

| 444 | O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E AS POLÍTICAS
PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL:
CARACTERIZAÇÃO E COMPARAÇÃO ENTRE OS ANOS 1950-70 E O
PERÍODO PÓS-2003

Leonel de Miranda Sampaio

Resumo

Inicialmente são apresentadas as ideias centrais do desenvolvimentismo clássico (cepalino), e as propostas de Celso Furtado para o desenvolvimento da região nordeste, enfocando a questão da Sudene. A seguir, o artigo trará sucinta caracterização das propostas para desenvolvimento regional contidas no *World Development Report* (WDR) 2009, do Banco Mundial (*Reshaping Economic Geography*) - cujo enfoque diverge das propostas desenvolvimentistas. Por fim, serão analisadas as políticas brasileiras "regionais" do novo desenvolvimentismo (pós-2003), comparando-as com aquelas dos anos 1950-1970 (focadas, promotoras da industrialização), e com as recomendações do WDR 2009 (políticas sociais universais).

Palavras-chave: desenvolvimentismo, desenvolvimento regional, Sudene, WDR 2009.

1. INTRODUÇÃO

A segunda seção do artigo apresentará um breve panorama teórico-conceitual acerca da teoria desenvolvimentista concebida no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) por Raul Prebisch - e difundida no Brasil por Celso Furtado. A terceira seção traz a discussão para o plano do desenvolvimento regional, a partir do relatório de 1958 do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), e da proposta de criação da Sudene.

A seguir haverá uma minisseção resumindo uma visão emergente contemporânea a respeito da promoção do desenvolvimento regional, a partir do *World Development Report* (WDR) 2009 do Banco Mundial, intitulado: *Reshaping Economic Geography*.

A quinta seção mostrará a essência do discurso e das principais políticas "desenvolvimentistas" (nacionais e regionais) adotadas pelo governo federal a partir de 2003. Buscar-se-á marcar possíveis semelhanças, retomadas e pontos de divergência entre o período desenvolvimentista "clássico" (1950-1970) e o período que se inicia em 2003 e vem até os dias atuais. Também serão destacadas algumas importantes ações mais alinhadas com as propostas do estudo do Banco Mundial.

Por fim, a sexta seção (conclusão) analisará até que ponto podem ser consideradas contraditórias ou complementares as propostas desenvolvimentistas e aquelas do WDR 2009, a partir do exemplo brasileiro.

2. O DESENVOLVIMENTISMO "CLÁSSICO"

A despeito das mudanças de equipes, estruturas e até regimes de governo, é possível visualizar uma continuidade em termos de política industrial no Brasil no período iniciado a partir do segundo governo Vargas, e encerrado no final dos anos 1970. Esta continuidade é genericamente conhecida como “modelo de industrialização por substituição de importações”, permeada pelas ideias do nacional-desenvolvimentismo.

Desde o período entreguerras havia um conflito no seio da burguesia nacional entre os setores alinhados ao liberalismo econômico (e indiretamente à teoria das vantagens comparativas), que defendiam a "vocação agrária" do Brasil; e os setores pr -industrializa o (Mantega, 1989). Com o desembarque no Brasil da teoria estruturalista do subdesenvolvimento trazida da Cepal por Celso Furtado, no início dos anos 50, o segundo grupo ganha o embasamento teórico necessário e força política suficiente para vencer a disputa.

O estruturalismo cepalino parte da rejei o   teoria das vantagens comparativas ricardiana, utilizando-se da seguinte linha argumentativa: um primeiro grupo de na es (centrais) se industrializou precocemente, e aumentou progressivamente a produtividade de sua força de trabalho e de sua indústria em diversos setores, via progresso técnico. Um segundo grupo de países (periféricos) se especializou em fornecer insumos e *commodities* para os países centrais. Ao invés das "vantagens comparativas" previstas por Ricardo, o resultado efetivo era que desde o século XVIII crescia o hiato de produtividade entre os dois polos do sistema. A consequência era a “deteriora o dos termos de troca” das na es periféricas - cujos produtos valiam cada vez menos relativamente àqueles produzidos pelos países centrais. (Furtado, 2000).

O  nico caminho viável para se superar esse hiato entre países centrais (desenvolvidos) e periféricos (subdesenvolvidos) era empreender a promo o da industrializa o, pela via da progressiva substitui o de importa es - partindo-se dos setores menos intensivos em capital e tecnologia, em dire o aos mais intensivos.

Assim, tornava-se de grande importância a condu o da política cambial e alfandegária de forma a: garantir a importa o de bens considerados estratégicos

(maquinário e determinados insumos); e inibir/limitar a importação de bens que concorressem com os similares nacionais.

As ideias desenvolvimentistas ganharam muita força no Brasil, tendo pautado claramente as políticas econômicas desde o Plano de Metas até o II PND. Havia o entendimento de que Estado deveria planejar e conduzir o processo de industrialização e desenvolvimento econômico - inclusive atuando como empresário; tendo em vista em que o próprio setor de infraestrutura era precário e a acumulação de capital encontrava-se em patamares muito baixos.

