov.br/forum\\_democratico/desenv\\_regional/Pesquisa.zip](http://www.al.rs.gov.br/forum_democratico/desenv_regional/Pesquisa.zip)>. Acesso em: 14 abr. 2003.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. *A integração na busca do desenvolvimento sustentável do Litoral*. Torres: Corede Litoral, 2002.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DA PRODUÇÃO. *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região da Produção – 1999-2010*. Passo Fundo: Gráfica UPF, [s. d.].

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA SERRA. *Uma trajetória de participação – 1991/1998*. Caxias do Sul: Gráfica da UCS, [s. d.].

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI. *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari*. Lajeado: Ed. Fates, 1995. 3 v.

\_\_\_\_\_. *As Políticas de Desenvolvimento para o Vale do Taquari – Estratégias*. Lajeado, RS: Ed. Fates, 1998a.

\_\_\_\_\_. *As Políticas de Desenvolvimento para o Vale do Taquari – Turismo*. Lajeado, RS: Editora Fates, 1998b.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORTE e CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE. *Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul*. [s. l.], 1997. Mimeografado.

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO ALTO JACUÍ, FRONTEIRA NOROESTE, MÉDIO-ALTO URUGUAI, MISSÕES e NOROESTE COLONIAL. *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*. Ijuí: Ed. Unijuí, 1996.

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. *Pró-RS: Estratégias Regionais Pró-Desenvolvimento do RS*. Lajeado: Ed. da Fates, 1999.

\_\_\_\_\_. *Pró-RS II: por uma organização social do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002. 2 v.

COOKE, Phillip. *Social capital in the Learning Region*. United Kingdom: University of Wales, 2000. Disponível em: <[www.rtsinc.org/learningnow/cooke.doc](http://www.rtsinc.org/learningnow/cooke.doc)>. Acesso em: 2 dez. 2002.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. *Coordenação de Planejamento. Regionalização e orçamento participativo no espírito santo: principais aspectos*. Vitória: Coplag, 1997.

FARIA, Cláudia Feres. *Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. (Relatório de pesquisa do Projeto Potencialidades e Limites da Inovação Institucional: um estudo comparativo sobre o orçamento participativo)*. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Mimeografado.

FOUNTAIN, Jane. Social capital: a key enabler of innovation, In: BRASCOMB, L. KELLER, J. (Ed.). *Investing in Innovation: towards a consensus strategy for federal technology policy*. Cambridge: MIT, 1997. Disponível em: <<http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIA/Library.nsf/pubs/techproj-ch4>>. Acesso em: 2 dez. 2002.

FRANTZ, Walter. *A experiência dos conselhos regionais de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul: participação e educação política*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001. (Coleção Cadernos Unijuí).

GODDARD, John. *Contributing to National and Regional Development*. Centre for Urban and Regional Development Studies. University of Newcastle Upon Tyne, 1997. Background paper do OECD Project on the Response of Higher Education to Regional Needs. Disponível em: <<http://www.ncl.ac.uk/curds/univ/imhe-97.htm>>. Acesso em: 4 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Universities and regional development: an Overview. In: WORLD CONFERENCE ON HIGHER EDUCATION: Higher Education in the Twenty-first Century – Vision and Action, 5 a 9 de out. 1998. Paris: Unesco, 1998.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1998.

LUNDVALL, Bengt-Åke; BORRÁS, Susana. *The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy*. TSER Programme DG. Commission of the European Union, 12º, 1997. Disponível em: <<ftp://ftp.cordis.lu/pub/tser/docs/globeco.doc>>. Acesso em: 2 dez. 2002.

MASKELL, Peter; MALMBERG, Anders. Localised Learning and Industrial Competitiveness. In: CONFERÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO EUROPÉIA DE ESTUDOS REGIONAIS, Gotemburgo, 6 e 9 de maio de 1995. *Cambridge Journal of Economics*, v. 23, n. 2, p. 167-85, 1999.

MOVIMENTO DE EMANCIPAÇÃO. *Emancipação – Metade Sul: melhor multiplicar ... e continuaremos gaúchos*. [s. l., s. n., s. d.].

NARAYAN, Deepa. *Bonds and Bridges: Social Capital And Poverty*. Poverty Group, World Bank, 1999. Disponível em: [www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan.pdf](http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan.pdf)>. Acesso em: 5 de dez. 2002.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Cities and Regions in the New Learning Economy*. Paris: OECD Publications Service, 2001. Disponível em: 14 abr. 2003, acesso em: <[www.urenio.org/courses/files/2/articles/OECD-Cities\\_in\\_Learning\\_Econ.pdf](http://www.urenio.org/courses/files/2/articles/OECD-Cities_in_Learning_Econ.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Local Economies and Globalization. In: LOCAL DEVELOPMENT AND STRUCTURAL CHANGE: A New Perspective on Adjustment and Reform. Paris 3 a 4 de maio de 1993. Sumário das contribuições apresentadas na conferência sobre o tema.

PUTNAM, Robert D. *Bowling alone: the collapse and revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

\_\_\_\_\_. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996B.

\_\_\_\_\_. The Prosperous Community - Social Capital and Public Life. *American Prospect*, n. 13, p. 35-42, 1993. Disponível em: <<http://www.prospect.org/print/V4/13/putnam-r.html>>. Acesso em: 2 dez. 2002

SAXENIAN, Analee. *Regional advantage: culture and competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.

SOUZA FILHO, Jorge Renato. *Políticas públicas e participação regional: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: 1997. (versão preliminar).

TERRA, Osmar; LEMAINSKI, Jorge. *Desenvolvimento desigual no Rio Grande: o desafio de reverter o esvaziamento do Noroeste Gaúcho*. Porto Alegre: Gente do Livro, 2002.

WARREN, Mark R.; THOMPSON, J. Phillip; SAEGERT, Susan. Social Capital and Poor Communities: A Framework for Analysis In: SOCIAL CAPITAL AND POOR COMMUNITIES: Building and Using Social Assets to Combat Poverty. Nova Iorque: Ford Foundation, mar. 1999. Disponível em: <http://www-personal.umich.edu/~gmarkus/warren.html>>. Acesso em: 2 dez. 2002

WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press, 2002. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/>>. Acesso em: 4 dez. 2002

## AS IMPOSSIBILIDADES DO PROJETO DESCENTRALIZANTE DO BRASIL

Reginaldo Souza Santos\*  
Elizabeth Matos Ribeiro\*\*

Na agenda dos debates acerca da Reforma do Estado no Brasil e da redefinição do seu papel, a descentralização passou a ser encarada como um dos aspectos cruciais. Naturalmente o processo descentralizante brasileiro tem assumido distintas e complementares dimensões, manifestando, em primeiro lugar, o desejo de uma descentralização político-administrativa, passando pela transformação do modelo de gestão e do sistema decisório, até alcançar a suposta revalorização das instâncias subnacionais, em especial os municípios.

Neste artigo, serão especialmente ressaltadas a segunda e a terceira dimensões – a administrativa e a financeira –, visando a, justamente, (re)discutir as conseqüências e/ou os efeitos desse processo na produção pública nacional. Em síntese, esta análise procura compreender, portanto, por que os efeitos e a própria trajetória da descentralização têm-se mostrado problemáticos, particularmente para as regiões mais pobres.<sup>1</sup>

Muitos são os fatores que têm servido para explicar tais problemas e, entre eles, têm sido destacados: a ausência de uma coordenação geral desse processo, associada à crise econômica e às novas prioridades do governo federal; a manutenção dos padrões culturais e práticas políticas conservadoras; e, finalmente, os entraves gerados pela profunda heterogeneidade, principalmente nos âmbitos econômico, social e político, que predomina no país.

A ausência de uma ação coordenada do processo de descentralização, iniciado a partir de 1988, tem estimulado o surgimento de atribuições concorrentes entre as distintas instâncias do governo, concomitante com o vazio de ações em outras áreas – particularmente no âmbito social e de infra-estrutura. Estados e municípios não conseguem, portanto, definir com clareza seus papéis e, dentro desse ambiente de profunda competição, lhes faltam, na maioria das vezes, não somente as condições técnicas (político-administrativas) como, principalmente, as financeiras. Desse modo, assiste-se, a partir

---

\* Professor Doutor Titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA. Vice-Coordenador do Núcleo de Pós-Graduação em Administração e Coordenador do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da mesma escola. [rsouza@ufba.br](mailto:rsouza@ufba.br)

\*\* Professora Doutora participante do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA e pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da mesma escola. [elizabethem@yahoo.com](mailto:elizabethem@yahoo.com)

<sup>1</sup> Ver Arretche (1996), Santos (1996) e Abruccio (1998).

desse momento, ao acirramento do conflito federativo e, embora as instâncias subnacionais tenham ampliado significativamente os seus gastos, inclusive na área social, estão muito longe de cobrir as imensas necessidades atuais, especialmente em áreas mais pobres como o Nordeste, onde a grande maioria dos municípios se encontra em condições de alto grau de dependência financeira e indigência social (SANTOS, 1996).

Não resta dúvida de que as transformações mencionadas têm atraído um número expressivo de estudos, acumulando-se já um relativo conhecimento sobre o atual processo de descentralização. Sem embargo, observam-se algumas lacunas nesse campo, especialmente no que diz respeito à avaliação das efetivas condições técnicas e financeiras em que as esferas subnacionais possam assumir efetivamente as novas responsabilidades que lhes estão sendo repassadas pelo governo federal.

