



ARTIGO APRESENTADO NO SEMINÁRIO INTERNACIONAL
“Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as Regiões do Nordeste Brasileiro e a Baixa Califórnia, México”
Fortaleza, 29-30 de outubro de 2008

SUDENE: DO DESENVOLVIMENTO CEPALINO AO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

Fernanda Ferrário de Carvalho

Doutora em Economia Aplicada (UNICAMP) e Coordenadora de Gestão da Informação para o Desenvolvimento, da Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas da SUDENE.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar as principais correntes teóricas que influenciaram a SUDENE, ao longo de sua existência, na adoção da política de desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro. Pretende-se compreender como, por que e em que momento a SUDENE abandona, do ponto de vista teórico, o paradigma cepalino, e passa a assumir outros matizes teóricos. Foram identificados quatro grandes momentos; i) de sua criação até 1964 (quando ocorre o Golpe Militar e Celso Furtado é forçado a deixar a Superintendência); ii) desde então, ao final dos anos 80, quando a SUDENE, já bastante enfraquecida e influenciada pelos Pólos de Desenvolvimento de François Perroux, passa a adotar sua política de incentivos, destinada a criar / fortalecer grandes pólos de desenvolvimento na região; iii) do início ao final dos anos 90, quando o órgão, apesar de ainda manter sua política de incentivos, abandona a idéia dos grandes pólos, e passa a adotar o paradigma do desenvolvimento sustentável, incluindo o meio ambiente como elemento importante do desenvolvimento (o Projeto Áridas, de 1994, é o ponto de partida “concreto” desse novo momento); e iv) a partir do final da década de 90, quando a SUDENE, influenciada pelas diversas correntes teóricas de desenvolvimento local, passa a desenvolver / incentivar diversas iniciativas locais, tendo como pressuposto o desenvolvimento endógeno.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; arranjos produtivos locais, Nordeste; SUDENE.

Abstract

This article aims to analyze the main theoretical currents that influenced the SUDENE over its existence, in adopting the policy of regional development in Northeast Brazil. The aim is to understand how, why and when the SUDENE **leaves**, in the theoretical point of view, the Cepal paradigm, and shall take other hues theoretical. We identified four key moments: i) from its inception until 1964 (when occurs the military coup and Celso Furtado is forced to leave the Superintendency); ii) since the end of the '80s, when the SUDENE, already quite weak and influenced by the Development of Poles from François Perroux, adopts its policy of incentives, designed to create / strengthen major poles of development in the region; iii) the beginning to the end of the 90s, when the institution, though still maintaining its policy of incentives, abandons the idea of large poles, and shall adopt the paradigm of sustainable

development, including the environment as an important part of development (the *Projeto Áridas*, 1994, is the starting point for "concrete" this new time); and iv) From the end of the 90s, when the SUDENE, influenced by various currents of theoretical development, begins to develop / promote various local initiatives, having the endogenous development as a assumption.

Key-words: regional development; local productive arrangements, Northeast; SUDENE

SUDENE: do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno*

*Fernanda Ferrário de Carvalho*¹

“Nem mesmo as mudanças de rumo instituídas pelas forças mais conservadoras do País e da Região, a partir de abril de 1964, foram capazes de alterar as bases da cultura do planejamento e do trabalho organizado pela mais bem sucedida das Superintendências de Desenvolvimento Regional instituídas no Brasil. Não dá, porém, para deixar de lado, o fato de as gerações formadas sob o signo do desenvolvimento planejado em bases regionais, pela Sudene originária, terem tido que conviver com as formulações que a Superintendência viria a adotar, consoante as diretrizes estabelecidas em Brasília ou fora do Brasil. De fato, depois de 1964, a Sudene foi instada a adotar as concepções do “desenvolvimento rural integrado”, do “desenvolvimento local integrado”, do “desenvolvimento sustentável” e do “desenvolvimento baseado em clusters”. Na realidade, muitos sudeneanos se esforçaram para não se deixar levar pelo mimetismo de tais formulações, construídas segundo leituras envolvidas por embalagens que, de novo, tinham apenas a cor e as facetas de suas apresentações formais, do tipo “capriche na capa”, que isso vende”. (CARVALHO, Otamar de. Cadernos do Nordeste)

Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar as principais correntes teóricas que influenciaram a SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, ao longo de sua existência, na adoção da política de desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro. Com isso, pretende-se tentar estabelecer uma “conexão” entre as formulações teóricas que o órgão adotou e as principais transformações, estruturais ou não, por que a região passou, desde a criação da Superintendência.

Nesse primeiro momento da pesquisa, foram identificados quatro grandes influências teóricas: a teoria cepalina; os Pólos de Desenvolvimento de François Perroux, através da adoção de Complexos Industriais e de pólos de desenvolvimento rural integrado; o desenvolvimento sustentável, que sofreu grande influência do Banco Mundial; e por fim as diversas contribuições teóricas de desenvolvimento local, cujo pressuposto é o desenvolvimento endógeno.

Seguindo esses momentos, o artigo está estruturada em 5 partes, além dessa breve introdução. No primeiro item, analisa-se o modelo desenvolvimentista e a influência cepalina nos primeiros anos de atuação da SUDENE. Em seguida, procura-se compreender a importância dos incentivos e a disseminação dos pólos de desenvolvimento na economia nordestina, dentro do contexto dos Planos de Desenvolvimento do período autoritário. No

* O presente artigo é uma primeira versão de um trabalho que venho realizando no sentido de compreender as principais linhas teóricas que influenciaram a atuação da SUDENE, com vistas a traçar um paralelo entre essas influências e as principais transformações por que passou a região nordestina.

¹ Doutora em Economia Aplicada (UNICAMP) e Coordenadora de Gestão da Informação para o Desenvolvimento, da Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas da SUDENE.

terceiro item, faz-se uma retrospectiva de como a SUDENE de certa forma “abandona” o paradigma desenvolvimentista para assumir “o novo paradigma do desenvolvimento sustentável”. No quarto item, são analisados a importância do “local” e do desenvolvimento endógeno. Por fim, são feitas algumas considerações finais.

1. O modelo desenvolvimentista e a influência cepalina nos primeiros anos de atuação da SUDENE

Em meados da década de 50, o Nordeste era um “turbilhão efervescente”, e as pressões e os movimentos sociais estavam eclodindo com muita força na região. Diante disso, o Governo Federal criou, em 1956, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN (que resultou na criação da SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, em 1959), “encarregado de identificar os principais problemas da região, as oportunidades para superá-los, e os mecanismos mais eficazes para desenvolver econômica e socialmente a Região” (CARVALHO, 2001).

O GTDN continha uma abordagem histórica e foi um marco no enfrentamento do problema regional no Brasil, ao mostrar, pela primeira vez, que os recursos naturais não eram os únicos fatores sobre os quais as ações governamentais deveriam agir. As suas propostas visaram sobretudo à reestruturação econômica e social da região.