3. AS DISPARIDADES REGIONAIS: O CASO DO NORDESTE

O nordeste havia enfrentado uma grande seca em 1952, e enfrentou situação semelhante em 1958. Neste ano, foi produzido importante relatório pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que culminaria - não sem enfrentar forte oposição das oligarquias nordestinas - na criação da Sudene.

A ideia básica do relatório apresentado pelo GTDN - comandado por Celso Furtado - era que os processos de crescimento do mercado interno, industrialização e substituição progressiva de importações acabaram por gerar efeitos colaterais em termos inter-regionais dentro do Brasil. Celso Furtado (1982) no último capítulo de seu livro *Formação Econômica do Brasil*, já apontava como a industrialização, que começou de forma relativamente homogênea nas regiões brasileiras, logo passou a se concentrar no sudeste, e mais especificamente em São Paulo. Em seguida, aponta a crescente disparidade na renda *per capita* entre Sudeste e Nordeste.

Já no relatório do GTDN Furtado mostrava que o Nordeste isoladamente tinha significativo saldo comercial positivo com o exterior. Entretanto, tal saldo era despendido com o Centro-Sul "a um nível de preços relativos mais alto quanto maior era a proteção que recebiam as indústrias que então se instalavam no país" (Furtado, 1981, p. 14). Basicamente o relatório apontava para a deterioração dos termos de troca e para a tendência de crescente distanciamento entre as duas regiões, se nada fosse feito.

O relatório afirmava ainda que a própria ideia de "combate às secas" era inadequada, já que estas seriam condição permanente do semi-árido, e "mesmo que chovesse o dobro" os problemas sociais seriam os mesmos, ou talvez maiores (Operação Nordeste, apud. Bielschowsky, 2000, p. 159). Em suma, não seriam as secas as causadoras dos problemas sociais do nordeste; o problema residia na secular estrutura socioeconômica da região.

O maior impacto do relatório do GTDN foi com relação às soluções propostas para o desenvolvimento do nordeste. O foco estava na industrialização, que garantiria a criação de uma burguesia industrial local e a ampliação das classes médias urbanas (ou seja, ampliação do mercado interno regional). Havia três eixos complementares à proposta de industrialização regional:

1. Transformação da economia do semiárido – desenvolvimento de variedades agrícolas mais adaptadas ao clima do semiárido e elaboração de estudos visando a aumentar a produtividade da região (inclusive através da irrigação);

2. Expansão da fronteira agrícola para o Maranhão – como a agricultura de alta produtividade a ser desenvolvida no semiárido não comportaria o emprego de muita gente (grandes densidades demográficas), deveria se deslocar o excedente populacional para novas fronteiras agrícolas no Piauí e principalmente oeste do Maranhão.

3. Transformação da economia da faixa úmida – seria essencial para baratear os preços, diminuir o salário de subsistência e garantir o sucesso da industrialização. Na zona da mata, realizar-se-ia um programa de modernização da produção de cana-de-açúcar, e aqueles que não aderissem deveriam ceder parte de suas terras para o cultivo de alimentos. Para o agreste foi recomendada uma reforma agrária mais ampla, subtraindo terras aos pecuaristas e disponibilizando-as para a produção de alimentos (Bielschowsky, 2000, p. 161).

Apesar do sucesso na criação da Sudene, quando da aprovação de seu primeiro plano diretor (que tramitava pelo Congresso Nacional), foi acrescido pelo deputado (do nordeste) Gileno de Carli, “ligado à burguesia industrial-açucareira” (Oliveira, 1977, p. 119) um artigo que chamava a atenção. Conforme o artigo 34 da Lei n. 3.995, de 14 de dezembro de 1961 (somente revogado em 2001):

É facultado as pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

Francisco de Oliveira (1977, p. 119) ressalta que “por definição, deduz mais quem tem mais imposto a pagar”. Ou seja, tal mecanismo de ‘fomento’ – ainda que pudesse trazer alguns resultados em termos de crescimento do setor industrial nordestino e arrefecimento da concentração industrial no sudeste – era eminentemente concentrador de renda tanto em termos nacionais como regionais. Assim, o plano diretor da Superintendência criada para “desenvolver” o nordeste acabaria por contribuir, pelas vias tortas da concentração de renda, para o reforço da estrutura social fraturada secular da região.

Quanto às políticas propostas nos últimos três eixos do plano original da Sudene, pouco se conseguiu realizar no breve período pré-1964, e após o golpe tais iniciativas foram interrompidas. Em seu lugar ficaram os incentivos fiscais e os projetos de "polos" industriais de base (ex: Polo Petroquímico de Camaçari-BA) e agroindustriais (Juazeiro/Petrolina - Codevasf) do II PND.