Nesse sentido, o presente artigo introduz algumas reflexões que julgamos importantes acerca dos efeitos dessa maior descentralização, particularmente sobre os níveis da produção pública e da satisfação das necessidades coletivas de nossa sociedade. Para tanto, o texto foi estruturado em três seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, busca-se compreender o marco teórico e histórico que fundamenta e justifica o fenômeno da descentralização no país, tomando como referência o processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado nos anos 80 e concluído na década seguinte. Em seguida, analisam-se os equívocos do modelo de administração política brasileiro pós-anos 80. E, finalmente, discutem-se os limites das possibilidades técnicas e financeiras do projeto descentralizante do Brasil.

### **○ PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO ESTADO BRASILEIRO: A DESCENTRALIZAÇÃO COMO PONTO DE CHEGADA**

Assiste-se, entre os anos 30 e 70 do século XX, à construção do modelo produtivo do Estado capitalista brasileiro, momento prodigioso em que foi possível consolidar o desenvolvimento industrial do país graças ao êxito do projeto nacional-desenvolvimentista. Se, naquele contexto, o Estado assumiu o papel de locomotiva na promoção do desenvolvimento nacional, constata-se, a partir dos anos 80, um processo inverso: o de destruição do modelo anterior. A crise interna e externa, a perda da visão de longo prazo e a despatrimonialização social do país passaram a definir a direção do novo modelo de **administração política**<sup>2</sup> do Brasil.

Devido ao cenário internacional desfavorável, a maioria dos países latino-americanos entra em um ciclo descendente, caracterizado por uma taxa de crescimento baixa, quando não negativa. A crise da dívida externa será, portanto, o principal fator a contribuir para a revisão do papel do Estado como principal responsável pela manutenção do modelo de desenvolvimento/crescimento nacional.

---

<sup>2</sup> Administração política é a expressão de um modelo de gestão das relações sociais de produção e distribuição, compreendido no projeto da nação. Vide Santos (2001).

É importante considerar, entretanto, que a crise de crescimento econômico não era (e continua não sendo) um problema exclusivo dos países periféricos e, sim, um sintoma de uma crise muito mais profunda que atinge o modelo de gestão do sistema capitalista liderado pelos países centrais.<sup>3</sup> De fato, o que fica evidenciado é que as profundas transformações por que tem passado o modelo de administração política do capitalismo contemporâneo têm-se refletido, de forma perversa, nas economias dependentes. Esse problema se agrava, ainda mais, quando a elite acadêmica e política dos países periféricos aceita, sem nenhuma crítica, o diagnóstico elaborado pelos países líderes, fruto, naturalmente, de uma leitura equivocada acerca da origem da própria crise: ao invés de interpretá-la a partir das mudanças ocorridas no modelo de produção do sistema, prefere imputar ao Estado a culpa por todos os problemas.

Partindo dessa percepção, a origem de todas as dificuldades vividas pelo capitalismo estaria vinculada à própria crise fiscal do Estado, o que conduz a um apressado diagnóstico de que os gastos excessivos da administração pública estariam por trás de todos os problemas da economia. A solução mais fácil deveria passar, portanto, pela redução do Estado e pela conseqüente liberalização dos mercados, assumindo este ente abstrato a responsabilidade (pelo menos no campo das idéias) de resolver todos os problemas econômicos e, principalmente, sociais. Esse discurso sustentará o ideário das transformações por que passará o Estado no conjunto do capitalismo mundial, a partir dos anos 80. Mas será nos países latino-americanos (liderados pelo Chile, Argentina, México e Brasil) que a nova concepção liberal ganhará maior notoriedade, transformando radicalmente o modelo de administração política dominante na região desde os anos 30.

A conseqüência mais dramática dessa situação se refletiu na aceleração do processo inflacionário – fruto da incapacidade do governo encontrar uma saída rápida e eficiente, capaz de reduzir o impacto negativo da fuga de capitais e da elevação da taxa de juros –, e na instabilidade das estruturas econômicas e sociais – expressa na subida da inflação e na queda nos níveis de investimento e de emprego. Assiste-se, dessa forma, a partir da década de 80, ao esgotamento do modelo de financiamento do Estado brasileiro, fato que condicionará as políticas econômicas futuras e pode justificar, em grande medida, a própria aceitação do ideário neoliberal imposto pelo **Consenso de Washington**, a partir da década de 90.

Como resposta às pressões externas, e em conseqüência do esgotamento do modelo de financiamento e de gestão adotados pelo governos militares entre os anos 60 e 70, foram desenhadas e implementadas, no governo Figueiredo (1979-1985), as primeiras tentativas de contenção da ampliação do setor estatal através, fundamentalmente, da subordinação das estatais ao Ministério do Planejamento, mediante a criação da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (Sest). Embora exista consenso de que o processo de reformas do Estado brasileiro se inicia somente nos anos 90, devem-

---

<sup>3</sup> Ver Santos (1998).

se considerar os movimentos que começaram as bases desse processo já nos anos 80. Os presidentes Figueiredo e Sarney foram, portanto, os precursores das medidas que objetivavam iniciar a reforma do Estado. Tais propostas, ainda que tímidas e aparentemente ingênuas, tiveram um papel decisivo na preparação do país para a ampliação das transformações que se confirmariam na década seguinte. A partir desse momento, pode-se observar uma clara tendência do setor público a ser transformado na principal variável de ajuste, mediante as clássicas medidas de corte nos gastos públicos, com o objetivo de equilibrar as contas do governo e estabilizar a economia.

A inauguração do processo de desestatização<sup>4</sup> do setor produtivo estatal ocorre, a rigor, em 1981, quando o presidente Figueiredo aprovou o Decreto nº 86.215, que fixava as primeiras diretrizes para a transferência e desativação de empresas controladas pelo governo federal. Nessa primeira fase da reforma patrimonial, conhecida como “fase das reprivatizações”, a transferência de empresas estatais para o capital privado nacional esteve limitada àquelas unidades produtoras malsucedidas na iniciativa privada e que, por isso mesmo e por alegadas razões sociais e de segurança nacional, tinham sido absorvidas pelo Estado. As transferências, todavia, não passavam pela negociação das ações em bolsas de valores. Os interessados discutiam, com representantes do governo, os preços e as condições da venda. Alcançado o denominador comum, fechava-se a operação. Deve-se salientar o cuidado e a preocupação do governo Figueiredo em manter nas mãos de brasileiros as empresas devolvidas à iniciativa privada, através de um decreto que proibia repassá-las ao capital estrangeiro. Logo após ter assumido a presidência, Sarney vai revogar essa medida, deixando livre o campo para a internacionalização de nossas estatais e abrindo um precedente importante para a radicalização operada por Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, na década seguinte.

O Programa Nacional de Desburocratização, coordenado pelo então ministro extraordinário Hélio Beltrão, destinado a dinamizar e simplificar/modernizar o funcionamento da administração pública federal, dará prosseguimento ao processo de reestruturação do Estado no governo Figueiredo.<sup>5</sup> Ainda que esse projeto não se tenha efetivado na prática, acredita-se que existia, por trás dessa concepção modernizadora, a semente de um projeto de reforma mais profundo que iria servir de referência para as transformações mais radicais que viriam a seguir.

Quando Sarney subiu ao poder, em março de 1985, mesmo havendo fortes pressões de várias fontes que se opunham à privatização, o governo estava resolvido a intensificar o

---

<sup>4</sup> É importante recordar que a iniciativa das privatizações no Brasil vai partir dos interesses dos grupos financeiros internacionais, apoiados pelos governos dos países industrializados. Esse processo nada tem a ver, portanto, com a suposta ineficiência das estatais, tão propalada pela elite econômica nacional e internacional, e aceita rapidamente por grande parte da elite acadêmica. Não podemos esquecer que aos governos, segundo o pensamento dominante, cabe abrir caminho para bons negócios para o setor privado, ávido por encontrar novos espaços de realização do capital.

<sup>5</sup> Decreto nº 83.740, 18/07/79.

programa de desestatização iniciado por Figueiredo. As pressões dos credores externos exigiam mudanças rápidas, visando à diminuição do déficit fiscal. Com esse objetivo, o governo criou o Conselho de Privatização e anunciou que, na sua gestão, o processo de privatização seria acelerado. Mas, apesar do esforço, o plano do presidente Sarney fez poucos progressos devido à resistência de setores importantes da sociedade brasileira. Entretanto, o sucesso limitado da transferência de empresas públicas para o setor privado não invalida a hipótese de que os anos 80 revelam os primeiros e importantes passos rumo à despatrimonialização do Estado brasileiro, consolidada na década seguinte. No final do mandato de Sarney já se observa o crescimento do apoio político à privatização, o que demonstra que a sociedade passou progressivamente a acreditar no discurso de que o Estado era o grande vilão da crise que atravessava o país, o que favoreceria a aceitação da retórica que levaria Collor ao poder.

A reforma constitucional também assumirá um papel importante nesse processo de reestruturação, devido aos objetivos iniciais de remover o entulho autoritário, recuperar os direitos políticos e avançar nos direitos sociais, além de garantir medidas protetoras dos interesses econômicos nacionais. Conduzir o processo constituinte foi, sem dúvida, uma das tarefas mais difíceis do governo Sarney. A reforma constitucional revelava uma forte disputa entre uma parte da sociedade que manifestava uma reação contrária às forças neoliberais e outra que começava a manifestar-se favorável às mudanças, particularmente a elite política que estava no poder.

É necessário lembrar que as transformações propostas pela nova Carta vinham ao encontro da capacidade do Estado para atender a demandas sociais amplas, devido não somente ao fato de que a nossa transição se revelou extremamente conservadora,<sup>6</sup> predominando os interesses das elites governantes e econômicas, mas, fundamentalmente, porque ocorreu em meio a uma profunda crise econômica interna e externa. A consequência mais visível desse conflito se encontra no progressivo processo de violação dos direitos garantidos na nova constituição, quando passamos a assistir ao fortalecimento do poder executivo, momento que marcará a prática de governar através de medidas provisórias.