Com a utilização do método de análise desenvolvido pela CEPAL, o GTDN tenta reproduzir as teses cepalinas em um espécie de “moldura nordestina” (Oliveira, 1981). “Nesse sentido, haveria, entre o Nordeste e o Centro-Sul, uma relação típica entre centro (produtor de bens industrializados) e periferia (produtora de matérias-primas). Tal relação estaria baseada em uma deterioração dos termos de troca entre as regiões, o que significava que o poder de compra da região mais atrasada era cada vez menor em relação ao da moderna”² (CARVALHO, 2001).

Para tirar a região da estagnação em que se encontrava, o GTDN apontava como condição *sine qua non* a necessidade de profunda transformação agrária e agrícola, além da industrialização. O desenvolvimento só seria factível mediante a diversificação da produção interna, ou seja, através da industrialização. Como assinala o documento,

“Nestas condições, a única forma de incrementar, com segurança, o nível de renda da região seria desenvolver outras atividades, especialmente a industrialização” (GTDN, 1959).

O GTDN pretendia “criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira”. Em tese, sua proposta era transpor para os marcos da região uma política de industrialização assentada, marcadamente, na substituição regional de importações. Diante

² Com relação a esse ponto, Cano (1985: 18/19) faz uma importante crítica. Segundo o autor, “a concepção ‘Centro-periferia’ só é válida quando aplicada ao relacionamento entre Estados-nações politicamente independentes, e não entre regiões de uma mesma nação, onde a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizada por medidas discriminatórias de política cambial, tarifária e outras, salvo aquelas relacionadas às chamadas políticas de incentivos regionais”. Nesse sentido, o GTDN se equivoca ao tentar transpor para os marcos da região Nordeste uma política cepalina de industrialização orientada para a substituição de importações no marco nacional, “tentando compensar, precariamente, através de incentivos fiscais, a inexistência de fronteiras políticas regionais lastreadas por dispositivos alfandegários ou fiscais protecionistas ao Nordeste” (Cano, 1985: 21).

disso, a “nova” industrialização preconizada para a região deveria ter um caráter autônomo e, predominantemente, de base regionalista. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004)

Segundo Celso Furtado, o esquema cepalino sobre a divisão internacional do trabalho era reproduzido em escala intraregional. Ou seja, a constituição de um centro industrial no Sudeste, a partir da primeira metade do século XX, reproduzia o mesmo padrão de relacionamento que dera origem às nações industrializadas e outras fornecedoras de insumos e matérias-primas. Assim, a existência de centros industriais tenderiam a inibir a diversificação das economias estruturadas na produção e comercialização de produtos primários, pois as relações entre estas duas economias “tendem sempre a formas de exploração”. Em outras palavras, a trajetória do processo de desenvolvimento seria configurada por relações espoliativas entre os estados mais industrializados e o restante do país.

Verifica-se, com isso, que o discurso hegemônico sobre o qual girou a polêmica regional nesse período não se deu através de uma argumentação “original”, mas, antes, por uma forte “internalização” da discussão sobre as relações internacionais.

Em uma época onde se generalizavam as teses de vinculação da questão do subdesenvolvimento ao imperialismo e de predominância da economia agrária sobre a industrial, não foi muito difícil a transposição do discurso cepalino como eixo explicativo dos “desequilíbrios regionais”. As análises que balizaram a discussão internacional da “deterioração das relações de troca” foram tomadas, em muitos aspectos, como enfoques que permitiam o entendimento das relações entre “economias industrializadas” e “economias agrícolas” como relações colonialistas (teoria de “imperialismo sanguessuga”). Segundo DINIZ FILHO e BESSA (2006),

Não seria exagero afirmar que a idéia de planejamento regional herdado da fase pré-64 é construída em função da assimilação *in loco* da teoria cepalina do subdesenvolvimento. O enfoque centrado no binômio intervenção estatal / indústria preconizado nas diretrizes de criação da Sudene é exemplar neste sentido, dado que estas recomendavam o desenvolvimento industrial como forma de garantir o crescimento regional sem comprometer a autonomia dos estados nordestinos no processo de integração da região no mercado nacional. (DINIZ FILHO; BESSA, 2006)

No âmbito político, esse processo reforça o papel do Estado como agente capaz de produzir instrumentos de intervenção e o consolida como instância de decisão onde se objetivam políticas antes realizadas no âmbito estritamente regional. (DINIZ FILHO; BESSA, 2006)

Com o advento do golpe militar, a SUDENE sofreu uma forte intervenção e um redirecionamento de suas diretrizes. A partir daí, os governos militares trataram de tirar a relativa autonomia e legitimidade da SUDENE e transferiram investimentos para outras atividades econômicas e para outras regiões do país, esvaziando completamente a força coordenadora da agência de desenvolvimento do Nordeste. Segundo LYRA (2007):

“A repressão no Nordeste foi muito forte, obrigando a muitos profissionais jovens que estavam trabalhando em prol do desenvolvimento regional a se deslocarem para outras regiões do país e para o exterior. Isso trouxe conseqüências negativas para o futuro da região, porque a Sudene vinha produzindo uma verdadeira revolução administrativa no Nordeste. A partir do golpe, a Sudene nunca chegou a se recuperar inteiramente. Os militares não foram capazes de conceber uma nova estratégia para o desenvolvimento regional, nem sequer de implementar adequadamente a que havia sido desenhada por Celso Furtado. Não obstante, a Sudene foi uma idéia tão forte que, mesmo assim, ainda cumpriu por vários anos papel importante na industrialização da Região”. (LYRA, 2007)

“... os militares, após a vitória do golpe não levaram adiante as propostas originais da Sudene e desencadearam um processo violento de repressão contra seus servidores mais qualificados, considerados subversivos. Perdeu-se a perspectiva de um desenvolvimento integral da região, no plano programático. Muitos técnicos foram submetidos a um verdadeiro tribunal de guerra, instalado no âmbito da Sudene. Os que se salvaram dessa primeira investida foram progressivamente sendo afastados, ou afastaram-se espontaneamente, uns para o setor privado, outros deixaram a região e mesmo o país. A falta de rumo da Sudene a transformou num mero balcão de concessão de incentivos fiscais ao investimento de empresas, desconsiderando a necessidade de elevar a competitividade sistêmica da economia regional. Disto resultaram duas conseqüências negativas: muitos empreendimentos privados fracassaram, com notório desperdício de recursos, e foram progressivamente mingando as oportunidades de investimentos rentáveis”. (LYRA, 2007)

Cabe salientar, por fim, que a maior crítica que se faz ainda hoje em relação à visão industrializante (com vistas a criar um centro manufatureiro autônomo), oriunda do GTDN e defendida pela SUDENE, é não ter percebido que as possibilidades de implementação de um modelo de industrialização no Nordeste naqueles moldes, dentro de um contexto de crescente inserção da economia brasileira na economia capitalista mundial, eram bastante remotas, senão impossíveis. A esse respeito afirma Cano (2000, p. 113-114):

“[...] essa concepção industrializante do GTDN pode ser criticada por não se ter dado conta de que a industrialização que se processava no país, a partir de meados da década de 1950, já não guardava as mesmas relações que predominaram no processo até então desenvolvido por substituição de importações”.