4. AS PROPOSTAS DO WORLD DEVELOPMENT REPORT 2009 PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Esta seção fará uma síntese das propostas contidas no relatório *World Development Report 2009*, do Banco Mundial, cujo tema é *Reshaping Economic Geography*.

Por um lado, amparando-se numa argumentação derivada da *Nova Geografia Econômica* de Paul Krugman - e sempre apontando muitos estudos de caso - o relatório não alimenta ilusões quanto às políticas regionais para o desenvolvimento econômico (em termos de capacidade de geração de PIB) de localidades/regiões cronicamente estagnadas. Argumenta-se que tais políticas regionais típicas baseadas em subsídios, incentivos e inversão de grandes quantias tentando promover revoluções nas dinâmicas econômicas regionais, apenas criam indústrias ineficientes, que não deitam raízes regionais, nem promovem encadeamentos para frente ou para trás com fornecedores/distribuidores locais. Os resultados são polos artificiais, absolutamente dependentes de subsídios para continuarem existindo.

Ao invés disso, defende o WDR que os governos deveriam apenas oferecer infraestrutura adequada, tanto material quanto institucional, às localidades que estão fora das principais rotas econômicas. Como exemplos, são citadas: vias adequadas para favorecer o escoamento de qualquer produção local, e que inclusive facilitam a emigração daqueles que optam por este caminho; escolas (e se possível universidades); acesso a luz elétrica e canais de comunicação (telefonia, internet), etc. Aponta ainda o *WDR 2009* que os governos devem garantir, via programas de transferência de renda, por exemplo, que as famílias locais tenham condições de existência dentro de padrões considerados dignos. No mínimo deve-se garantir a segurança alimentar, acesso a condições dignas de habitação e educação básica. O relatório argumenta que tais políticas difusas (universais) são mais baratas e eficientes que as políticas regionais clássicas - as quais por vezes favorecem poucos locais e ainda são potencialmente concentradoras de renda.

A seguir, será colocado em perspectiva o conjunto de políticas pós-2003 no Brasil – que compõem um híbrido das soluções clássicas rejeitadas pelo *WDR* com as políticas de criação de infraestrutura adequada e transferências de renda, recomendadas pelo relatório.

5. O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL (PÓS-2003)

A partir de 1989 (até 2002) adotam-se no Brasil políticas neoliberais, que significaram abandono do desenvolvimentismo. Entre o final dos anos 1970 e o final dos anos 1980 o Brasil passou por uma série de crises, havendo fortes variações cambiais, problemas no balanço de pagamentos, dificuldades para refinar a dívida externa e hiperinflação. Assim, ainda que não tivesse sido formalmente abandonado o desenvolvimentismo nos anos 1980, tampouco havia fôlego para se tocar grandes projetos, e o foco estava na estabilização da economia.

Durante os anos 1990, houve brusca abertura econômica no país, sendo este um dos pilares que garantiu o sucesso da estabilização econômica em 1994, junto às altas taxas de juros para garantir o controle da inflação. O crescimento econômico deste período também foi bastante pequeno, tendo ainda ocorrido uma desestruturação de diversas cadeias produtivas por todo o país - subitamente expostas à concorrência mundial, e enfrentando taxas de câmbio bastante desfavoráveis.

A partir de 2003, ocorrem diversas mudanças de orientação política e econômica, que seguem até os dias atuais (2012). A partir do segundo governo Lula (e continuando com Dilma Rousseff), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem sido o grande núcleo que congrega os investimentos considerados estratégicos ou promotores do crescimento econômico pelo governo federal. Estes investimentos são divididos por grandes eixos, que por sua vez perpassam as diversas políticas e programas de governo distribuídos nos Ministérios e autarquias do governo federal, inclusive via repasse de verbas a governadores e prefeitos.

O primeiro ponto a ser ressaltado é que o PAC retoma a tradição da atuação estatal em setores considerados estratégicos e/ou gargalos para o crescimento econômico. Os montantes mais significativos estão concentrados em obras de grande porte relativas à construção/reestruturação de portos, aeroportos, ferrovias, rodovias, refinarias, usinas hidro e termoelétricas, etc. O documento de apresentação do 2º balanço do PAC 2 (MPOG, 2011, p. 2), após apresentar dados do aumento do investimento público na composição do PIB (que foi de 1,6% a 3,3% entre 2006 e 2010) e mostrar o aumento na geração de empregos formais, com destaque para os setores da geração de energia e construção de edifícios, afirma que “o

Brasil retomou, de fato, o planejamento em infraestrutura ao priorizar importantes empreendimentos há muito tempo paralisados e iniciar grandes obras estruturantes”.

