

CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA VALIDADE ATUAL DA DISCUSSÃO SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL¹

*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.² 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 julgamentos referentes aos mesmos —, deve-se

¹ O autor agradece a Ítalo Guanais por suas sugestões relativas às séries estatísticas. Sem embargo, os conteúdos expressos neste artigo são de inteira responsabilidade do primeiro.

* Mestre em Administração pela UFBA. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia. Trabalha na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. fbvidal@sei.ba.gov.br

² 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.

reconhecer, em primeiro lugar, que os marcos (políticos, institucionais, teóricos etc.) nos quais se desenrolou a questão regional foram sobremodo 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.

O 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 Inspetoria das Obras Contra as Secas (IOCS), em 1909,³ órgão originariamente de caráter transitório, mas posteriormente efetivado e transformado no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1945.⁴

Entrementes, 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

³ 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 construissem açudes em suas propriedades.

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

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 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 cinqüenta, 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 sobrevida 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 extraíndo parte expressiva do excedente social.⁵ O Estado que agia na região nesse período era, em termos gramscianos, simplesmente 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,⁶ e do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), pela oligarquia açucareira.⁷

Modificações tímidas e ausência da intervenção planejada na região

⁵ 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 congênere nordestina para um plano secundário no mercado nacional (CANO, 1981).

⁶ 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).

⁷ 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.

A criação e as diversas formas de atuação de outros organismos estatais de características marcadamente regionais, a exemplo da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945,⁸ da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948,⁹ e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952,¹⁰ 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 secas. Não por acaso, sua área de atuação original era o chamado polígono das secas¹¹ — 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,¹² 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.¹³ Contudo, em termos de uma compreensão verdadeiramente aprofundada sobre a problemática nordestina, pouco se caminhava além da política de

⁸ A CHESF só foi organizada efetivamente em 1948.

⁹ 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.

¹⁰ O BNB só começou a operar efetivamente em 1954.

¹¹ 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 isóeta 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 km², o que corresponde a 12,7% do território nacional. Quanto à sua porção exclusivamente nordestina, da ordem de 964.486,0 km², 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.

¹² 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).

¹³ 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.

açudagem, 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 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 inofismável, 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 arguir 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 Landulpho 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 orçamentários¹⁴ (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.¹⁵ 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 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 conseguiram 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.¹⁶

¹⁴ Especificamente, um percentual do referido fundo público de combate às secas.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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

Não por acaso, após a brevíssima presidência de Rômulo de Almeida¹⁷ — 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,¹⁸ por conta da aprovação do I Plano Diretor da SUDENE; inclusive a área geográfica de atuação do banco passou a ser a mesma da instituição regional de planejamento¹⁹ (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.²⁰ Especificamente em relação ao

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.

¹⁷ 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 assumiu, Café Filho, cujas ligações com setores golpistas, adversários ferrenhos de Vargas, lhe causavam ojeriza.

¹⁸ 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).

¹⁹ Conforme art. 28 da Lei nº 3.995, de 14/12/1961, que aprovou o I Plano Diretor da SUDENE.

²⁰ 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

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 ETENE, 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.²¹

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 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.

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.

²¹ 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).

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 Furtado²² e lançando, bem ao seu gosto, a “Operação Nordeste”.²³ 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,²⁴ redigiu o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, que viria a ficar conhecido, também, como “Relatório do GTDN”.²⁵

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 legitimização 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 desniveis de renda e bem-estar social, acentuados ainda mais, no Nordeste, por suas características estruturais de maior concentração de renda e menor massa de empregos gerados na economia. Deixados ao seu desenvolvimento natural, esses desniveis 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.

²² 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.

²³ 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”.

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

²⁵ 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 atribuissem 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.

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.²⁶ 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

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

primárias nordestinas. Assim, se de um lado a economia nordestina via sua renda ser comprimida pelo lado das exportações, por outro via também o 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 concluía 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.²⁷ 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, basicamente, 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,

²⁷ Esse aspecto encontra-se novamente enfatizado em Furtado (1959, p. 37): “O ponto nevrálgico da economia nordestina está, portanto, em sua agricultura. Se não resolvemos 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”.

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.²⁸ 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”²⁹ e Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR).³⁰ 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, buscaria compensar esta desvantagem com alguns benefícios fiscais. Contudo, em termos de um projeto autônomo de

²⁸ Neste ponto, cai por terra o pretenso 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.