Ainda dentro do debate da mudança constitucional, não se pode deixar de mencionar o capítulo que trata da descentralização, que pode ser interpretada como um importante avanço na construção do chamado **pacto federativo**, mas que tem revelado fortes distorções na concepção desse processo. Para que o primeiro aspecto pudesse realmente vigo-

---

<sup>6</sup> Oliveira (2002) desvela, de forma singular, a verdadeira face das transições que remontam à história política do nosso país desde o fim do Império e início da República, até o fim da ditadura militar e início da Nova República. A análise oferecida pelo autor defende a idéia de que os esforços realizados pela classe política brasileira, em nome, muitas vezes, da sociedade, têm servido muito mais como elemento de **neutralização qualitativa de forças potencialmente ameaçadoras** do que como movimentos que objetivassem de fato consolidar uma ruptura radical e necessária com o passado. As transições, segundo o autor, ao contrário disso, têm funcionado, fundamentalmente, como elemento decisivo para a manutenção dos interesses das elites dominantes, anunciando, em seus vários formatos, momentos de conservação ou de congelamento de forças.

rar e o país ser conduzido, finalmente, ao caminho que o levaria à consolidação de uma federação, faltou justamente cumprir uma das condições mais importantes: construir um processo de descentralização responsável, comprometido com um projeto mais amplo de recondução do país ao crescimento. O que aconteceu, na verdade, foi uma ruptura inseqüente das relações intergovernamentais sedimentadas pelos militares e que permitiam a vinculação entre estados e municípios para a consolidação de um projeto nacional integrado.

Não seria exagero afirmar que o governo federal já evidenciava, desde o final dos anos 80, uma clara intenção de transferir para os estados e municípios a responsabilidade pela execução de políticas públicas estruturantes, desobrigando-se, inclusive, do papel de coordenador desse processo, sem considerar que os poderes estadual e local não estavam preparados para assumir tal função. Essa atitude do governo federal se revelou ainda mais perversa quando este se comprometeu apenas com a transferência de mais recursos sem promover uma discussão prévia acerca da divisão do trabalho dentro do setor público. As conseqüências dessas medidas vão ser claramente observadas na década seguinte, através da visível impossibilidade dos estados e municípios financiarem sua produção social. Nesse sentido, a proposta de descentralização das ações administrativas, fundamentalmente para o âmbito local, que tinha no seu discurso a intenção de resgatar o pacto federativo, revelou-se, na prática, um grande engodo.

Como já destacado, a ideologia neoliberal ganhará força no Brasil a partir da aceitação plena das regras impostas pelo **Consenso de Washington** e a encarnação da ideologia de mercado inaugurada no governo Collor e consolidada no governo Fernando Henrique. O processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado na década anterior, será, portanto, fortalecido, respondendo tanto ao enfraquecimento das resistências por parte da sociedade civil como, principalmente, às próprias pressões impostas pelos interesses dos países líderes.

Dentro desse novo modelo de reestruturação estatal, as reformas administrativa e patrimonial ganham destaque e vão aprofundar o curso traçado desde os anos 80. Também ganham notoriedade as mudanças ocorridas no campo gerencial, seguramente porque passariam a representar a inovação mais explícita do novo modelo de administração política, centrada na formação de um novo perfil de gestor público que atendesse aos ditames impostos e/ou idealizados pela Reforma do Estado. Ainda que todas essas mudanças tenham se revelado importantes, a definição do novo papel que o Estado brasileiro passaria a assumir no âmbito socioeconômico ganha uma maior expressão nesse processo, através da radical transformação do modelo de administração política, porque representa uma clara ruptura com a idéia de um **projeto de nação**.

Do ponto de vista administrativo, as principais medidas visavam aprofundar as políticas de ajuste que o Estado deveria assumir para equilibrar as suas contas, as chamadas políticas de estabilização que objetivavam reduzir drasticamente os custos/gastos pú-

blicos. Entre as medidas mais radicais, destacam-se: a) a redução do salário real; b) a demissão do funcionalismo – incluindo os diversos programas de demissão voluntária; c) a colocação de parte do funcionalismo à disposição com remuneração abaixo do salário vigente; d) a extinção, fusão e incorporação de organismos públicos; e) a redução dos níveis hierárquicos na administração pública e; f) os cortes em algumas “mordomias” como a retirada de carros e outros recursos disponíveis para cargos mais elevados da burocracia estatal.

Seguramente uma das propostas que geraram maior polêmica foi a reforma administrativa, cujo escopo central se constituía na possibilidade de revisão das regras da estabilidade dos servidores públicos, particularmente aqueles que adquiriram estabilidade com a nova Constituição. No que se refere ao controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas foram definidas medidas que visavam a reduzir despesas com cargos de confiança em aproximadamente 20%, e a demissão de servidores não-estáveis (funcionários sem concurso, portanto sem estabilidade).

No campo patrimonial, assiste-se ao aprofundamento do processo de desestatização iniciado nos anos 80, quando as privatizações ganharam um espaço definitivo na agenda do governo. Apesar de reconhecermos que o processo de privatização teve início nos anos 80, não resta dúvida de que, após o governo Collor e, fundamentalmente, no governo Fernando Henrique Cardoso, as privatizações assumiram maior vulto. Os anos 90 serão marcados, portanto, pela implementação de três fases que determinaram o processo de transferência do patrimônio estatal para o setor privado.

Na primeira fase, iniciada em 1990, o programa de privatização foi direcionado, primordialmente, para as empresas produtoras de bens (de caráter industrial), com ênfase nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes.<sup>7</sup> A segunda fase, implementada a partir de 1993, teve como principal característica as mudanças de cunho institucional nas regras para a estatização. As principais alterações ocorreram na ampliação dos créditos contra o Tesouro para fins de privatização (passou-se a aceitar as chamadas “moedas podres”), na venda de participações detidas pela União e na eliminação de restrições aos investidores estrangeiros, permitindo-se, na maior parte dos casos, a participação de 100% do capital votante. Nesse mesmo período, foram mantidas as privatizações nos setores químico e de fertilizantes, aprofundando-se as medidas da

---

<sup>7</sup> Ao assumir o governo, Collor baixou um pacote de medidas provisórias, em 15 de janeiro de 1990, que autorizava a alienação da totalidade ou parte das ações representativas do controle do capital social de empresas estatais federais, com a exclusão daquelas que, pela Constituição, exploravam atividades monopolizadas pela União. Tal pacote foi convertido, com alterações, na Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). O governo de Fernando Henrique acolheu as premissas econômicas fundamentais previstas no PND, aprofundando-as com modificações substantivas em relação a sua redação inicial. Manteve, paralelamente, o processo de abertura do mercado nacional, deflagrado no governo Collor, seja com o ingresso de capitais estrangeiros para aquisição de ações ou mesmo o controle de empresas estatais ou privadas, seja com a desoneração indiscriminada das importações. Estas eram, segundo a perspectiva do governo dito social-democrático, exigências irremovíveis da chamada globalização da economia. O problema é que tais soluções de eficácia e resultados têm demonstrado que não são compatíveis com a realidade, necessidades e prioridades dos países dependentes.

fase anterior.<sup>8</sup> A terceira e última fase teve início em 1995 e se distingue das demais por tratar também da concessão de serviços públicos. Assim, durante toda a década de 90, o governo brasileiro lançou-se em seu programa de privatizações e, em 1996, um número expressivo de empresas já havia sido privatizado.<sup>9</sup>

Ainda dentro da perspectiva da reforma patrimonial, destaca-se o desinteresse do governo em resolver algumas questões cruciais como a apropriação indébita de áreas das chamadas terras devolutas, incluindo as terras de marinha, bem como de grande parte dos imóveis e terrenos urbanos, que constituem, sem dúvida, a parcela mais expressiva do patrimônio do Estado brasileiro. O que se assistiu, durante as duas últimas décadas do século passado e que se verifica ainda hoje, foi um total desrespeito em relação ao patrimônio social/público, inexistindo qualquer política punitiva que garantisse a recuperação e/ou restituição dos bens públicos usurpados. Contabilizar e zelar pelo patrimônio público não é apenas um dever do Estado – como forma de garantir a integridade física dos bens coletivos –, mas é condição fundamental para qualquer governo que tenha o compromisso de recuperar a capacidade produtiva do Estado, visando a resgatar a dignidade da população marginalizada através de uma melhor distribuição da renda.

A dívida ativa constitui-se em outro grave problema, revelando uma forte contradição no discurso do governo que passou a defender a necessidade da reforma/ajuste fiscal para que o Estado brasileiro pudesse equilibrar suas contas. Em outro estudo em que participamos,<sup>10</sup> defendemos a tese de que a política de equilíbrio fiscal imposta à sociedade brasileira, na última década, não correspondia a medidas que visassem a melhorar os instrumentos de gestão pública e que capacitassem, de fato, o Estado a alcançar o desejado equilíbrio. O exemplo mais evidente dessa contradição se revela na incapacidade (ou falta de vontade política) do governo reduzir o crescimento espetacular da inadimplência no pagamento de tributos. Isso implica afirmar que a cota de sacrifício imposta à sociedade não está sendo dividida de forma justa: enquanto os setores mais desprotegidos da população têm sido forçados a aceitar maiores perdas, uma parte da elite econômica e política do nosso país tem sido protegida.