Ainda que possa haver certo exagero típico de documentos com caráter político-publicitário, é inegável que houve uma guinada no discurso governamental a partir de 2002. Uma comparação minuciosa entre os discursos do governo federal durante os anos 1990 e a partir de 2003 desviaria o foco do artigo, mas é fácil apontar a diferença abismal de pontos de vista. Conforme trecho de coluna escrita pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no jornal Estado de São Paulo de 04/03/2012:

Os que criticam as privatizações são os mesmos que se gabam dessas empresas e de sermos hoje a quinta economia do mundo. Esquecem-se de que isso se deve em muito ao que sempre criticaram: além das privatizações, o Plano Real, o Proer, a Lei de Responsabilidade Fiscal, enfim, a modernização do Estado e da economia. (CARDOSO, 2012)

Também em 2012, no mês de maio, discursou Dilma Roussef em cerimônia de entrega de prêmio à economista Maria da Conceição Tavares por sua contribuição à “Ciência e Tecnologia” no país:

Nós hoje não admitimos mais a possibilidade de construir um país forte e rico dissociado de melhorias das condições de vida de nossa população, nem tampouco acreditamos mais na delegação da condução de nosso crescimento exclusivamente às forças de autorregulação do mercado. (ROUSSEF, 2012)

Voltando ao PAC - mais especificamente o PAC 2 - é mostrada uma preocupação com aspectos infraestruturais que podem ser considerados mais afetos ao campo do desenvolvimento, do que ao crescimento econômico propriamente dito, a partir de dois de seus eixos:

- Água e Luz para Todos: “universalizar o acesso à energia elétrica na zona rural e expandir o abastecimento de água no Brasil, revitalizando bacias e investindo em obras de irrigação” (MPOG, 2011).
- Comunidade Cidadã: “saúde, cultura, esporte, lazer e desenvolvimento social para comunidades de bairros populares do Brasil” (MPOG, 2011). Tem como motes a instalação de: postos de saúde e clínicas de pronto-atendimento, creches e escolas, quadras poliesportivas e “praças de esporte e cultura” (onde se integrariam serviços de inclusão digital, qualificação para o mercado de trabalho, práticas de esportes e apresentações culturais).

Estes dois eixos são fundamentados basicamente em propostas enviadas ao governo federal pelos entes estaduais e municipais, a quem são disponibilizados os recursos para execução das obras.

Para finalizar, duas políticas que dispensam apresentações: o bolsa-família (transferência de renda a famílias carentes) e a política de aumentos reais do salário mínimo. Seus impactos são evidentemente muito maiores nos bairros e regiões mais pobres. Até mesmo valores inferiores a R\$ 100, que muitas famílias recebem do bolsa-família, são por vezes a diferença entre uma alimentação adequada ou inadequada. Quanto ao salário mínimo, é sabido que principalmente em áreas pobres há muitas famílias que dependem da renda da aposentadoria de um ou mais de seus membros, sem falar nos 56,5% dos 44,07 milhões de trabalhadores formais do Brasil em 2010 que tinham rendimento anual médio de até 2 salários mínimos/mês. No nordeste, eram 69,9% dos 8,01 milhões de trabalhadores formais (RAIS, 2010). De acordo com o Boletim Regional do Banco Central (jan/2010):

Os rendimentos dos indivíduos de baixa renda, considerando todas as fontes de ganhos, cresceram, em termos reais, entre 8,3% a.a. e 10,1% a.a., no período 2003/2008, de acordo com dados da PNAD. Esse desempenho tem sido determinado, sobretudo, pela manutenção da estabilidade de preços associada aos aumentos do salário mínimo, cujo valor real médio elevou-se 6,8% a.a., no período 2003/2009, taxa expressivamente superior à observada para os anos precedentes. (BANCO CENTRAL, 2010, pp. 105-6).

O mesmo boletim aponta a redução da pobreza e melhoria da distribuição de renda em todas as regiões brasileiras (exceto no Centro-Oeste, onde se manteve inalterada) no período 2003/2008. Por outro lado, o PIB *per capita* da região nordeste se mantém desde 1999 até 2008 em torno de 45% daquele observado para o conjunto do Brasil (IBGE, 2010).

Ressalte-se neste ponto que o bolsa-família e a política de aumentos reais do salário mínimo, com seus impactos especialmente grandes em áreas carentes, são exatamente o modelo de políticas “regionais” pregadas pelo Banco Mundial, em seu *WDR 2009*. Além, é claro, da implantação de infraestrutura básica em regiões carentes, via: instalação energia elétrica e redes de fornecimento/coleta de água e esgoto; duplicação de estradas locais e pavimentação de estradas vicinais - para as quais estão sendo inclusive fornecidas retroescavadeiras pelo governo federal aos municípios. É relevante citar ainda a abertura de 14 novas universidades federais nos 8 anos do governo Lula (chegando a 56 universidades federais), e a meta constante do Plano Plurianual 2012-2015 de se chegar a 64 universidades

federais em atividade até 2015. A maior parte dessas universidades foi aberta em territórios carentes ou pelo menos fora dos principais polos econômicos.