2. Os incentivos e os pólos de desenvolvimento

No início dos anos 1970, uma nova estratégia de desenvolvimento foi elaborada, e o papel da SUDENE foi redefinido, com a perda de sua autonomia relativa para formular as políticas de desenvolvimento regional. A partir de 1972, a estratégia de desenvolvimento regional brasileiro passou a ficar atrelada à estratégia dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que tinha por base a criação de condições para a intensificação do processo de integração inter-regional, através do Plano de Integração Nacional (PIN), e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (PROTERRA)³. (VIEIRA, s/d)

Essas mudanças começaram a se conformar no I PND (1972-1974), que representou uma mudança na concepção do papel da agricultura no desenvolvimento econômico do país, com reflexos diretos sobre a questão agrária. Isso se deveu ao abandono da idéia de se resolver o “problema agrário” e à substituição da estratégia de desenvolvimento regional global por uma estratégia de pólos de desenvolvimento.⁴ (VIEIRA, s/d)

Em meados da década de 70, o quadro apresentado pela economia Nordeste era bastante diverso daquele dos anos 60, quando os incentivos fiscais foram instituídos. O Nordeste, agora atrelado economicamente às áreas mais industrializadas do País, dando

³ O objetivo desse Programa era favorecer o deslocamento dos "excedentes" populacionais, especialmente nordestinos, para a nova fronteira agrícola localizada no Norte e no Centro-Oeste, com vistas a diminuir as pressões decorrentes da grande concentração de terras na região, para preservar a secular estrutura fundiária do Nordeste.

⁴ A estrutura fundiária deixa de ser apresentada como um dos gargalos do processo de desenvolvimento nacional, abolindo-se a *reforma agrária* como elemento estratégico das políticas de desenvolvimento.

continuidade a um processo que iniciara em 1961, passa a acompanhar o dinamismo do restante da economia brasileira⁵.

A fase do auge do “Milagre Econômico” (1967-1973) chegara ao fim. Os setores que haviam impulsionado o crescimento já haviam perdido fôlego, acarretando, assim, o arrefecimento da atividade econômica. O cenário internacional, por sua vez, era bem mais preocupante: havia eclodido o primeiro choque do petróleo, e a economia mundial sofria suas conseqüências (CARVALHO, 2001).

É nesse contexto que se dá início à passagem para uma nova fase da economia regional, principalmente com o surgimento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de 1974. O II PND tinha como principal objetivo completar a matriz industrial (intersectorial) do País e diminuir a dependência externa, além de possibilitar uma maior complementaridade inter-regional. Em relação ao Nordeste, uma característica marcante do II PND é a visão de industrialização diferente do GTDN. Enquanto o GTDN, dentro da visão Cepalina, propunha o fechamento do elo produtivo, com a produção, inclusive, de bens de capital na região, o II PND procura integrar o Nordeste à base produtiva nacional, ou seja, procura a complementaridade da economia local à economia do país. Uma de suas preocupações era incrementar o crescimento do produto nacional e regional, mas aproveitando os tipos específicos de produto que a região pudesse oferecer. A região, dessa forma, deixa de ser vista como elemento autônomo, e passa a ser encarada como parte integrante à economia nacional (CARVALHO, 2001).

Em nível regional, o II PND, que trazia embutido dentro de si a ideologia do “Brasil Potência”, inseriu alguns princípios que visavam à maior integração dos diversos espaços regionais. Assim, o referido plano estabeleceria dois elementos novos à estratégia de intervenção do Estado no Nordeste: da perspectiva agrícola, foram criados os Programas Especiais, voltados para o desenvolvimento rural integrado de áreas selecionadas, cujo objetivo maior era a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora; e, da perspectiva industrial, seria estimulada a instalação de Complexos Industriais na região⁶, cuja idéia ganhara força no Brasil na segunda metade dos anos 60.

Com relação aos Programas Especiais, foram concebidos de forma centralizada fora do âmbito do planejamento regional, que tinha como órgão coordenador a SUDENE, o que reflete o aumento do poder central e a crescente marginalização da SUDENE nos processos de decisão. Evidenciam, também, a tendência a tratar as questões do Nordeste a partir da agropecuária (Tavares, 1989).

Esses Programas Especiais contemplavam inúmeras áreas periféricas do território nacional. Ou seja, enquadraram-se na nova estratégia de ação do governo federal com respeito às ‘questões regionais’ do País, as quais enfatizavam a necessidade de promover o processo de integração econômica e social do espaço brasileiro, e não mais a redução das desigualdades regionais.

No Nordeste, os principais foram o Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste (Programa Sertanejo), ambos recebedores de recursos do PROTERRA. O Projeto Sertanejo tinha por objetivo estimular o desenvolvimento das áreas secas do Nordeste. Quanto ao POLONORDESTE,

⁵ É a fase em que o processo de “Integração Produtiva” se completa, e vão deixando de existir economias regionais, para surgirem economias nacionais regionalmente localizadas (Oliveira, 1981; Araújo, 1995a).

⁶ Uma vez que o II PND projetava o crescimento industrial baseado nos setores de insumos básicos e de bens de capital, os grandes complexos regionais, nacionalmente integrados, passam a ter um papel destacado.

“esse projeto é a expressão mais bem acabada da nova estratégia de desenvolvimento regional, pois se volta para a concentração dos investimentos em determinados espaços considerados estratégicos (Valle, 1977), expressando uma estratégia de criação de "pólos de desenvolvimento" regionalmente articulados”. (VIEIRA, s/d)

Da perspectiva industrial, a idéia de se utilizar Complexos Industriais como um instrumento de desenvolvimento econômico do Nordeste coadunava-se, em primeiro plano, com os objetivos estratégicos em nível nacional, de expansão industrial do País. A região passa a desempenhar de forma mais efetiva um importante papel na cadeia produtiva do País, ou seja, a especialização na produção de bens intermediários (petroquímica, química, metalúrgica, borracha, plásticos etc), que de um lado asseguraria a produção de excedentes exportáveis e, de outro, reforçaria a base do sistema industrial brasileiro.

No plano regional, além de representarem um objetivo implícito de desconcentração industrial, a concepção dos Pólos ou Complexos Industriais também significa a possibilidade de maiores externalidades e efeitos multiplicadores para a economia regional.

À concepção da implantação de Complexos Industriais se somaria uma reformulação no sistema de incentivos fiscais, que culminou na criação, em 1974, do Sistema FINOR, cuja lógica de funcionamento se revelaria muito mais ao alcance das grandes empresas. Além disso, tal reformulação “guardava íntima correlação com a estratégia dos complexos industriais” (Galvão, 1987: 116).