A reforma gerencial se destaca pela substituição da gerência burocrática/patrimonial pela gerencial/profissional, mudanças que tiveram por objetivo central promover uma profunda reforma/“modernização” em todas as atividades desempenhadas pelo setor público. É importante ressaltar que a definição conceitual que sustentaria o novo modelo de ação do Estado brasileiro, considerado um desenho de Bresser Pereira, na verdade está fundamentado na discussão teórica sobre os gastos públicos, liderada por Paul

---

<sup>8</sup> Chama-nos a atenção como a campanha contra o Estado assumiu virulência inusitada a partir do governo Fernando Collor, com a deformação sistemática e intencional da imagem das empresas estatais e dos servidores públicos.

<sup>9</sup> Ver Prado (1993), Biondi (1999, 2000), Pinheiro (1999), Eiro (2000), Pinheiro e Fukasaka (2000).

<sup>10</sup> Vide Universidade Federal da Bahia (2001).

Samuelson<sup>11</sup> e outros autores americanos nos anos 50 do século passado. A definição apresentada no Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado (PDRE)<sup>12</sup> apenas modifica a nomenclatura sugerida por Samuelson, apresentando os seguintes setores de ação: núcleo estratégico, atividades exclusivas ou poder extroverso, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Observa-se que pelo menos as três últimas categorias têm forte correspondência com a tipologia criada por Samuelson. A novidade fica por conta da introdução do setor estratégico que, segundo Bresser, envolveria o campo de atuação restrito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Apesar do grande destaque dado a esse núcleo estratégico, a “alta cúpula do Estado” perde espaço de ação por estar desvinculada de um projeto mais amplo, o **projeto de nação**.

Assim, a reforma do aparelho do Estado implementada no governo Fernando Henrique deveria abarcar desde as ações mais convencionais/típicas do governo como a diplomacia, o judiciário, a fiscal, a monetária etc., passando pelas atividades concorrentes, vinculadas ao campo social, até alcançar às ações típicas de mercado, como a financeira, a produtiva e demais serviços que estavam a seu cargo, como os bancos estatais, as empresas do setor produtivo e os serviços de infra-estrutura.

A aceitação e a implementação de um novo modelo de gestão passam a exigir, portanto, um novo perfil de gestor público, que deveria seguir os mesmos padrões exigidos pelo setor privado. O bom gerente seria aquele capaz de garantir a governabilidade através da adoção de técnicas modernas de administrar este novo Estado que surgia, mais eficiente e mais transparente, em que o cidadão poderia, pelo menos teoricamente, confirmar os resultados práticos dessa mudança. No caso brasileiro, esse movimento é simbolizado pela reorientação dada à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e congêneres estaduais, que passaram a assumir a responsabilidade de formar esse **novo gestor público**, em verdade um **novo gestor do capitalismo**.

Quanto aos objetivos do novo modelo de administração política, o que se observa é a perda do comando da economia, momento em que o Estado deixa de ser o principal capitalista a regular capitais e passa a ser parceiro dos agentes econômicos. Surgem, assim, novos arranjos institucionais no processo de execução da demanda social, que passam a ser assumidos pelo campo da **administração profissional**,<sup>13</sup> ou seja, pela execução da produção. A partir de então, assistimos à propagação do discurso que induz a sociedade civil a acreditar que, através do processo de descentralização da gestão pública para o âmbito local, onde a possibilidade do desenvolvimento sustentável ganha uma força quase mági-

---

<sup>11</sup> Samuelson parte do conceito de duas categorias de bens: os “bens de consumo privado” e os “bens de consumo coletivo”. A partir dessa formulação, introduz a discussão acerca da produção dos bens: os bens públicos, os bens semipúblicos e os bens privados.

<sup>12</sup> O PDRE foi aprovado pela Câmara de Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995 e pelo Presidente da República em novembro do mesmo ano.

<sup>13</sup> Por administração profissional entende-se o espaço de atuação da empresa, portanto toda a parte operativa executada por aqueles que estão, direta ou indiretamente, envolvidos com a operação do projeto da nação – do governo ao físico nuclear, do motorista ao presidente, do pesquisador ao professor etc.

ca, o país poderá voltar a crescer. Mas, na verdade, o que se confirma é uma total desobrigação do governo central para com um projeto mais amplo de nação.

Toda essa retórica é coroada com a difusão de movimentos de defesa da participação cidadã e reforçada pela valorização dos chamados conselhos municipais, pelo crescimento acelerado das organizações sociais e pelo estímulo ao orçamento participativo que têm, ultimamente, ganhado destaque especial. É importante que fique claro que não estamos fazendo uma apologia ao centralismo: o que queremos é chamar a atenção para a total ausência de um projeto, nos anos 80 e 90, que indicasse a direção que o país deveria tomar. Toda e qualquer medida que vise ao fortalecimento, seja do poder local seja do resgate da cidadania, só tem sentido se estiver compondo um conteúdo de um projeto de transformação mais amplo, mais integrador, que possa libertar o cidadão da obrigatoriedade de garantir a sua materialidade, no mais das vezes, em condições sociais amplamente desfavoráveis.

Com essas transformações, o Estado perde, portanto, o status de intermediador na concepção do projeto de nação, ficando "fortalecida" a relação entre a sociedade (economia política) e a economia (administração profissional). É a vez do mercado! O Estado deixa de ser o protagonista do desenvolvimento, deixa de fazer uma política (de distribuição) em favor dos pobres e persegue uma política de ajuste e superávit como forma de garantir o ganho do rentista. Inicia-se, pois, uma política de ajuste que levará ao processo de despatrimonialização social do país, cujos reflexos mais dramáticos encontram-se no sucateamento da intelligentsia nacional e da infra-estrutura e na destruição das possibilidades de futuro. Diante desse cenário, pergunta-se: quem assumirá a responsabilidade de atender à finalidade do bem-estar da sociedade? Esse processo de mudança pode ser melhor visualizado no diagrama apresentado a seguir:

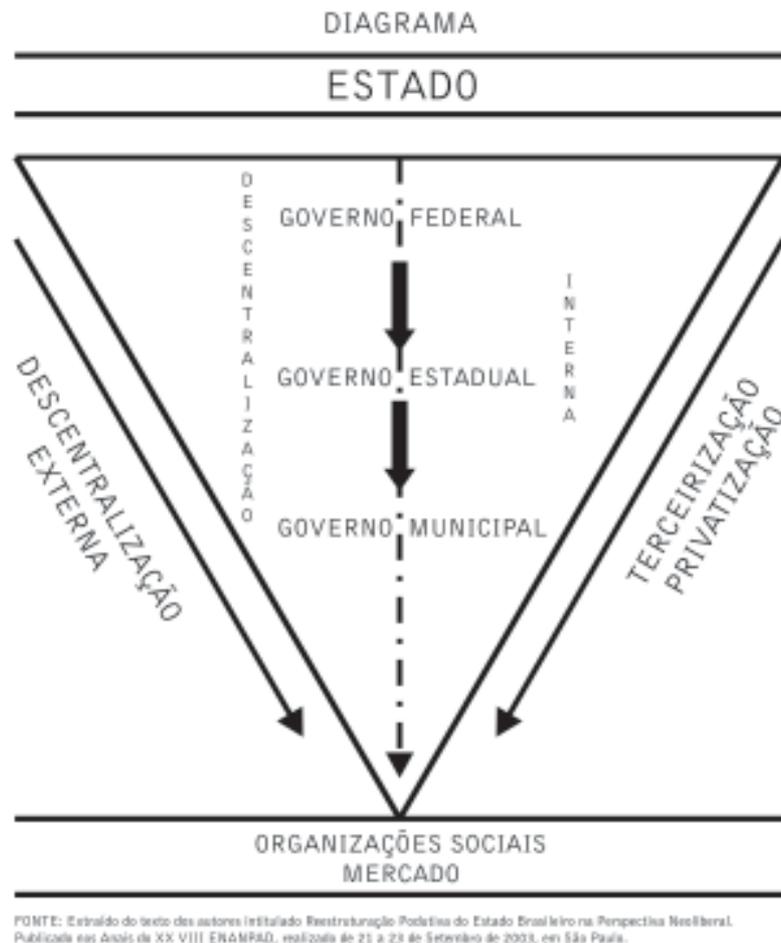
Diante do exposto, o resultado não poderia ser outro a não ser o aumento vertiginoso da pobreza, da miséria, da exclusão, enfim, o retorno à barbárie vivida no início do capitalismo originário do século XVIII.<sup>14</sup>

### **OS EQUÍVOCOS DO MODELO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA, PÓS-ANOS 80**

Depois do período 1964-67, quando o Brasil empreendeu reformas estruturais importantes, como as reformas administrativa, financeiro-bancária e tributária, os esforços analíticos no campo das finanças públicas praticamente se restringiram em detectar os efeitos, particularmente da reforma tributária, no âmbito da federação.

---

<sup>14</sup> O pior é que, ao contrário do que prometera o governo, as privatizações não trouxeram o sonhado progresso tecnológico. E o que se assiste, dez anos depois, é uma profunda ameaça de estrangulamento dos setores estratégicos do país, a exemplo do setor energético, de telecomunicações e outros. Além disso, o problema é ainda mais grave, pois a internacionalização dos setores vitais da economia brasileira vem resultando na restrição dos espaços geo-econômicos mais importantes para as empresas de capital nacional e para o próprio Estado-nação. O que implica, inevitavelmente, que o poder de decisão (decisão de investir, quando, onde, com que tecnologia) tem sido transferido para além-fronteiras do país, o que, num futuro não muito distante, acarretará sérios problemas geopolíticos, como consequência do esvaziamento da soberania nacional.