Este tipo de política, ainda que não venha a transfigurar essas regiões carentes, estagnadas, ou que apenas não estão nas principais rotas econômicas – em polos dinâmicos, industrializados, ou afins, continua tendo grande importância. Em suma, esta é a agenda proposta no *WDR 2009 (Reshaping Economic Geography)*: não importa em que região estejam as pessoas; é importante que existam vias de acesso em estado razoável, acesso a luz e água, acesso a educação pública (inclusive de nível superior), programas que garantam que as pessoas terão o mínimo de renda para poderem se alimentar dignamente.

Embora esse não fosse o núcleo da argumentação furtadiana para o desenvolvimento regional, tampouco se pode dizer que políticas como as supracitadas contrariem a visão do desenvolvimentismo clássico. Antes o contrário, pois: a promoção da irrigação; a modernização de agricultura, a eventual instalação de indústrias e principalmente, a modernização relações sociais, dependem muito da infraestrutura elementar fornecida por essas políticas do tipo que apregoa o *WDR 2009*. Como exemplo, cito uma viagem de alguns meses que empreendi pelo sertão nordestino em 2007, na qual pude constatar pessoalmente o quanto algo “simples” como a presença de internet banda larga e de *lan houses* cobrando R\$ 1,00 pela hora de uso, ampliam os horizontes e conectam jovens das cidades do sertão ao mundo (tendências culturais, estilos de se vestir, música, etc). Ainda que se mantenham forte característica cultural e identidade locais em áreas como o semiárido nordestino, é difícil negar que essa progressiva integração/conectividade não exerça uma poderosa influência no sentido de tornar as relações sociais e econômicas menos enrijecidas ou “tradicionais”.

Os *fronts* abordados por essas políticas “difusas” são essenciais na caminhada rumo ao “desenvolvimento”. Estando essa infraestrutura difusa instalada, fica mais fácil para as políticas “focadas” em regiões específicas conseguirem bons resultados. Para fechar este tópico, segue um trecho do breve discurso de Celso Furtado na inauguração da nova Sudene em julho de 2003, ao elencar três frentes de atuação essenciais para a “reconstrução estrutural” e “transformação” do Brasil:

Primeiro, o problema da fome e da exclusão social, já tão bem formulados por seu Governo [Lula]. Em segundo lugar, os investimentos necessários ao aperfeiçoamento do fator humano, afim de ampliar a oferta de pessoal qualificado. Terceiro lugar, a subvenção do processo de globalização às prioridades do mercado interno. Quer dizer, o projeto de desenvolvimento do

Brasil é feito a partir das potencialidades do mercado interno. E não pensar que basta exportar para resolver o problema brasileiro. (FURTADO, 2003)

5.1. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Em 2003 foi lançado um documento pelo governo federal, contendo proposta para uma política nacional de desenvolvimento regional, que foi oficialmente instituída através do decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Já em 2010 foi lançado a PNDR II, que traz reflexões acerca das políticas adotadas no período 2003-2010 e traz novas perspectivas para o futuro. A seguir serão delineadas algumas características básicas dessa política:

O diagnóstico do documento da PNDR II acerca da questão regional no Brasil é claramente inspirado nas concepções de Furtado sobre o tema. Aponta que anteriormente à deflagração do processo de industrialização, a despeito da unidade política territorial, o país era na prática um punhado de arquipélagos regionais voltados para o exterior. Existiam marcantes diferenciações socioeconômicas internas, mas ainda não se podia falar em “questão regional”.

Com a industrialização e o deslocamento do centro dinâmico da economia para o mercado interno, as regiões brasileiras passam a interagir mais com o sudeste (e marcadamente São Paulo), que se torna o centro de gravidade em torno do qual orbitam as economias regionais - exercendo funções complementares a este. O documento da PNDR II também menciona a Sudene e critica a ênfase exclusiva no aspecto econômico dado às políticas dos anos 1960/70 - amparando a crítica com uma referência ao discurso de Celso Furtado na inauguração da nova Sudene, em que o autor afirma que os desafios do Brasil são mais de natureza política que econômica (PNDR II, 2010, p. 8).

O próprio conteúdo da PNDR se insere clara e assumidamente dentro da perspectiva desenvolvimentista, podendo se notar inclusive certo grau de engajamento:

(...) a nação não pode aceitar que alguns de seus filhos sejam condenados a privações e falta de perspectivas determinadas pelo local de seu nascimento. A PNDR deve contribuir para que a expectativa de vida e o acesso a bens e serviços de qualidade alcancem os residentes do Semiárido Brasileiro, por exemplo, da mesma forma que ocorre com os cidadãos das regiões melhor atendidas, em geral localizadas no centro-sul do país. (PNDR II, p. 67).