Contrariando as proposições do GTDN, a rigor desde meados da década de 1960 a política de industrialização do Nordeste vinha privilegiando os grandes compartimentos industriais. Essa tendência agudizou-se ainda mais, com a implantação, no decorrer da década de 70, de complexos industriais no Nordeste, como: o Complexo Petroquímico de Camaçari; o Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe; o Pólo Cloroquímico de Alagoas; o Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte; o III Pólo Industrial do Nordeste; o Pólo Mínero-metalúrgico do Maranhão, além do Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), do Pólo Têxtil e de Confecções de Fortaleza (Ceará), do Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro) e do Pólo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte).

A concepção adotada a partir da década de 70 tinha como pano de fundo a teoria dos pólos de desenvolvimento, originalmente elaborada por François Perroux, na década de 50. De acordo com a citada teoria, a economia capitalista tenderia a produzir pólos que se constituiriam a partir da localização de indústrias num determinado espaço econômico, as quais desempenhariam uma força centrípeta na atração de novos investimentos (Perroux, 1974). Esses pólos estabeleceriam relações com outros espaços polarizados através da estruturação de sistemas de transportes e comunicações, estruturando *eixos* de desenvolvimento. Procurava-se, com os investimentos nas áreas delimitadas, produzir efeitos irradiadores na economia regional. (VIEIRA, s/d)

Do ponto de vista teórico, acreditava-se que o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas seria possível de ser obtido com a implantação de empreendimentos de grande porte, que ancorassem o desenvolvimento posterior de uma cadeia produtiva mais ampla e adensada. Para a atração desses investimentos preconizava-se a concessão de benefícios fiscais (como foi o caso do Finor no Nordeste) (SICSÚ, LIMA; SILVA, s/d)

Os pólos de desenvolvimento lograram alcançar expressivos níveis de crescimento de produtividade e incremento tecnológico, mas os efeitos propagadores esperados para o restante da economia regional pouco se fizeram sentir. Ao contrário, as desigualdades espaciais foram mantidas e, em muitos casos, até aprofundadas, quando não recriadas, e agravou-se a concentração de renda. (VIEIRA, s/d)

Não obstante o fator indutor dos investimentos no Nordeste ter sido, em princípio, determinado pela volumosa cesta de benefícios concedidos ao capital, as decisões de continuar investindo na região foram mudando gradualmente, passando a ser definidas em função das novas alternativas que surgiam com o desenvolvimento do processo de acumulação de capital nos distintos setores dos vários espaços regionais. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004)

Nesse processo, a industrialização do Nordeste, antes programada para ser funcional ao mercado regional, inverteu-se completamente, passando a ter concatenação direta com o sistema nacional. Segundo Moreira (1979, p. 84),

“a industrialização perde seu caráter originalmente proposto, como elemento de uma estratégia mais ampla e integrada de desenvolvimento regional, passando o Nordeste a funcionar como área de expansão, sobretudo da inversão de grandes empresas, numa conjuntura [...] de busca de novas formas para a [...] acumulação de capital”. Nessa perspectiva histórica, ressalta Araújo (1992, p. 5) que “a proposta inicial da SUDENE de constituição de um ‘centro autônomo de expansão manufatureira’ não foi implementada e ficou definitivamente inviabilizada nesse novo contexto”. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004)

Diante disso, ocorreu a “homogeneização” dos subespaços regionais pelo capital monopolista em expansão, no sentido de estabelecer o domínio sobre os mercados periféricos, bem como sobre a exploração de determinadas fontes de recursos naturais existentes nessas áreas, ou mesmo para tirar proveito de algumas vantagens locacionais que lhes permitissem obter altas taxas de lucro. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004)

Em essência, quando se analisa a evolução e o aperfeiçoamento da legislação do sistema de incentivos no Nordeste, constata-se que ocorreu um “desvio” desse mecanismo, no sentido de se transformar cada vez mais num instrumento de indução intencional de capitalização de grandes empresas privadas, notadamente para as empresas do Sudeste do país. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004)

Neste sentido, a SUDENE se evidenciaria como instrumento da “nacionalização do capital”, à medida que se generalizava no Nordeste uma forma de reprodução originariamente estruturada no Sudeste. Assim, a SUDENE – inicialmente concebida tendo como um de seus propósitos criar condições de desenvolvimento “autônomo” baseadas no desenvolvimento de uma industrialização regional – transforma-se, contraditoriamente, um mecanismo de destruição acelerada da própria “economia regional” nordestina, no contexto do movimento de integração mais amplo (Oliveira, 1977). (DINIZ FILHO; BESSA, 2006)

Os desdobramentos da política implantada pela SUDENE no período de regulação autoritária consolidaram o processo de integração daquela área ao restante do país. A presença de empresas estatais na montagem de importantes parques industriais e o afluxo de investimentos privados originados do Centro-Sul, atraídos pelos ganhos garantidos pelos incentivos fiscais, incidiram de forma decisiva no processo de modernização regional imposto pelo regime militar. (DINIZ FILHO; BESSA, 2006)

Embora tenham tido resultados concretos em termos de ampliação da estrutura produtiva, essas experiências têm sido alvo de muitas críticas, principalmente devido aos altos custos, e aos benefícios insuficientes em termos sociais e mesmo econômicos. Isso porque os ganhos registrados não foram maximizados, em parte pela falta de uma estratégia mais bem aprimorada de definição de prioridades com base no adensamento de cadeias produtivas, ou de foco em determinados segmentos industriais mais utilizadores de mão-de-obra e de outros recursos com maior abundância relativa nessas regiões. Além disso, a falta de uma estratégia mais bem definida de desenvolvimento tecnológico levou à dependência de tecnologias importadas e um baixo dinamismo. (SICSÚ, LIMA; SILVA, s/d)

Em boa parte em função desses resultados insatisfatórios e também em virtude de mudanças nos métodos e processos produtivos observados, como em algumas regiões da Terceira Itália, o planejamento do desenvolvimento econômico vem passando por uma reorientação em termos de objetivos, mas também de métodos. Nesse sentido, tem incorporado mais intensamente as instâncias locais e as atividades de menor escala. Isso reflete também uma maior democratização das sociedades capitalistas, inclusive das chamadas de industrialização retardatária. Com isso diferentes atores sociais passaram a ter um pouco mais de acesso aos níveis decisórios, até mesmo por conta da reorientação dos Estados Nacionais e da descentralização do poder da instância federal para as estaduais e municipais. (SICSÚ, LIMA; SILVA, s/d)

Não se pode negar que houve avanços e desenvolvimento, ainda que restrito, mas os seus frutos foram altamente concentrados, dependentes de uma forte participação estatal e com uma grande exclusão social. Não houve o “natural” espraiamento dos frutos do progresso que se esperava automático, segundo a teoria dos Pólos de Desenvolvimento. (SICSÚ, LIMA; SILVA, s/d)