Nesse sentido, os principais resultados dessas análises demonstraram que os objetivos iniciais da reforma (elevar o volume de recursos à disposição do setor público, estimular a acumulação privada de capital e melhorar o caótico quadro de distribuição pessoal e regional da renda) praticamente deixaram de ser cumpridos. Apenas em relação ao estímulo à acumulação de capital poder-se-ia dizer que a reforma teve pleno êxito, muito embora não se possa negar que as esferas inferiores de governo passaram a dispor de uma maior parcela de recursos depois da reforma.<sup>15</sup>

No final dos anos 70, todas as análises constatavam que a reforma não cumprira os objetivos propugnados e, por esse motivo, fazia-se necessária uma revisão no formato tributário de 1967, no qual fossem empreendidas mudanças que levassem a uma maior descentralização de recursos financeiros e da execução e gestão das políticas públicas.

Entretanto, essas reivindicações dos governos estaduais e municipais, estimuladas pelo processo de abertura política que revigorou as práticas democráticas, não puderam ser atendidas de imediato, tendo em vista a desaceleração econômica e as novas necessidades do setor público, que esgotaram a potencialidade de financiamento do formato

<sup>15</sup> Antes da reforma não havia institucionalização para transferência de recursos como forma de compensar os desequilíbrios regionais, exceto um percentual de 10% do imposto de renda distribuído linearmente aos municípios das capitais, a partir da Constituição de 1946.

tributário, implementado a partir de 1967. Por essas razões, algumas medidas paliativas na descentralização da gestão dos recursos só vão ocorrer com a chamada minirreforma contida na Emenda Passos Porto, de 1985, que ampliou os Fundos de Participação e iniciou o processo de desvinculação de recursos.

Embora fracassadas as esperanças em relação às eleições diretas para presidente, a subida de um civil ao poder acenava com a possibilidade de se dotar o país de um novo texto constitucional que refletisse as aspirações da sociedade, inclusive com a revisão do modelo vigente de federalismo fiscal. Nesse sentido, todo o debate acerca de uma nova reforma tributária vai ocorrer em meio a uma situação de crise aguda (decorrente da fragilidade das contas do setor público em geral), principalmente pelo agravamento das relações com a comunidade financeira internacional.

Assim sendo, todas as discussões iniciais sobre as reformulações das estruturas fiscais e financeiras do país foram marcadas por muitos e urgentes desafios, como: a) combater o déficit público num momento de recessão aguda; b) enfrentar o quadro de indigência social, em condições de profunda debilidade fiscal do Estado; c) instituir ganhos tributários sobre a riqueza, em condições em que a elite debita ao Estado os males de toda a crise e, finalmente; d) instituir-se um verdadeiro federalismo fiscal, num instante em que o Estado nacional vive a sua pior crise.

Sem dúvida, o capítulo da reforma tributária foi um dos que mais suscitaram longas discussões. A idéia inicial defendida tecnicamente era que o federalismo fiscal só poderia ser resgatado caso a descentralização de recursos fosse acompanhada dos encargos. Reforçava essa proposta a evidência de que a situação da União ficaria mais problematizada ainda se a descentralização de recursos não fosse acompanhada dos encargos. Entretanto, nos trabalhos constituintes, prevaleceu a posição dos estados e municípios e a descentralização de encargos passou a constituir uma discussão fora do âmbito da Constituição, cuja exacerbação irá acontecer a partir da instalação do governo Collor. Considerando que os efeitos da reforma só se completaram no final de 1993, as estimativas davam conta de que a União sairia como a grande perdedora, enquanto os municípios seriam os mais beneficiados. De fato, esgotados os efeitos da reforma, constata-se empiricamente que os municípios foram os únicos beneficiados, enquanto os estados e a União perderam, esta mais do que aqueles.<sup>16</sup> A partir desses números, verifica-se que as unidades subnacionais passaram a dispor de um maior volume de recursos. Porém, cabe uma indagação: qual tem sido o efeito dessa maior descentralização de recursos sobre os níveis da produção pública e da satisfação das necessidades coletivas?

Embora se tenham intensificado os esforços de análise sobre as finanças públicas e o federalismo fiscal no Brasil, particularmente a partir dos anos 90, ainda assim a pergun-

---

<sup>16</sup> Segundo Affonso (1996), antes da reforma de 1988, a União, os estados e os municípios recebiam, respectivamente, 62%, 27% e 11%. Depois da reforma (em 1993), os recursos tributários disponíveis por nível de governo sofreram uma significativa alteração, quando a União e os estados passaram a receber apenas 58% e 26%, respectivamente, enquanto os municípios saltaram de 11% para 16%.

ta acima continua sem resposta, ou seja, continua sendo um campo ainda pouco explorado pelas pesquisas, sejam elas acadêmicas ou não. Parece evidente que o grande equívoco do modelo de administração política brasileira pós-anos 80, considerando as esferas federal, estadual e municipal, tem sido o uso de um modelo de gestão que cultiva a separação entre a dimensão **financeira** (disponibilidade de recursos) e a dimensão **produtiva** (alocação de recursos disponíveis). Na discussão da partilha dos impostos arrecadados, a preocupação relevante tem sido a disputa de cada nível de governo por maior participação no total arrecadado; a questão relativa ao compromisso de cada esfera de governo na produção de bens e serviços sempre ficou subordinada, ou seja, a divisão institucional do trabalho no setor público não tem sido encarada pelos formuladores e gestores da política pública. Nesse sentido, não é difícil concluir que o nosso modelo de gestão tem estado associado a uma preocupação maior com as fontes de recursos (maior disponibilidade) em detrimento do interesse em relação à qualidade e ao impacto econômico e social do gasto público, melhor dizendo, com a sua finalidade que deve ser, sempre, o bem-estar.

Historicamente, estados e municípios sempre se uniram nos momentos pré-reforma tributária, visto que a reivindicação era maior pela descentralização dos recursos. Entretanto, durante o processo de reforma, quando se discute o critério de partilha, são altamente competitivos, daí se configurar um modelo de perfil solidário-competitivo, vigente nos momentos de maiores liberdades democráticas. Porém, durante o período autoritário, a partir da reforma de 1967, implantou-se no Brasil uma modelística que se poderia chamar de integrativa-impositiva, que produziu fortes desequilíbrios na oferta do produto público, observando-se regiões ou localidades com oferta excedente de certos bens e serviços públicos, enquanto outras acumulam déficits estruturais graves. Diante dessas evidências, seria mais conveniente do ponto de vista do interesse social que praticássemos um modelo de gestão mais apropriado ao esquema federativo mediante um perfil integrativo-solidário.

Seja como for, a constatação óbvia, tanto numa situação de gestão integrativa-solidária, quanto numa de gestão integrativa-impositiva, o modelo de gestão do processo de alocação de recursos públicos no Brasil tem sido muito oneroso para a sociedade. Isto significa dizer que a massa de recursos manipulados pelo setor público produziria efeitos mais efetivos caso sua lógica de alocação obedecesse a critérios de justiça social; nesse caso, o modelo de gestão teria uma outra configuração diferente da que vem sendo praticada historicamente.<sup>17</sup> Esse modelo impôs a homogeneização, em todo o

---

<sup>17</sup> Assim sendo, podemos constatar que o modelo que fora implantado a partir de 1967 estava em consonância com a necessidade de construir, de um lado, o capitalismo industrial e, do outro, fazê-lo de maneira tal que os desequilíbrios regionais não fossem tão pronunciados conforme observados quando da implantação do Plano de Metas. Apesar da intenção inicial, a partir de então o que se verifica de fato é a implantação de "um modelo de administração política contraditório, pois, ao mesmo tempo em que se criavam instrumentos econômicos e administrativos que davam dinâmica à expansão capitalista, o autoritarismo político ia criando mecanismos obstaculizadores dessa dinâmica, responsáveis em grande medida pela crise" (SANTOS; RIBEIRO, 1993). Como o objetivo central era a constituição, em definitivo, do capitalismo industrial brasileiro, em cujo processo o gasto público teve papel destacado, o ordenamento centralizado da alocação de recursos com a vinculação à categoria de despesa (capital, por exemplo) foi o caminho escolhido.

Brasil, dos índices de gastos e da produção pública. Se isto foi salutar em termos macroeconômicos (e os resultados provam que sim), o mesmo não se pode dizer a respeito da redução dos desequilíbrios regionais; ao contrário, eles foram aprofundados, pois as necessidades de estados ou municípios do Sul/Sudeste não eram as mesmas das regiões Norte/Nordeste/Centro Oeste. Por exemplo, a necessidade por educação ou saúde nas regiões mais pobres era maior do que a oferta estabelecida por força da vinculação. Enquanto isso, nas regiões mais ricas, observava-se, pelas mesmas razões, uma capacidade de oferta maior do que a demanda por determinados tipos de bens. Como havia a obrigatoriedade do gasto por força da vinculação, a essas regiões abriu-se a oportunidade de parte dos recursos ser aplicada na melhoria dos serviços, oportunidade que não se apresentava para as regiões pobres, pois nem sequer a oferta alcançava o nível da demanda.