A PNDR está estruturada três grandes diretrizes:

- a) promoção de integração/articulação das instituições de governo para o esforço de redução das desigualdades regionais – ou seja, superação da lógica estritamente setorial e fragmentária que predominou nos anos 1960/70;
- b) adoção de estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas (em contraposição ao modelo tradicional de olhar para as macrorregiões do país, sobretudo Norte, Nordeste e Centro-Oeste). O documento apresenta um Mapa da Elegibilidade da Política, que encerra a estratégia de implementação da PNDR Fase II e que determina metas de aplicação de recursos em territórios selecionados (sub-regiões que podem incluir mesorregiões, microrregiões, ou delimitações específicas, a depender da política e objetivo em foco).
- c) consolidação da PNDR como política de Estado (e não apenas de governo), visando garantir sua continuidade.

A seguir serão ilustrados exemplos de ações no âmbito da PNDR na região nordeste. Quanto às grandes obras de infraestrutura, os destaques da PNDR (constantes do PAC), são a construção da ferrovia Transnordestina e as obras de transposição do Rio São Francisco.

A transposição das águas do Rio São Francisco prevê a construção de dois grandes canais (eixo norte e eixo leste), que levarão águas do rio São Francisco para rios intermitentes das bacias hidrográficas do nordeste setentrional, em Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte. Dessas bacias hidrográficas intermitentes parte das águas será levada para grandes reservatórios, e outra parte será distribuída através de adutoras para diversas localidades do sertão. O projeto de transposição estima uma extração de volume equivalente a 1,4% da vazão média do rio São Francisco na usina de Sobradinho. O então Ministro da Integração Nacional no ano de 2007 (Geddel Vieira Lima), apontava esta como a “mais importante iniciativa do Governo Federal no âmbito da PNDR e da Política Nacional de Recursos Hídricos” (BOLETIM PNDR 4, 2007, p. 38). De fato, o projeto – se bem executado – tem potencial para amenizar o problema social das secas e contribuir para a irrigação de lavouras em muitas localidades.

A Ferrovia Transnordestina por sua vez ligará o sul do Piauí aos portos de Pecém (CE) e Suape (PE). Este projeto em princípio não trará grandes benefícios à população sertaneja, visto que o motivo da construção da ferrovia são as grandes reservas de minério de ferro concentradas no sul do Piauí. Concomitantemente, o sul piauiense vem se tornando um grande produtor de soja, nos moldes do agronegócio.

Quanto a políticas em escalas menores, relacionadas a experiências de arranjos produtivos locais (APL), os boletins regionais da PNDR trazem duas experiências interessantes. Um exemplo está em artigo tratando da indústria têxtil no município de Jardim de Piranhas, no semiárido potiguar. O município desenvolveu de forma autônoma um embrião de indústria têxtil, especializando-se em redes, panos de pratos e afins. A indústria local, em princípio bastante rudimentar, surgiu a partir da utilização de teares obsoletos trazidos do sudeste; e devido a quase completa informalidade dos pequenos negócios desenvolveu certo grau de resiliência. O autor (Lourenço, 2007) aponta ainda o surgimento de mão de obra especializada em consertar e adaptar os teares a certas funções, e o salto de qualidade dado por parte das indústrias locais a partir da entrada em cena do Sebrae na cidade, em 2003. Criou-se uma associação reunindo parte das indústrias, tendo sido facilitado o acesso à formalização e a técnicas mais modernas e menos poluentes de produção e alveijamento de tecidos. É relatado então o acesso que as empresas da associação tinham conseguido a um grande (para os padrões locais) empréstimo subsidiado do BNDES. O autor chama a atenção, entretanto, para o fato de a própria ação do governo federal estar contribuindo para a criação de um abismo entre as cerca de 30 empresas atendidas pelo Sebrae, e as outras que conformam os cerca de 300 estabelecimentos têxteis da localidade. Aponta ainda para a necessidade de o governo oferecer “trajetórias gentis” de formalização para a massa dos produtores locais (Lourenço, 2007, p. 34).

Neste ponto torna-se importante abrir um parênteses para destacar uma iniciativa governamental no sentido de se criar uma *trajetória gentil* de formalização. Trata-se da figura do Microempreendedor Individual (MEI). Desde 2011, donos de pequenos negócios com até um empregado e faturamento de até R\$ 60.000,00/ano podem ir a qualquer posto do Sebrae, preencher um formulário e sair de lá com um CNPJ. A contribuição mensal é de R\$ 5% do salário mínimo por pessoa para o INSS, mais R\$ 5,00 de ISS (caso seja atividade de serviços) e R\$ 1,00 de ICMS¹. Essa iniciativa enquadra-se nas políticas difusas citadas no item anterior; neste caso, promovendo a formalização de micronegócios.