²⁹ 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).

³⁰ Decreto-lei nº 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).

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 locacionais (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, 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

água 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 consequência, definir-se-ia também o excedente populacional a ser transferido para a nova fronteira agrícola regional, o *hinterland* maranhense, no qual organizariam 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 contínuo aos governos estaduais e a formação, nestes, de comissões de planejamento),³¹ 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 Furtado, caberia a

³¹ 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.

tarefa de guiar a nova instituição, ainda que esta não correspondesse integralmente ao seu projeto original.³²

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,³³ muito ao contrário do que afirma um balofô 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;

³² 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 prefaciar Tamer (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.

³³ 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.

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 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 voto 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. Para Boron (2001, p. 50-54), enfim, trata-se de um 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 apopléctica 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,³⁴ 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 consequências 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 consequente fuga de

³⁴ 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.

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 extremamente selectiva, no habrá crecimiento” (PRZEWORSKI *apud* GUIMARÃES, 1997, f. 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-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 redescobrimento 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 exacerbção 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 prevalecente 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 “paroquialismo mundializado”, ou seja, os espaços da exacerbção 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).³⁵

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 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

³⁵ Consulte-se também Vainer (2002).

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 configuração 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.³⁶ 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;³⁷ paralelamente, e mais grave, a agência de planejamento foi deslocada do papel coordenador dos orçamentos federais para a região — e, consequentemente, 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.³⁸ A partir de 1963, ainda de forma embrionária, surgiram outros incentivos de caráter espacial, 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

³⁶ 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).

³⁷ 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.

³⁸ 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 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).

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).³⁹ 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.⁴⁰ 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 economia do semi-árido não passou por qualquer reestruturação radical, vindo a enfrentar, ainda, a

³⁹ A SUDAM foi criada em 1966.

⁴⁰ 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.

decadência da cultura de sua principal xerófila, o algodão, e reproduzindo o mesmo quadro de calamidade social quando da incidência das secas.⁴¹

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,⁴² 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 ruindo 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 particular, sobre o

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

⁴² 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 Assembléia 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.

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 reentruturação 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,⁴³ seguida da reversão da mesma⁴⁴ devido a pressões políticas, embora sem qualquer ação posterior de reestruturação firme do órgão;⁴⁵ as pressões de setores do governo, particularmente aqueles responsáveis pela condução da política de

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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

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 monitoramento, 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),⁴⁶ 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).⁴⁷ 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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).

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 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 mesmas⁴⁸ e ainda em direção ao Centro-Oeste, 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:

Tabela 1
Distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por Macrorregiões (em %)⁴⁹
Brasil: 1939, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000

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						

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

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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).

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 desconcentrador 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 —, daquelas atividades industriais portadoras das novas tecnologias⁵⁰; 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-

⁵⁰ 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.

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, 1999

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.

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)⁵¹. 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, a seguir:

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						

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.

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 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.

⁵¹ 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.

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,⁵² 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, a seguir:

Tabela 4
Relação entre os PIBs per capita dos estados nordestinos e o 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.

Monteiro Neto (1999), por sua vez, utilizando o índice de Theil⁵³ 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 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

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

⁵³ 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).

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. (PERRUCI, 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 sobretudo 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 equitativa, 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),⁵⁴ conforme o Quadro 1, a seguir:

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

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

⁵⁴ 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.

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 rurais⁵⁵ constituir-se-á em mera comprovação do óbvio. Talvez por tudo isto Carvalho (1987), embora se alinhe parcialmente 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”,⁵⁶ 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

⁵⁵ Em particular, consulte-se Peliano (1993a, 1993b).

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

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 concedidos ‘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 eqüidade 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,⁵⁷ entre outras

⁵⁷ 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 Esteva (s.d.). Quanto a Celso Furtado, baldadas suas expectativas positivas iniciais, posteriormente, em *O mito do desenvolvimento econômico*, por exemplo, não

—, 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 “anestesiar” as mentes.

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

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).

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 BIBLIOGRÁFICAS

- 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, quadrienal, 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.
- BORON, Atilio A. Os “novos leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 07-67.
- 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. *Economia 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(ligião)*: 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).

PERRUCI, 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, Hermino 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*. 2001. 327 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.
- _____. 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).