Outro problema que surge do modelo de vinculação/homogeneização da produção pública, imposto pelos militares – e que posteriormente vai ter forte implicação sobre as finanças dos governos subnacionais –, é a solidariedade emprestada pelo governo federal aos estados e municípios quando da realização dos investimentos. Porém, o mesmo não vai ocorrer por ocasião da manutenção dos equipamentos instalados, que vão exigir cada vez mais recursos do orçamento em gastos correntes (custeio). Como o investimento era uma imposição constitucional e os recursos livres iam ficando mais e mais escassos, o resultado final foi a equação financeira caminhar para um ponto de instabilidade, deixando para trás uma rede de equipamentos sem as condições mínimas de prestação de serviços à população.<sup>18</sup>

Há também a questão da gestão equivocada. É verdade que os desequilíbrios financeiros das unidades subnacionais foram suavizados, em momentos distintos, por diferentes arranjos. Primeiro, através das chamadas transferências negociadas. Este procedimento foi possível no período 1975/1984, momento em que o Brasil entra num processo de abertura política, mas ainda sob a égide dos militares. A partir de então, cada vez mais os projetos prioritários do governo central passavam por negociações no Congresso Nacional; em troca do apoio, os estados e os maiores municípios recebiam recursos financeiros sobre os quais as unidades governamentais tinham maior liberdade de aplicação. Simultaneamente, os estados e municípios também tiveram uma certa facilidade de endividamento, seja através da dívida mobiliária interna e empréstimos junto às agências federais de financiamento, seja através do endividamento externo. Porém, com a crise cambial do início dos anos 80 e as restrições orçamentárias decorrentes dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), cessaram, em grande medida, essas possibilidades. A aceleração inflacionária e a instabilidade das estruturas econômicas – inclusive temendo-se que isso compromettesse o aprofundamento do processo democrático em curso e a conseqüente fragilidade financeira da União – levam a que o

---

<sup>18</sup> Além disso, registre-se o fato de haver entre nós o furor pelo novo! Os recursos, antes de serem utilizados para a recuperação ou melhoria do equipamento existente, se prestam muito mais à construção do equipamento novo.

governo federal se limite a fazer transferências praticamente nos marcos dos dispositivos constitucionais. Essa situação é verificada com maior rigor nos governos Collor, Itamar e FHC.

Com todas essas restrições (tanto no plano interno quanto no externo), Estados e municípios buscam novas alternativas de financiamento dos seus gastos: os bancos estaduais (que passaram a ter no setor público o principal tomador de recursos) e os fornecedores, notadamente os prestadores de serviços no campo da construção civil.<sup>19</sup> Apesar dos esforços dos governos estaduais e municipais no sentido de recriarem a capacidade de gasto num ambiente econômico instável, por conta da economia nacional viver uma crise, o fato é que, no final dos anos 80, a certeza era absoluta: o padrão de financiamento do setor público brasileiro (englobando os três níveis de governo) estava esgotado. Esta é uma problemática estrutural que exige, urgentemente, a redefinição de um novo padrão de financiamento para a retomada do desenvolvimento. Infelizmente não tem sido nessa direção que a política macroeconômica brasileira está caminhando.

#### **LIMITES DAS POSSIBILIDADES TÉCNICAS E FINANCEIRAS DO PROJETO DESCENTRALIZANTE DO BRASIL**

É consenso, tanto no debate acadêmico quanto no plano público-administrativo, que a descentralização política, administrativa e fiscal é o princípio caracterizador básico de um sistema que se proclama federativo. Entretanto, ao promover apenas uma maior disponibilidade de recursos fiscais nas mãos das unidades subnacionais, a nova Constituição não deu plenitude ao princípio da descentralização. Do ponto de vista político, os municípios, por exemplo, continuaram e continuam até hoje sem papel relevante, pois a participação nos parlamentos superiores, mediante o voto distrital, lhes fora negado. Do ponto de vista administrativo, instalou-se, em definitivo, o caos, pois, de um lado, não foram definidas as competências e, de outro, o governo federal se desobrigou literalmente das políticas públicas estruturantes. E, mesmo do ponto de vista fiscal, ainda que todos (estados e municípios) tenham ficado inicialmente satisfeitos, há dois problemas. Primeiro, porque se redistribuiu a miséria, porquanto promovida num instante em que o setor público vivia (e ainda vive) uma crise associada ao esgotamento de um determinado padrão de financiamento. Segundo, porque, embora houvesse uma maior descentralização de recursos no plano vertical (da União para os estados e municípios), permaneceu a ditadura centralizadora no plano horizontal, tomando-se como referência o ICMS, particularmente quando se analisa a redistribuição intermunicipal deste tributo.

Não obstante os aspectos apontados acima, o problema mais grave em relação à desobrigação do governo federal para com as políticas públicas estruturantes se reflete nas conseqüências sobre a redução do alcance e do nível de qualidade das políticas

---

<sup>19</sup> A simbiose entre empreiteiros e setor público era tão forte a ponto de, além de executarem as obras, serem também agentes negociadores de recursos. As empresas passaram, portanto, a intermediar as próprias relações intra-estatais. O resultado dessa situação absurda foi a abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento, que culminou com a cassação de mandatos de parlamentares e o impeachment do presidente Fernando Collor.

públicas no Brasil. Certamente, esses problemas não começam a aparecer de forma visível agora; desde o início dos anos 80, quando se formula uma política de ajuste macroeconômico monitorado pelo FMI, percebe-se o desmonte das políticas, a partir da queda nas taxas do investimento público: a) sucateamento da inteligência nacional; b) sucateamento do patrimônio social (estradas, esgotamento sanitário, portos etc.) construídos em períodos anteriores e; c) abertura de espaços para as políticas compensatórias de cunho demagógico.<sup>20</sup>

Ao perder a capacidade de formular – em razão da desestruturação dos núcleos formadores da inteligência nacional – e de executar – por conta da política deliberada de desinvestimento –, o setor público brasileiro entra num processo contínuo de desordem; isto fica mais evidente a partir da Constituição de 1988, quando são eliminados os instrumentos que garantiam um mínimo de articulação entre os níveis de governo.<sup>21</sup> Como os estados e particularmente os municípios estão mais próximos das pressões sociais, passaram a responder de forma desordenada e pontual às demandas da sociedade. A obrigação de atendimento à demanda social aumenta na medida em que o governo federal se desobriga pelas políticas públicas ao institucionalizar e massificar a propaganda em defesa do **Estado mínimo**.

Nesse sentido, a possibilidade teórica adquirida pelas unidades subnacionais – com a maior descentralização de recursos financeiros, que apontava melhor condição no equilíbrio das contas públicas e maior facilidade na programação de gastos no tempo – foi sendo inviabilizada na prática. Assim, simultaneamente, dois processos têm curso: um, de estruturação das finanças dos estados e municípios; outro, de desestruturação, sendo que este último tem prevalecido até aqui. Por essa razão é que atualmente estamos passando pelo momento mais dramático desse processo de ajuste do setor público brasileiro. Se, de um lado, a União desinveste, de outro, a política macroeconômica de estabilização tem contribuído enormemente para fragilizar as suas finanças e erodir as bases do ajuste. Por seu turno, estados e municípios, por estarem sustentando quase sozinhos um mínimo de produção pública – aliado a uma má gestão –, experimentam o aprofundamento de seus próprios desequilíbrios. Como a capacidade de gastos dessas unidades vinha sendo recriada, até a primeira metade dos anos 90, com base no endividamento, a saída encontrada naquele momento foi a consolidação dos débitos junto ao Tesouro Nacional e/ou às agências federais de financiamento.

Esse procedimento apresentou, porém, dois tipos de bloqueios. Para os estados e municípios ficava vedada a possibilidade de novos empréstimos para investimentos. A União

---

<sup>20</sup> A análise a seguir está baseada em Santos e Ribeiro (1993). Dados divulgados pela Sudene no início de 1996 mostram que a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) teve um decréscimo médio anual (no período 1989/1994) da ordem de 9,9% a.a.

<sup>21</sup> Embora o modelo de vinculação tenha sido responsável, em grande medida, pela desestruturação das finanças públicas, até o momento de sua extinção era o único instrumento que garantia o mínimo de alocação de recursos nos diferentes programas governamentais.

teve sua situação financeira agravada, inviabilizando qualquer pretensão de investimento em programas sociais. Como os recursos tomados pelos estados e municípios não eram do Tesouro – mas sim de terceiros, administrados pelos bancos federais –, o fluxo de desembolso, para saldar os compromissos dos estados e municípios, era maior que o fluxo de entrada programado pelo processo de renegociação das dívidas das unidades subnacionais. Ademais, não se sabia se a União teria as condições políticas para exigir dos outros níveis de governo o cumprimento do acordo, pois, naquele contexto, as condições políticas de exigências eram exíguas.

A situação apontada acima não indicava, ainda, o fim da linha. Conforme já ressaltado, o governo federal – exceto com a política de estabilização – desobrigou-se de qualquer política que exigisse esforço de investimento. Com isso, até a política econômica setorial – como a industrial – tem sido posta à margem; assim, estados e municípios, sem qualquer orientação, passaram a fazer política econômica usando o único instrumento disponível: o tributário. Sem qualquer racionalidade aparente, começaram a distribuir favores fiscais e patrimoniais ao menor aceno de investimento privado. A chamada **guerra fiscal** chegou a um ponto tal que se assistiu a leilões de benefícios feitos por municípios de um mesmo estado, o que demonstra que nem sequer havia ou há uma coordenação em nível estadual. Hoje, podem-se constatar as sérias implicações dessa luta fratricida, permitida e/ou estimulada pelo governo brasileiro a partir dos anos 90, manifestada em sua maior dimensão mediante a renúncia fiscal, situação que tem comprometido, sem dúvida, a capacidade futura de gasto/investimento do setor público brasileiro.

Apesar das evidências que confirmam a conquista da pretendida descentralização de recursos financeiros e administrativos, com os estados e municípios ganhando maior grau de liberdade de gestão da coisa pública, não se pode desconsiderar que esse avanço não tem garantido a estabilidade financeira das esferas inferiores de governo. Destacam-se duas razões para tal fracasso: uma, porque à medida que a descentralização se ia consolidando de acordo com o estabelecido na Constituição de 1988, o governo federal criava mecanismos que restringiam as disponibilidades de recursos nas mãos das unidades subnacionais; outra, porque a desobrigação do governo federal em ordenar um leque mínimo de políticas públicas, particularmente as de caráter social, tem forçado os municípios a atenderem um nível de demanda que está além das suas capacidades de financiamento.