O outro exemplo destacado no Boletim Regional nº 05 da PNDR é o da região produtora de sisal no semiárido baiano. Visando fugir dos atravessadores e dar melhores condições aos produtores, foi fundada na década de 80 a Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (Apaeb) a partir de trabalho da Igreja Católica com pequenos produtores locais; a associação atua em 15 municípios, do sertão baiano. O

¹ Valores vigentes em maio/2012. Para aprofundamento, consultar Lei Complementar nº 123/2006, Lei Complementar nº 139/2011 e Lei Ordinária nº 12.470/2011.

artigo relata a história da constituição de uma cooperativa de crédito, da busca por fábricas em Salvador que comprassem as fibras de sisal sem necessidade de atravessadores, e da fundação de uma fábrica de tapetes e carpetes (responsável pela geração de 400 empregos diretos). O relato também destaca a atuação da ONG Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) na capacitação técnica de agricultores, e promoção de: criação de caprinos e ovinos de forma complementar ao sisal; apicultura; educação ambiental.

Nesse relato, o Governo Federal é citado casualmente quando se mencionam: o Pronaf, a construção de cisternas via *Programa 1 milhão de Cisternas*; uma casa de cultura construída pelo BNDES; e um programa de educação ambiental patrocinado pela Petrobras. Ou seja, é um belo relato, que demonstra a importância da atuação do chamado "terceiro setor" no semiárido nordestino e, por mais que essa não fosse a intenção, exemplifica o quanto o governo federal continua a atuar esporádica e fragmentadamente em diversas comunidades carentes espalhadas pelo Brasil.

5.2. A nova (velha) Sudene

A Sudene, que foi extinta em 1999 e refundada em 2007, não parece estar desempenhando papel diferente daquele que teve durante a ditadura militar - ou seja, atuando basicamente como uma agência de incentivos fiscais. A julgar pelo breve "relato" contido no Boletim nº 8 (jan-abr/2008) da PNDR, as perspectivas são desanimadoras. O então Ministro Geddel Vieira Lima destacava que:

(...) a Sudene está de volta e com ela a vontade determinada de buscar recursos num momento em que o governo federal investe em obras estruturantes - como a Integração de Bacias Hidrográficas, Ferrovia Transnordestina, Refinaria Abreu e Lima, Ferrovia Leste-Oeste. (MINTEGRAÇÃO-BOLETIM REGIONAL nº8, 2008, p. 51)

Após o relatório afirmar que grandes empresas estavam "recebendo um retrato do potencial do nordeste", é citada afirmação do então superintendente, Paulo Fontana, que relata os seguintes planos:

Estamos desenhando uma nova gestão para a Sudene. Em Julho, vamos à Federação das Indústrias do Estado de Bahia mostrar o que a Sudene tem a oferecer para os investidores. Já fomos a Minas Gerais e vamos percorrer todos os Estados de nossa área de atuação apresentar nossos incentivos e financiamentos. (MINTEGRAÇÃO-BOLETIM REGIONAL nº8, 2008, p. 51)

O discurso do ex-ministro revela um vazio de conteúdo, pois apenas são citadas obras que já estavam no PAC e em programas do Ministério da Integração Nacional, e que seriam executadas com ou sem a “nova” Sudene. O discurso deixa a impressão que estas obras foram citadas apenas para se ter algo de grandioso a relacionar com a superintendência. Quanto ao ex-Superintendente, e sua sucinta fala, também não se encontra a mais remota referência à questão do desenvolvimento. Portanto, e infelizmente, há fortes indícios de que “nova gestão” mencionada será simplesmente uma recriação da velha Sudene descrita por Francisco de Oliveira (1977) em *Elegia para uma Re(li)gião*: uma agência capturada por algumas elites, tendo como principal missão oferecer subsídios fiscais a quem menos precisa deles.

6. CONCLUSÃO

Nota-se que os governos pós-2003 vêm adotando uma linha de política econômica de inspiração claramente desenvolvimentista, contendo uma abordagem mais complexa que o desenvolvimentismo clássico, graças às experiências histórica e teórica acumuladas. Dada a constituição de um sólido parque industrial e tecnológico, entre outros fatores, nem seria de se esperar uma abordagem idêntica àquela dos anos 1950-70 para lidar com os problemas estruturais contemporâneos.

Uma análise panorâmica deixa a impressão que os governos pós-2003 vêm realizando medidas mais eficazes com relação às políticas de inclusão difusas (universais). Os programas sociais, de universalização de infraestrutura (água, luz, transportes, internet) e de inclusão institucional (no mercado formal, na previdência social) são responsáveis por elevar a renda de milhões de brasileiros em todas as regiões do país, e obtiveram reconhecimento mundial a partir da crise da economia mundial de 2008-09, que pouco afetou o Brasil. Fica evidente também que este tipo de política, ainda que não orientada regionalmente, possui impacto muito maior em regiões mais pobres e desprovidas de infraestrutura: exatamente as que devem ser atendidas prioritariamente pelas políticas focadas de desenvolvimento regional. Portanto, como atestam: os tipos de discurso adotados por Furtado e pelo governo federal pós-2003; e os excelentes resultados quanto a segurança alimentar, inclusão (água, luz), acessibilidade (estradas) e conectividade (internet) – tais políticas podem ser consideradas como estando em consonância com os ideais do desenvolvimentismo - criando mercado interno e semeando terreno para maiores crescimento e desenvolvimento econômico.