Como diretriz de desenvolvimento do Estado, o discurso regional de extração cepalina tornou-se hegemônico até meados da década de 60, quando as forças militares reequacionaram a discussão territorial no país com a adoção de políticas de desenvolvimento regional assentadas nos preceitos da “ciência regional”. Rapidamente, difundiram-se programas voltados para a difusão do desenvolvimento em torno dos centros dinâmicos do país e seus “pólos de desenvolvimento” (Costa, 1988). Pressupondo que as economias regionais não possuíssem motivações internas capazes de promover a diversificação de suas estruturas produtivas, as inovações industriais do Centro-Sul agiriam favoravelmente no processo de crescimento econômico em todo o país, condicionando a modernização global da economia pela irradiação do progresso (ou, na linguagem então utilizada, pelo “efeito dominação”). Como um grande mercado consumidor de insumos e alimentos, os estados de industrialização mais avançada assegurariam uma condição estável para o crescimento das regiões que fossem capazes de capitanear os benefícios advindos das relações de complementaridade. (DINIZ FILHO; BESSA, 2006)

Neste sentido, em contraste com a teoria cepalina, a perspectiva da ciência regional aceitava a diferenciação centro-periferia como uma manifestação natural do desenvolvimento (Correa, 1986). (DINIZ FILHO; BESSA, 2006)

As políticas de desenvolvimento deveriam orientar uma diferenciação hierarquizada do processo de integração nacional, não constando da agenda do Estado priorizar a superação das disparidades proporcionadas pelo desenvolvimento desigual, mas antes orientar o fortalecimento da articulação inter-regional do mercado interno. Nesta ótica, o processo de integração passa a ser equacionado através de projetos de ampliação das fronteiras econômicas internas — sobretudo em direção à Amazônia e, secundariamente, ao Centro-Oeste —, passando ao largo da preocupação redistributiva do regionalismo da década de 50 e dos discursos que apontavam planos de confronto entre o Centro-Sul e o Nordeste. Aqui, a região é menos uma identidade buscada no confronto de forças sociais determinadas dentro de um campo de luta ideológica ricamente politizado, do que um espaço geográfico reificado pela tecnocracia estatal dentro das novas diretrizes impostas pelos órgãos de planejamento no país e na construção do “Brasil Potência”. No fundo, com o estreitamento do campo democrático, a despolitização da “questão regional” tem como base a negação dos pressupostos políticos da discussão cepalina, buscando pontuar que o processo de integração passa pela separação da “questão das disparidades regionais”, da “questão regional” e da “questão nordestina” em esferas de discussão bastante diferenciadas. (DINIZ FILHO; BESSA, 2006)

3. O paradigma do desenvolvimento sustentável

No final da década de 70, emerge nos países desenvolvidos o debate sobre a “crise ambiental”, que sofreu fortes influências de um contexto marcado pela crise do fordismo e pela crítica ao Estado intervencionista. Assim, a “crise ambiental” se desenrola como uma crise da idéia de desenvolvimento que, por sua vez, está intimamente relacionada com a crise das idéias intervencionistas, e consubstancia o centro das críticas liberais que ressurgem nesse momento. (VIEIRA, 2003)

A crítica da idéia de desenvolvimento tem origem em um modelo comum a todos os países desenvolvidos: a industrialização. O acelerado desenvolvimento industrial por que os países, principalmente desenvolvidos, passaram proporcionou inúmeros impactos, tanto sociais quanto políticos, a exemplo do grande aumento de produtividade do trabalho humano, do aumento da produção, do rebaixamento do valor e dos preços das mercadorias, e da ampliação do consumo, com a formação de um mercado mundial e uma expansão da produção e do consumo de matérias-primas cada vez maior.

Tais fatos, ao lado da crise do modelo fordista e da ascensão das idéias liberais, tornaram cada vez mais evidentes uma verdadeira “catástrofe ambiental”, e colocaram em dúvida a capacidade de reprodução do capitalismo como modo de produção e de sociabilidade humana no futuro. Mais do que nunca se percebeu que grande parte de nossos recursos naturais são esgotáveis, e que os que são renováveis não conseguem ser repostos na velocidade necessária para acompanhar o consumo desenfreado, especialmente nos países ricos (VIEIRA, 2003)

Diante disso, as respostas dadas pelo capital “global” foram o “consenso liberal” e a crítica radical das políticas de regulação econômica. Para os países periféricos do capitalismo mundial, isso significou a perda de autonomia quanto à formulação de suas próprias estratégias de desenvolvimento, ou seja, a transferência das decisões sobre as políticas econômicas do Estado nacional para instâncias externas, especialmente financeiras. No Brasil, a consequência mais imediata foi a crise do Estado desenvolvimentista, cujo modelo de desenvolvimento modernizara a economia e a sociedade brasileiras. (VIEIRA, 2003)

Como consequência, verifica-se, também no Nordeste, uma mudança no paradigma de desenvolvimento regional, que até então seguia o modelo desenvolvimentista. Em seu lugar, surge o que tem sido chamado de “novo paradigma de desenvolvimento sustentável”. (VIEIRA, 2003)

Essa mudança de paradigma deu-se nos primeiros anos da década de 1990, principalmente a partir da elaboração do Projeto Áridas, e está associada à nova estratégia de liberalização e desregulamentação econômica dos governos dos países desenvolvidos. Essa nova estratégia foi colocada em prática, no campo político, através dos organismos internacionais (como a ONU), no campo do financiamento, através de organismos financeiros (como o Banco Mundial), e no campo econômico, através da ação das grandes corporações econômicas internacionais e do grande capital rentista. (VIEIRA, 2003)

Tal estratégia coaduna-se com as exigências de ajustamento da estrutura e das políticas do Estado, cuja implicação mais significativa é a perda da capacidade do Estado de atuar como agente político e econômico contra as contradições engendradas pelo livre-mercado. Uma de suas consequências mais imediatas foi o abandono progressivo das políticas de industrialização e modernização que marcaram a ação do Estado, no Nordeste, desde a década de 1960, através das políticas de desenvolvimento industrial da SUDENE. (VIEIRA, 2003)

Nesse processo, o Banco Mundial e seu discurso de combate à pobreza tiveram grande influência. Segundo o Banco Mundial, a pobreza era a principal geradora da degradação ambiental, configurando-se como a principal variável que explica o crescimento dos problemas ambientais.

Nos relatórios de 1990 e 1992, conjugaram-se dois pontos centrais que foram o fundamento da estratégia de desenvolvimento proposta pelo Banco Mundial para os países “em desenvolvimento”, e que determinaram a lógica dos programas financiados pelo BIRD a partir da década de 1990: combate à pobreza e desenvolvimento local. Ou seja, a relação entre sustentabilidade ambiental e desenvolvimento só pode se realizar pelo combate à pobreza. Ressalte-se, ainda, que o elemento central da estratégia de desenvolvimento sustentável é a participação das comunidades locais. Não é à toa, portanto, que combate à pobreza e desenvolvimento local aparecem como partes essenciais do conceito de desenvolvimento sustentável⁷. (VIEIRA, s/d)

No Nordeste, três iniciativas devem ser destacadas. No início dos anos 1980, foi criado o Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste, que gerou, em 1985, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP), o qual tinha como preocupação “diminuir o grau de pobreza” na zona rural (Sudene, 1990, p.2), ainda se enquadrando, pelo menos até 1993, na categoria de programa de desenvolvimento rural. Depois, foi redefinido no âmbito da nova estratégia centrada nas duas linhas mestras das políticas do BIRD hoje: *desenvolvimento comunitário e alívio à pobreza*. (VIEIRA, s/d)