No primeiro aspecto, deve ser destacado que, depois da Constituição de 1988, a redução de recursos tem ocorrido por conta das seguintes medidas: 1) uso do IOF em substituição ao Imposto de Renda; 2) criação da Contribuição Social sobre o Lucro; e 3) esvaziamento do IPI, que vem sendo usado para compensar algumas contribuições sociais cobradas indevidamente em anos passados ou a utilização desse imposto como crédito presumido para ressarcimento do PIS/PASEP e COFINS; 4) criação do Fundo Social de Emergência, agora Fundo de Estabilidade Fiscal; 5) criação da CPMF, entre outros.

Quanto ao segundo aspecto, constata-se que o discurso da descentralização guardava (e segue guardando) coerência com a noção de devolver à sociedade (isto é, ao mercado) a

capacidade de produção que estava nas mãos do Estado. Esta era a maneira mais objetiva de se fazer isso da forma menos transparente possível, porquanto o governo federal, em nome de um melhor atendimento às demandas do cidadão pelo chamado poder local (a municipalidade), podia desobrigar-se de toda e qualquer responsabilidade com os gastos sociais. Enquanto isso, liberava parcelas cada vez mais expressivas de seu orçamento para a ancoragem da vulnerabilidade externa do balanço de pagamentos do país.

Desse modo, a marcha rumo à descentralização passou a ser ordem unida. Até os setores mais progressistas da universidade brasileira entraram nessa **onda**, legitimando, de forma acrítica, uma política que ia (e continua indo) de encontro aos interesses nacionais. A partir dos anos 90, passou-se a acreditar que a possibilidade de retomada do desenvolvimento do país estivesse fundamentada apenas na reforma administrativa (descentralização e melhoria da gestão), eliminando, dessa forma, uma revisão do conteúdo das políticas (alocação de recursos). Essa opção revela, de antemão, o desrespeito dos governantes de plantão ao bem-estar do povo brasileiro. Essa crítica se confirma quando a realidade passa a revelar a incapacidade técnica e financeira da grande maioria das unidades receptoras da descentralização (os municípios), ao demonstrarem não possuir qualquer condição de contribuição.

A favor das boas intenções do governo federal, pode-se ressaltar que havia uma certa expectativa, a partir da segunda metade dos anos 90, de que, com a implantação do projeto Comunidade Solidária, a União estivesse tentando restabelecer a institucionalização federativa, inclusive se solidarizando com estados e municípios no financiamento de projetos de interesse comum. Mas a prática demonstrou que tal projeto não poderia cumprir uma função tão grandiosa, considerando que representava um projeto vazio de sentido e conteúdo. Algumas análises mais críticas acusam tal projeto de representar uma corruptela da versão mexicana do Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol).<sup>22</sup>

A compreensão do processo de descentralização brasileira passa, portanto, pela análise do projeto de reestruturação produtiva do setor público nacional, iniciado nos anos 80 e concluído na década seguinte. A partir dos anos 80, assiste-se, de forma contínua e progressiva, à transformação do modelo de administração política do país. A obsessão por redefinir os mecanismos que sustentavam a divisão social do trabalho na sociedade brasileira passa a exigir novos arranjos institucionais para dar conta de uma produção social que estava, até então, a cargo do Estado. É, portanto, dentro desse contexto mais amplo, que a idéia de descentralização ganha objetividade e passa a assumir dois sentidos que se complementam: um, em direção à sociedade, procurando dar algum conteúdo às chamadas organizações sociais na qualidade de herdeiras da responsabilidade de parte da produção social, até então sob a competência exclusiva do Estado; e outro, que se processa no âmbito do próprio Estado, trans-

---

<sup>22</sup> Ver Fuser (1996).

ferindo para os municípios a responsabilidade de uma política econômica e social que não se viabilizará, sob qualquer hipótese, por restrições de ordem técnica e financeira, como já ressaltado anteriormente.

Com o interesse único de legitimar esse despropósito, são criados slogans do tipo **desenvolvimento local, integrado e sustentável** e **gestão social** (através da formação de conselhos municipais e da possibilidade de se fazer um orçamento participativo), tentando fazer crer que as localidades, nas condições atuais, têm massa crítica para uma tarefa de tamanha proporção. Acredita-se que os programas de governo nessa direção têm perpetrado ignomínias e desesperança naquelas pessoas que se acham parte da gestão municipal ou local. Primeiro, vendem a idéia de que o Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (PDLIS) é algo revolucionário e que, a partir de então, o futuro da comunidade será modificado para bem melhor: a infraestrutura será implantada; a habitação para todos será lugar-comum; a saúde e a educação serão universalizadas; não sendo mais necessários, portanto, os deslocamentos para localidades vizinhas em busca desses serviços essenciais à dignidade humana. A própria implantação do programa seria a base econômica e garantia inescapável de emprego para todos, não sendo mais preciso que os jovens batessem em retirada atrás de um futuro melhor fora de sua região. Por fim, conseguem vender a idéia (ainda que momentaneamente) de que a chamada **comunidade** pode ser co-responsável pelo seu próprio futuro mediante as oportunidades que se abrem, seja em momentos especiais, participando de decisões acerca do processo de alocação de recursos (orçamento participativo), seja mediante um envolvimento mais direto, participando dos famigerados e indizíveis conselhos municipais. Na verdade, a participação de um conselho qualquer ou do conselho maior, denominado Conselho Gestor (para o caso do PDLIS), é um novo procedimento de cooptação que atende aos desígnios do mandatário local, por orientação daqueles que estão concebendo o processo de reformas do Estado. Como o projeto não se efetiva porque lhe faltam as condições técnicas e políticas, o saldo que fica é uma grande frustração, principalmente entre os mais jovens.

Sem dúvida, um indicador seguro para medir a saúde financeira dos municípios é a capacidade de poupança, que é dada pela relação receita corrente/despesa corrente. Por esse prisma, e analisando o desempenho da maioria dos municípios brasileiros, particularmente os das regiões periféricas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), constata-se que sua capacidade de poupar é muito baixa. As causas que explicam a baixa capacidade de poupança dos municípios são múltiplas, porém três são as mais preponderantes. A primeira, de natureza mais estrutural, está refletida no baixo índice de receita per capita, que decorre muito mais do baixo nível de atividade econômica do que da pouca produtividade fiscal (em razão dos setores municipais usarem o instrumento tributário como moeda de troca de favores políticos) ou, então, do alto consumo corrente, em razão da prática abusiva de se dispor de um número de funcionários bem acima das necessidades, numa espécie de previdência às avessas. A segunda, por conta de uma

maior desobrigação do governo federal em relação às políticas públicas, revela que os municípios têm assumido custos mais elevados decorrentes da manutenção dos programas sociais. Neste ponto, vale ressaltar que a responsabilidade maior pelo crescimento do gasto corrente não tem sido a rubrica de pessoal como comumente se atribui. A terceira causa está diretamente vinculada à baixa capacidade de poupança dos governos locais, quer dizer, do desequilíbrio financeiro dos municípios. Esta situação tem contribuído fortemente para o persistente crescimento da despesa em relação à receita. Não será possível, portanto, um equilíbrio financeiro dos municípios quando se observa a despesa crescendo bem acima da receita.

Essa situação deve ser vista com preocupação, pois é possível que as conquistas positivas em relação à descentralização encontrem seus limites na desestruturação financeira dos municípios. Isto pode ser agravado, ainda mais, caso os municípios de maior dinamismo econômico já agora se encontrem nos limites possíveis da arrecadação própria, como têm evidenciado as crises vividas por grandes cidades do país. A continuar a tendência verificada até o momento, os municípios caminham para um desequilíbrio financeiro que afetará, no curto prazo, o já deprimido nível de produção pública no Brasil.

A preocupação e o desapontamento diante dessa situação ficam ainda maiores na medida em que as ações governamentais recentes indicam mais um aprofundamento da disputa por uma parcela da renda tributária, que já não tem mais limite para crescer do que uma indicação de solução para o problema. Em primeiro lugar, assiste-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 101 (batizada de Lei de Responsabilidade Fiscal), de 2000, e a imposição de um garroteamento sem precedentes aos estados e municípios (além de atender a um orçamento equilibrado – receita = despesa –), essas unidades de governo sofrem também sérias restrições ao crédito). Esse fato deixa o país numa situação explosiva, política e socialmente: de um lado, os acordos da dívida (interna e externa) impõem (e o governo federal aceita) a necessidade do superávit; de outro, a sociedade se mobiliza e pressiona o poder público pelo alargamento das políticas sociais. As possibilidades de se conviver com essa situação estão se restringindo.

Em segundo lugar, assiste-se as reformas mais recentes, a da previdência e a tributária, que estão em tramitação no Congresso Nacional. No passado, as reformas empreendidas no sistema previdenciário e no sistema tributário (em 1967 e 1988) estavam articuladas a um padrão de financiamento, vale dizer, com uma política de desenvolvimento econômico e social do país. Nos dias de hoje, as articulações por uma e outra reforma visam tão-somente ampliar o espaço na participação de cada unidade da federação na renda tributária: a União luta para manter as metas de superávit e preservar em bases amistosas os acordos com as agências multilaterais; os estados e municípios querem maior descentralização de recursos e aliviar as pressões da sociedade e, assim, preservar o capital político dos gestores públicos. Com isso, a agenda de médio e longo prazo, e que se materializa num **projeto da nação**, fica adiada.

## NOTAS CONCLUSIVAS: AS POSSIBILIDADES FUTURAS

A análise do processo de descentralização do Brasil, iniciado a partir de 1988, permite que sejam integradas algumas conclusões a este trabalho, particularmente no âmbito da atual divisão do trabalho dentro do setor público brasileiro, refletida, fundamentalmente, no profundo e controvertido debate que tem dominado a agenda dos últimos governos sobre a reforma tributária.