Já as políticas regionais “tradicionais” (voltadas especificamente ao desenvolvimento socioeconômico de determinada região, com subsídios, isenções, fundos específicos) além de por vezes terem um caráter economicista e concentrador de renda (vide Sudene), não mostram resultados que saltam à vista. Os próprios exemplos destacados pelos Boletins da PNDR mostram involuntariamente a atuação fragmentada, quando não contraditória do governo federal – como em Jardim de Piranhas, ao criar a casta das indústrias atendidas pelo Sebrae, e a casta das “outras”.

Evidentemente o apoio a pequenos e médios arranjos produtivos locais visando à sua consolidação é de suma importância. Não obstante, devem ser ressaltadas em localidades como Jardim de Piranhas-RN e a região sisaleira da Bahia, a importância do pioneirismo de algumas pessoas de espírito empreendedor, além da atuação estratégica de algumas Organizações Não Governamentais, via oferecimento de estrutura jurídica e capacitação em diversas técnicas produtivas, entre outras ações. Até aqui, também não se pode criticar duramente nenhum governo, pois não é simples a tarefa de se descobrir um potencial latente em uma região estagnada, para a seguir promovê-la a uma posição de relevante dinamismo econômico partindo-se basicamente do nada.

Esse inclusive é o foco das críticas do *WDR 2009* às políticas regionais tradicionais. O relatório do Banco Mundial basicamente desacredita essa possibilidade do desenvolvimento *ex nihilo*. O *Reshaping Economic Geography* tem como uma de suas teses centrais a ideia de que as políticas regionais clássicas vêm promovendo inversão de grandes somas a fundo perdido desde o pós-guerra em diversas regiões exibidoras de indicadores sociais insatisfatórios e economias estagnadas – e no mais das vezes os resultados são pífios.

No caso brasileiro, a atuação da Sudene entre os anos 1960-1980 não nos permite refutar a argumentação do estudo do Banco Mundial. E nos dias atuais, pela atuação da “nova” Sudene, o “desenvolvimento da região nordeste” continua a ser confundido com o oferecimento de imensos subsídios a grandes empresários – locais e de outras regiões brasileiras – cujas firmas pouco ou nada contribuem para um desenvolvimento regional legítimo (crescimento econômico acompanhado de melhoria da distribuição de renda, aumento dos anos de estudo da população, etc.).

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central do Brasil. *Boletim Regional*. Vol. 4. n.1, jan. 2010. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/direita.asp?idioma=P&ano=2010&acaoAno=ABRIR&mes=01&acaoMes=ABRIR> [Acessado em maio/2012].

Bielschowsky, R. 2000. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto.

Cardoso, F. 2012. *Ainda as privatizações*. Artigo publicado na coluna seção *opinião* do portal *Estadão*: 04-mar-2012 Disponível em

<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,ainda-as--privatizacoes-,843803,0.htm>

[Acessado em maio/2012]

Furtado, C. 1981. Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, 1, p. 12-19.

_____ 1982. *Formação Econômica do Brasil*. 18ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

_____ 2000. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. In: Bielschowsky (Org.) *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal* (Vol. 1). Rio de Janeiro: Record

_____ 2003. *Discurso do professor Celso Furtado na cerimônia de criação da nova Sudene*. Disponível em

http://www.mi.gov.br/comunicacao/index.asp?area=pronunciamento_06 [acessado em julho/2012]

IBGE. 2010. *Contas Regionais do Brasil 1995-2008*. Disponível em www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2008/defaultrepond_zip.shtm [Acessado em julho/2012].

Lourenço, A. 2007. Estado e competitividade territorial espontânea – a esfinge de Jardim de Piranhas. *Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* – n. 4 (maio/agosto 2007) – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional.

Mantega, G. 1989. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 4 (out/dez), São Paulo.

Ministério da Integração Nacional (MIntegração). 2006-2011. *Boletim Regional* (Vols. 1-12). Disponível em

<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/boletim.asp> [Acessado em maio/2012]

_____ 2010. *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Disponível em

<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr2/> [Acessado em maio/2012]

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). 2011 *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), 2º Balanço 2011*. Disponível em

<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/831b6b9a7e7edf10488eda395b2b4f6a.pdf>

[Acessado em maio/2012]

Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). 2010. Acesso (necessário cadastro e senha) partir do sítio:

<http://www.mte.gov.br/pdet/index.asp> [Acessado em maio/2012]

Oliveira, F. 1981. *Elegia para uma Re(li)gião*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Roussef, D. 2012 Discurso proferido na entrega do prêmio “Almirante Álvaro Alberto para Ciência e Tecnologia” de 2011 para a economista Maria da Conceição Tavares.

Publicado no *Portal Carta Maior*. 17-mai-2012. Disponível em

http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20169&boletim_id=1195&componente_id=19199 [Acessado em maio/2012]

The World Bank. 2009. *Reshaping Economic Geography*. World Development Report.