Em 1991, foi criada, no Congresso Nacional, a Comissão Especial Mista sobre *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro*, cujo objetivo foi fazer um balanço das ações do Estado no desenvolvimento regional e propor ações que superassem os “desequilíbrios” regionais. Essa comissão produziu um relatório cujas conclusões gerais apontavam para a necessidade de uma reorientação estratégica para o desenvolvimento regional. Segundo VIEIRA (s/d),

“O relatório, entre outras coisas, analisou as causas dos *desequilíbrios* regionais no Brasil e propôs, como saída, a superação das noções tradicionais de desenvolvimento regional, influenciadas ainda àquela época pela visão do GTDN, e a adoção de um novo modelo orientado pelas novas concepções de desenvolvimento que estavam em pleno amadurecimento e que atendiam pelo nome de “desenvolvimento sustentável”. O documento incorpora as críticas às políticas desenvolvimentistas, esboçando uma concepção de Estado e de regulação econômica de nítida ascendência neoliberal, ao defender a aplicação de medidas como ajuste fiscal, abertura externa, desregulamentação da economia, desestatização, além da descentralização e da “delegação de competências” à sociedade (Brasil, 1993, p.32-33)”. (VIEIRA, s/d)

Em 1993, o *Projeto Áridas*, cuja missão era “elaborar” um novo modelo de desenvolvimento para o Nordeste. Para o *Projeto Áridas*, um dos pontos que distinguem o novo modelo (desenvolvimento sustentável) do anterior (desenvolvimentista) diz respeito à compreensão do desenvolvimento como um “processo global”, em contraponto à visão desenvolvimentista, que era *economicista* e exclusivamente voltada para o crescimento econômico.

⁷ A conjuntura da década de 1980 foi marcada pela crise da dívida, pelo conseqüente esgotamento do Estado desenvolvimentista no Brasil, por forte crise econômica e descontrole inflacionário. Devido às limitações financeiras causadas pelo comprometimento fiscal com o pagamento dos serviços da dívida, os financiamentos de organismos como o Banco Mundial acabaram constituindo uma necessidade para a preservação do modelo que estava sendo gestado. A presença das agências de financiamento externo (BIRD e BID) nas políticas de desenvolvimento no Nordeste, desde então, tornou-se cada vez maior, especialmente a partir do início da década de 1990. (VIEIRA, s/d)

Especificamente, para o *Projeto Áridas*, o combate à pobreza e a participação da sociedade justificam a própria elaboração da nova estratégia, que pressupõe uma integração das ações políticas, da gestão e do controle social e exige uma adequação institucional, coerente com a concepção do Projeto Áridas, cuja orientação se vincula às novas tendências e concepções relativas ao Estado e às suas relações com a sociedade, com a redefinição dos papéis e funções das esferas públicas e privadas.

É nesse contexto de redefinições estratégicas que se verifica uma adesão generalizada, por parte dos governos estaduais nordestinos, ao novo paradigma de desenvolvimento, a partir de 1995, com a adoção de planos estaduais de desenvolvimento sustentável (que seguem o modelo proposto pelo *Projeto Áridas* e que têm, no combate à pobreza, o objetivo justificador de toda a política de desenvolvimento). (VIEIRA, s/d)

A partir de então, a SUDENE, que fora uma das diversas instituições que trabalharam na elaboração do Projeto Áridas, passa a adotar o paradigma do desenvolvimento sustentável, não apenas no sentido “ambiental”, mas também no sentido da “sustentabilidade”.

4. A importância do “local” e o desenvolvimento endógeno

Na tentativa de se obter um processo menos excludente e com maior internalização dos seus frutos, e diante da crise fiscal e do surgimento de novas estratégias observadas em alguns países, no início dos anos 90 começaram a surgir no Brasil novas concepções teóricas aplicadas ao planejamento regional.

Nesse processo, inúmeros argumentos favoráveis à adoção de políticas de **desenvolvimento endógeno** e sistemas de formulação participativos surgiram, em oposição aos modelos de desenvolvimento “de cima para baixo” adotados no auge do processo de industrialização nacional. (UDERMAN, 2008)

Segundo AMARAL FILHO (1999), **desenvolvimento regional endógeno**⁸ pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões, e conseqüentemente a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região. O diferencial desse processo está no fato de que passa a ser estruturado pelos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado; assim, a base de decisões autônomas por parte dos atores locais amplia-se. Ainda de acordo com AMARAL FILHO:

“o desenvolvimento endógeno deve ser entendido, antes de tudo, como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região. Isto deve ser processado no sentido de criar um ambiente ótimo e atrativo para capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local e/ou permitir as atração e localização de novas atividades econômicas numa perspectiva de economia aberta e de sustentabilidade” (AMARAL FILHO, 1999).

Na década de 1990, o conceito de capital social passava a permear o discurso de organismos internacionais, governos e organizações não-governamentais. Assim, com base em inúmeras pesquisas (a exemplo da Terceira Itália e do *Silicon Valley*), recomendações e

⁸ Na teoria macroeconômica, o conceito de **desenvolvimento endógeno** está associado ao surgimento da *teoria do crescimento endógeno*, que passa a utilizar o axioma dos rendimentos crescentes.

propostas de políticas públicas dirigidas para o fortalecimento institucional, para a qualificação de pessoal e para a formação de redes, *clusters*, Sistemas Locais de Inovação e Arranjos Produtivos Locais passaram a ocupar um destaque crescente nas agendas de desenvolvimento regional⁹.

Nesse contexto, o Estado passa a desempenhar uma nova função, passando à condição de mobilizador de capital social e criador de bases institucionais para a mobilização das iniciativas coletivas. (UDERMAN, 2008)

A SUDENE, que já incorporara o conceito de desenvolvimento sustentável, passa, então, a valorizar mais os fatores endógenos do desenvolvimento. Sua primeira grande experiência nesse sentido foi o Programa Regional de Desenvolvimento Local e Sustentável, implantado juntamente com o PNUD. O referido programa tinha por objetivo reduzir as desigualdades regionais através do estímulo a políticas de desenvolvimento local e da ampliação de oportunidades de trabalho e renda. Na primeira fase, 33 municípios foram atendidos pelo Projeto Piloto, nos 11 Estados da área de atuação da SUDENE. O critério principal para a seleção dos municípios que serviriam de piloto foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Os municípios, por Estado, com menores IDH seriam escolhidos. Um critério secundário foi o bom desempenho conseguido pelos municípios no Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca.