O texto tentou demonstrar que qualquer Código Tributário, por mais moderno e justo em termos redistributivos, será pouco eficiente quando administrado por uma instância de Governo que não disponha de uma base econômica mínima. Tenta-se rediscutir, portanto, que o modelo de descentralização financeira e administrativa, implementado nos anos 90, com base na reforma tributária de 1988, não tem contemplado, na devida medida, essa discussão, imaginando talvez que a simples transferência de recursos da União para estados e municípios beneficiaria a todos na mesma proporção.

Como é tecnicamente impossível a implantação de um único sistema tributário que beneficie a todos numa situação de contraste econômico tão grande, nesse caso impõe-se uma revisão urgente da descentralização de encargos à luz da descentralização de recursos, consagrados na Constituição de 1988. Esta imposição decorre da evidência de que existem situações em que a produção deve ser assumida pelo governo federal, outras em que o poder central deve atuar subsidiariamente e, ainda, outras em que se deve prescindir da cooperação da União. Essa idéia implica, agora, rediscutir a divisão do trabalho, não mais numa relação linear (maior transferência de recursos acompanhada de maiores encargos para as unidades subnacionais) ou com base na natureza do produto, levando-se em conta as externalidades, especificidades técnicas, volume de recursos requeridos etc. A discussão central deveria passar por uma avaliação da produção pública no contexto brasileiro, considerando a capacidade de realização de cada unidade per se. O que implica concluir que qualquer processo de descentralização só terá êxito caso reflita as contradições regionais que marcam o país.

As condições de pobreza ou, até mesmo, de inviabilidade econômica de um expressivo número de municípios; a opção do orçamento pelo pagamento de juros e o fato de não se ter equacionado adequadamente o problema tributário no contexto do federalismo – tanto do ponto de vista dos desequilíbrios regionais quanto da divisão institucional do trabalho – apontam para a necessidade de uma maior lucidez analítica e política no encaminhamento de soluções para a crise, envolvendo a montagem de um modelo de relações institucionais entre as esferas do governo, marcado pela solidariedade e por uma discriminação positiva no processo de formulação e implementação das políticas públicas (em sentido amplo). Este modelo é concebido a partir de três situações distintas: a) aquela em que os municípios são desprovidos das condições mínimas de sobrevivência, necessitando, portanto, da solidariedade dos governos estadual e federal; b) a situação em que os estados e municípios apresentam algum potencial, mas necessitam da parceria da União para alavancagem de projetos de desenvolvimento; e c) a situação

em que estados e municípios das regiões mais ricas têm autonomia financeira e técnica na implementação de políticas públicas; sendo assim, o apoio do governo federal dar-se-ia nos marcos dos projetos com financiamento das agências federais.

Naturalmente, para se chegar a essa tipologia, assim como a suas implicações em termos de estabelecimentos de políticas e da descentralização, é imprescindível partir da análise de alguns elementos-chave, respeitando o perfil de cada município, em termos de: 1) sua produtividade tributária (arrecadação própria), grau de dependência em relação ao Estado e à União (transferências constitucionais ou negociadas), prioridades na alocação de recursos, endividamento junto a bancos e fornecedores e, em consequência disso, grau de comprometimento de receitas futuras com amortização da dívida; 2) sua demanda potencial de serviços urbanos, oferta efetiva e demanda insatisfeita. A partir da demanda reprimida e das necessidades e carências sociais mais amplas que marquem o município, poder-se-á determinar a sua real capacidade financeira para o atendimento às necessidades e serviços públicos, assim como a dimensão do aporte financeiro que lhe deve ser feito, pelo estado e pela União; 3) setores com potencial de desenvolvimento de atividades produtivas, a partir do qual se poderá estabelecer uma estratégia de desenvolvimento local ou regional, em parceria com os governos estadual e federal e com o setor privado; 4) ações municipais direcionadas para o desenvolvimento local, não somente relacionadas à política de geração de emprego e renda, mas também ligadas a projetos cuja ação se dá através da promoção econômica. Isto como resposta às crescentes pressões sociais impostas pelas manifestações caracteristicamente locais da crise econômica, particularmente a crise do emprego, que tem levado o município a exercer tarefas até então concebidas como da alçada de outras esferas de governo.

Por tudo isso, avaliar a gestão municipal numa perspectiva de descentralização implica, antes de tudo, verificar a capacidade de gasto dos municípios nos programas descentralizados, assim como saber em que medida as unidades superiores (estados e União) têm contribuído para que a idéia da descentralização se materialize de forma positiva.<sup>23</sup> A preocupação com estas questões tem como razão fundamental o fato de que nem todos os municípios possuem a mesma capacidade de arrecadação para fazer face aos novos encargos decorrentes do processo descentralizante ora em curso. Sendo esta hipótese comprovada empiricamente, como revela a situação financeira da maioria dos municípios brasileiros, a descentralização só poderá cumprir seus objetivos caso haja uma pactuação entre os níveis de governo envolvidos, visando a garantir às unidades executoras (os municípios) o aporte de recursos necessários ao cumprimento das metas programadas.

Além da capacidade de gestão, da capacidade de mobilização e do grau de envolvimento da sociedade civil, um dos elementos-chave na avaliação das possibilidades de descentralização da produção pública – principalmente aquela ligada à área social – é o potencial que tem o município de receber novos encargos em relação aos atuais – medi-

---

<sup>23</sup> Vide Menezes (2002).

do pela participação das transferências federais e estaduais no financiamento do gasto municipal. No geral, pode-se considerar que o grau de dependência da grande maioria dos municípios brasileiros é elevado, observando-se que as transferências têm tido um peso fundamental no financiamento dos seus gastos. Por essa razão, uma questão importante na análise do processo de descentralização no Brasil está vinculada ao debate sobre as preocupações atuais da administração pública municipal, particularmente em termos da alocação de recursos. Em síntese, uma proposta mais consistente de descentralização no Brasil deve levar em consideração as relações intergovernamentais e os desequilíbrios inter e intra-regionais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; USP/Departamento de Ciência Política, 1998.

AFFONSO, Rui de Britto A. Os estados e a descentralização no Brasil. São Paulo, 1996. 55 p. Mimeo.

\_\_\_\_\_. SILVA, Pedro Luiz Barros (Org). Reforma tributária e federação. São Paulo: Fundap; Unesp, 1995. (Série federalismo no Brasil).

AFONSO, José R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Org.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap; Unesp, 1995.

AFONSO, José R.; REZENDE, F.; VARSANO, R. A reforma tributária e o financiamento do investimento público. In: REFORMA nacional, crise e retomada do desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

ALMEIDA, Maria Herminia T. Federalismo e políticas sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, n. 28, 1995.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. Políticas e poder: o discurso da participação. São Paulo: Ad Hominem; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.

\_\_\_\_\_. Descentralização e relações intergovernamentais. In: CONGRESSO INTERAMERICANO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1996, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Clad, 1996.

\_\_\_\_\_. Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20º, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 1996.

ARMANDO C.; OLIVEIRA FILHO, Luiz C. Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. (Texto para discussão, 230).

ARRETCHÉ, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 31, 1996.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 38, 1994.

BIONDI, Aloysio. O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado. 6. ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

\_\_\_\_\_. O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000. (Coleção Brasil Urgente).

BRASIL. Presidência da República. Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado. Brasília: Câmara de Reforma do Estado, 1995.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Dinâmica e resultados da descentralização das políticas sociais no Estado da Bahia. Salvador: SEI/Ipea, 1996.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Realismo das finanças municipais no Nordeste do Brasil. In: CONGRESSO INTERAMERICANO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1996, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Clad, 1996.

\_\_\_\_\_. Receitas municipais e grau de importância de dependência dos pequenos municípios do Nordeste. In: CONGRESSO DA ANPUR, 7, 1996, Recife. Anais... Recife: Anpur, 1996.

EIRO, A. C. A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Texto para discussão).

FUSER, Igor. México em transe. São Paulo: Scritta, 1996.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas. 2002. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional. Campinas: Unicamp, 1995.

OLIVEIRA, Nelson. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In: SANTOS, Reginaldo S. (Org.). Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2002.

PINHEIRO, A. C. Privatização no Brasil: por quê?; até onde?; até quando?. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

\_\_\_\_\_. FUKASAKA, K. (Org.). A privatização no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PRADO, Sérgio (Coord.). Processo de privatização no Brasil: a experiência nos anos 1990-92. São Paulo: Iesp/Fundap, 1993.

SUDENE. Modelo de gestão democrática: o poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. Relatório Final: Recife: Sudene; Centro Josué de Castro, 1996.

SANTOS, Reginaldo Souza. Poder municipal, participação e políticas públicas inovadoras. Recife: Sudene; Centro Josué de Castro, 1996.

\_\_\_\_\_. A economia política contemporânea e o pouco que sabemos. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, 1998. v. 2.

\_\_\_\_\_. Em busca da compreensão de um conceito para administração política. RAP, Rio de Janeiro, v. 36, set./out. 2001.

\_\_\_\_\_; VAZ, César. Finanças públicas relatório projeto balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Estado da Bahia. Salvador, 1996. Mimeo.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. RAP, Rio de Janeiro, n. 4, 1993.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva neoliberal. In: XXVIII ENANPAD, 2003, São Paulo. Anais... São Paulo: Anpad, 2003.

SANTOS FILHO, Milton (Org.). Finanças locais e regionais. São Paulo: Hucitec; Salvador: Edufba, 1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Núcleo de Instituições e Políticas Públicas. Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro. Relatório de Pesquisa ao CNPq. Coordenação Prof. Reginaldo S. Santos. Salvador, dez. 2001. Mimeo.