O Programa Regional de Desenvolvimento Local e Sustentável, considerado uma inovação na região e nas políticas implantadas pela SUDENE, utilizou uma metodologia baseada no desenvolvimento local sustentável, identificando as potencialidades de cada município e investindo em experiências bem sucedidas de geração de emprego e renda. Para a SUDENE e o PNUD, a participação da comunidade, através de organizações sociais, sindicatos e cooperativas, foi considerada essencial para seu pleno desenvolvimento. (CARVALHO, 2001)

Em relação à questão industrial, passa-se a argumentar que concentrações geográficas de empresas relacionadas potencializariam a geração de externalidades provenientes da maior possibilidade de cooperação, redução dos custos de transação, compartilhamento de experiências e difusão de inovações tecnológicas e organizacionais.

A problemática industrial, que se manifesta nas propostas de fortalecimento de empresas de menor porte e no estímulo ao desenvolvimento de *clusters*, APLs e redes de empresas, perde a primazia como instrumento de apoio ao desenvolvimento regional, surgindo envolta nos processos de fortalecimento do potencial endógeno. O foco da ação do Estado desloca-se do estímulo à constituição de um pólo de produção capaz de desencadear um processo expansivo, para a criação de um entorno atraente à maior articulação entre agentes, recorrendo à transposição de experiências exitosas e à generalização de metodologias de fomento ao capital social.

Partindo do pressuposto de que os custos associados à implementação de uma política industrial descentralizada concebida nacionalmente são elevados e seus resultados são poucos e pontuais, o governo federal passa a apostar no estímulo ao empreendedorismo e na construção de uma ambiência local propícia a iniciativas produtivas, como estratégia de desenvolvimento regional, praticamente excluindo da agenda instrumentos de peso destinados a apoiar processos de desconcentração produtiva. Essa abordagem sugere que o novo padrão de desenvolvimento pode ser construído em âmbito local, dependendo, acima de tudo, “da força de vontade dos agentes empreendedores, que mobilizariam as potências endógenas (ocultas e/ou reveladas) de qualquer localidade”. (UDERMAN, 2008)

⁹ Essa visão é incorporada por diversas instâncias públicas e instituições preocupadas com o tema do desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial, do BID e da ONU.

Entretanto, a atribuição de um papel ativo à região e seus agentes, e os avanços que representam as iniciativas que visam articular interesses e potencialidades locais em benefício de uma estratégia de desenvolvimento endógena e sustentável muitas vezes esbarram no exagero de propostas que negligenciam questões de caráter estrutural e histórico, e conferem pouca importância ao ambiente externo, assumindo uma visão excessivamente simplificada e fragmentada da realidade. Nesses casos, as soluções consideradas mais eficientes para o estabelecimento de uma rota de desenvolvimento local consistem, paradoxalmente, em tentar replicar experiências exitosas identificadas em outros espaços, desconsiderando justamente as características e os condicionantes de cada situação específica. (UDERMAN, 2008)

UDERMAN (2008), analisando o relatório do “Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento”, afirma que o mesmo reconhece que:

“se no período áureo da industrialização nacional as propostas de desenvolvimento regional vinculadas à formação de pólos de crescimento dependiam decisivamente das políticas industriais e das possibilidades de implantação de unidades produtivas, mediadas pela ação das instituições de fomento ao desenvolvimento regional, as ações de fortalecimento de APLs, por outro lado, distanciam-se das diretrizes gerais da política de desenvolvimento produtivo, que sustentam propostas horizontais e assumem focos setoriais, orientando-se pelos ditames do mercado e seus requisitos de competitividade. Assim, a tentativa de distensão do conceito de desenvolvimento com vistas a transpor os limites das propostas meramente industrializantes parece ter tido como efeito prático a retração de ações estratégicas capazes de modificar de maneira representativa a estrutura produtiva regional. Além disso, a instituição de uma visão estritamente local dificulta a formulação de uma estratégia ampla e consistente, capaz de inserir espaços regionais num projeto de desenvolvimento nacional e mesmo de articular agentes regionais em torno de questões de interesse comum”. (UDERMAN, 2008)

Sem dúvida, a incorporação do conceito de APL à política de desenvolvimento nacional e às ações regionais conferiu uma nova direção à atuação do Estado nessa área. Entretanto, apesar dos avanços decorrentes da ampliação do conceito de desenvolvimento - que extrapola a visão estritamente industrialista predominante no passado - e da atribuição de um papel ativo à região e seus agentes na formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento local, pode-se levantar uma série de entraves que parecem cercar as ações propostas a partir do novo enfoque.

Segundo UDERMAN (2008), em primeiro lugar a transposição de metodologias e modelos identificados em estudos de casos descritos na literatura muitas vezes esbarra em elementos específicos aos novos ambientes, que não necessariamente respondem da mesma maneira aos mesmos estímulos. De um modo geral, a ausência de uma institucionalidade apropriada aos objetivos de articulação localizada de atores diversos e/ou a carência de recursos econômicos obstruem os processos de mobilização local ou impedem a sua conversão em processos de desenvolvimento sustentáveis.

Outro ponto a ser levantado é que a dissociação entre a mobilização de recursos locais e as políticas macroeconômicas e setoriais limitam o potencial de transformação das iniciativas de APLs, que muitas vezes assumem uma visão fragmentada da realidade, conferindo excessivo poder aos agentes locais e à sua capacidade de sustentar processos de desenvolvimento endógenos. Isso deve-se ao “localismo exacerbado”, que restringe as alternativas de planejamento e limita os instrumentos de intervenção utilizados, estreitando as possibilidades de transformação estrutural que poderiam decorrer de sua inserção em projetos de desenvolvimento regionais e nacionais. Assim, a excessiva valorização do local, muitas vezes minimiza a importância de um projeto nacional de superação do subdesenvolvimento,

que pressupõe transformações estruturais vinculadas a uma ação incisiva do Estado e de unidades produtivas dominantes, fortemente influenciada pelos movimentos do capital no plano internacional.

Ademais, o propósito de fortalecimento produtivo local distancia-se, sobretudo nas áreas mais carentes, de uma política de desenvolvimento econômico estruturante, podendo não se configurar sua sustentabilidade. (UDERMAN, 2008)

5. Considerações Finais

Ao longo de quase meio século de políticas regionais no Nordeste brasileiro, muita coisa foi feita, algumas deram certo, outras não, outras tiveram resultados abaixo do esperado. A SUDENE tentou, apesar do processo de desgaste e enfraquecimento por que passou, fazer uma política de caráter desenvolvimentista, que proporcionasse maior inclusão social e diminuição das desigualdades inter-pessoais e inter-regionais de renda. Entretanto, apesar de haver conseguido modificar fortemente sua estrutura produtiva, não foi bem sucedida em termos sociais.

Depois de seis anos fora do cenário nacional e regional, a SUDENE retorna agora, agregando à sua concepção de desenvolvimento original novas concepções de política regional. Espera-se, com isso, que os erros do passado não sejam cometidos outra vez e que o Nordeste entre definitivamente em outro patamar de desenvolvimento.

Sobre as políticas públicas de apoio a arranjos produtivos locais, a Superintendência continua investindo, assim como a incentivos produtivos. Não se deve perder de vista, entretanto, que regiões como o Nordeste brasileiro são muito heterogêneas e estão em um estágio de desenvolvimento muitas vezes bastante inferior aos parâmetros internacionais.

Diante disso, a compreensão da nova SUDENE, nesse seu início, é que as políticas de apoio a APLs, sem os papéis tradicionais do Estado na atração de empresas, na formação de infra-estrutura básica, na universalização e melhoria do ensino formal e na saúde pública vai estimular a economia, mas este estímulo não será sustentável, e a região continuará dependente da manutenção da política.

Isso significa que a saída que está sendo buscada tenta conciliar os dois tipos de política, uma vez que a forma antiga de atuação ainda é necessária para a economia Nordestina, por ser a que cria os pré-requisitos para que as políticas de estímulo a arranjos produtivos sejam sustentáveis. (CAMPOS; LIMA, s/d)

Com isso, argumenta-se que o apoio a arranjos produtivos locais deve ser utilizado para potencializar os efeitos das políticas tradicionais.

Bibliografia

ALMEIDA, José Elesbão de; ARAÚJO, José Bezerra de. Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v.12, n.23, novembro 2004. p. 97-128.

AMARAL FILHO, Jair do. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional.. In: Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia . ANPEC, 7 a 10 dez. 1999, Belém/PA, Anais... Belém, 1999.

_____. Nova Dinâmica Regional e Novas Formas e Estratégias de Intervenção”. Conferência apresentada no XIV Congresso Brasileiro de Economistas. Recife, 10 a 14/09 de 2001.

AQUINO, Laura Christina Mello de. **SUDENE – a utopia de Celso Furtado**. Recife: UFPE, 2004. (Tese de doutoramento).

CAMPOS, Luís Henrique Romani de; LIMA, Ricardo Chaves. **Aglomerções Produtivas e as Políticas de Desenvolvimento Regional: uma análise para o Nordeste Brasileiro**.

Disponível em:

<http://www.sep.org.br/artigo/399_bc8ec059230d137e48c02a8f42fe951a.pdf>. Acesso em: 25 set. 2008.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste**. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Dissertação de mestrado).

_____. **A Extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 2006. (Tese de doutoramento).

_____.; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. A SUDENE e as Novas Teorias de Desenvolvimento Regional. **Anais do XV Congresso Brasileiro de Economistas**, Brasília, 2003.

LIMA, Marcos Costa. **Panorama das Disparidades Regionais na América Latina**.

LIMA, Marcos Costa. Desenvolvimento e globalização na periferia: o elo perdido. **Perspectivas**, São Paulo, v. 32, p. 15-46, jul./dez. 2007.

DINIZ, Clélio Campolina. A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana. **Revista de Economia**, Selecta, Brasília (DF), v.7, n.4, p.1–18, dezembro 2006.

_____. **O imperativo de uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil**.

Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/bahiainvest/port/ponto2.php?find=versao003>>. Acesso em: 25 set. 2008.

DINIZ FILHO, Luis Lopes; BESSA, Vagner de Carvalho. Território e Política: as mutações do discurso regionalista no Brasil. **Revista Estudos Históricos**, nº 15, 1995/1. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/163.pdf>> . Acesso em: 25 set. 2008.

EGLER, Cláudio A. G. Questão Regional e Gestão do Território no Brasil in: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C. C. & CORRÊA, R. L. **Geografia, Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p.207-238.

GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Recife, 2ª ed., 1959.

ISMAEL, Ricardo. **O esvaziamento da dimensão territorial na redefinição do desenvolvimento brasileiro**. 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Campinas, 29 de julho a 01 de agosto de 2008. Disponível em: http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/media/Ismael_desdiv_n2.pdf . Acesso em: 25 set. 2008.

LOIOLA, Elizabeth. Desenvolvimento Regional e as Políticas Públicas: o Caso do Nordeste Brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 34, nº 2, abr-jun. 2003.

- LYRA, Flávio. **Flávio Lyra fala de seu livro: Eu e meus tempos**. Disponível em: <<http://www.nosrevista.com.br/2007/08/22/flavio-lyra-fala-de-seu-livro-eu-e-meus-tempos/>>. Acesso em: 25 set. 2008.
- MENDES, Constantino Cronemberger; TEIXEIRA, Joaúdio Rodolpho. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado**. IPEA, Brasília, outubro de 2004 (Texto para Discussão nº 1051).
- MENEZES, Adriano Sarquis B. de; CARVALHO, Eveline Barbosa S. Dimensões do Desenvolvimento: Teoria e Prática no Nordeste Brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 234-245, abr.-jun. 1999.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: UFMG, Biblioteca Universitária, 1960. [Primeira edição: 1957].
- NASCIMENTO JR., Francisco C. O desenvolvimento e a reinvenção de sua promoção em escala local: conceito, falsas políticas e dilemas da promoção do desenvolvimento local. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, 4(1): 31-39, jun. 2006. Disponível em: <www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm>. Acesso em: 25 set. 2008.
- OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de. Desequilíbrios Regionais no Brasil: uma breve discussão conceitual e a importância dos “incentivos”. **Revista de Economia Política e História Econômica**, nº 08, julho de 2007. p. 85-107.
- PERROUX, François. O Conceito de Pólo de Desenvolvimento. In Schwartzman, J. (org.) *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. (Primeira edição: Note sur la notion de pôle de croissance, 1955).
- SICSÚ, Abraham B.; LIMA, João Policarpo R.; SILVA, Gerson Victor. **Novas lógicas do planejamento regional e a valorização do local: estudos de casos em alagoas e Pernambuco**. Disponível em: <<http://www.fenecon.org.br/Artigo-NovasLogicas.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2008.
- SOUZA, Nali de Jesus de. Economia regional: conceito e fundamentos teóricos. **Perspectiva Econômica**, Ano XVI, v. 11, n. 32, 1981, p. 67-102. (Universidade do Vale do Rio dos Sinos).
- TAVARES, Hermes Magalhães. **Celso Furtado: da Formação econômica do Brasil à dinâmica e à ação regional**. Simpósio de pós-graduação em História Econômica. 3 a 5 de setembro 2008. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dh/posgraduacao/economica/spghe/pdfs/Tavares_Hermes_Magalhaes.pdf>. Acesso em: 25 set. 2008.
- UDERMAN, Simone. **Políticas de desenvolvimento regional no Brasil – limites de uma nova agenda para Nordeste**. Disponível em: <http://www.bancodonordeste.com.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/politicas_de_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 25 set. 2008.
- VIEIRA, Flávio Lúcio Rodrigues. NORDESTE, desenvolvimento sustentável e SUDENE. **Conceitos**, jan./jun. 2003.
- _____. Estado e questão regional: por uma economia política da região. **Saeculum – Revista de História** [14]; João Pessoa, jan./jun. 2006. 139-156.
- _____. O banco mundial e o combate à pobreza no nordeste: o caso da Paraíba. **Caderno CRH**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100009&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 13 de outubro de 2008.

VIEIRA, Rosa Maria. Estado, Racionalidade e Planejamento. Pensata especial Celso Furtado. **RAE**, v. 45, nº 2., abr./jun. 2005. p. 97-104.