



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

Globalização, Transformações Estruturais, desenvolvimento local e regional, um olhar sobre o Nordeste brasileiro¹

Jair do Amaral Filho²

1. Introdução

Como todas as transformações econômica e institucional, o processo de globalização tem arrematado um grande número de adeptos ao mesmo tempo em que tem produzido um exército de críticos. Esse quadro é perfeitamente justificado pelos resultados contraditórios que vêm sendo gerados por tal processo, cuja síntese está longe de ser visualizada [(Steger, 2003);(Murray, 2006)]. Ao mesmo tempo em que a globalização vem possibilitando a retirada de milhões de pessoas da situação de pobreza na China e Índia, por exemplo, ela vem causando um desconforto entre os países industrialmente desenvolvidos em razão do deslocamento dos investimentos e da terceirização da produção, resultando na subtração de empregos nestes países.

No que pese o destaque dado pela imprensa internacional, e pelos pesquisadores, a essa relação, entre países emergentes e países desenvolvidos, há necessidade de se realizarem estudos e pesquisas direcionados aos movimentos de deslocamento de investimentos e terceirização da produção no interior de países que apresentam disparidades regionais acentuadas, como o Brasil. Tendo em vista que a lógica de concorrência produzida pela globalização se reflete em nível dos custos relativos, principalmente no segmento da produção, as empresas tendem a utilizar estratégias que possibilitam a redução de custos e, neste caso, regiões com oferta abundante e barata de mão-de-obra acabam se beneficiando desse movimento. Esse processo tem influenciado a recomposição estrutural, dos setores e atividades econômicas, do Nordeste brasileiro assim como de outras regiões periféricas.

A compreensão do fenômeno da globalização, no Brasil, infelizmente tem sido dificultada pela predominância da tese que atribui à chamada “guerra fiscal”, entre os estados, a responsabilidade pelo deslocamento de investimentos, associados a alguns setores, dos

¹ Texto preparado para o Seminário Internacional sobre “Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as regiões Nordeste brasileiro e a Baixa Califórnia (México)”, realizado pelo RIC-Colef, 29-30 de outubro de 2008, Fortaleza, Ceará, Brasil. O autor agradece ao bolsista Rafael Pinto pela coleta de dados e elaboração dos quadros e gráficos contidos neste trabalho.

² Doutor em Economia pela Université de Paris XIII, Professor Titular em Desenvolvimento Econômico no DTE, Professor e Pesquisador no Curso de Pós-Graduação em Economia-CAEN da Universidade Federal do Ceará. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Região, Indústria e Competitividade-RIC” (CNPq/UFC) e Membro da REDESIST. Contato, email: amarelo@fortalnet.com.br ou amarelo@netbandalarga.com.br

estados do Sul e Sudeste para a região Nordeste. Na verdade, economias do Nordeste têm, de alguma forma, se beneficiado do deslocamento de investimentos e da terceirização em função da lógica de concorrência que procura reduzir custos de produção. Nesse sentido, é possível trabalhar a hipótese segundo a qual a região Nordeste do Brasil vem se beneficiando do processo de globalização na medida em que recebeu certo volume de investimentos privados vindos de outras partes do país. Ao lado da indústria de transformação, os setores da agricultura (irrigada) e do turismo vêm, igualmente, apresentando características de globalização já que têm conseguido atrair investimentos e consumidores internacionais.

Mesmo que esse fenômeno não esteja produzindo um processo clássico de industrialização, cuja característica se reflete na criação de redes locais de fornecedores de conhecimento, máquinas, equipamentos e insumos, ele possibilitou a manifestação de, pelo menos, três características que credenciam afirmar que a economia da região Nordeste brasileiro tem participado do processo de globalização, são eles (i) a criação de linhas de montagem de bens de consumo final e intermediário, tais como calçados, vestuário, máquinas de costura, ventiladores, automotivos, etc. voltados para o mercado nacional e internacional; (ii) a participação de empresas e segmentos nas cadeias internacionais de fornecimento, através, principalmente, da indústria têxtil; (iii) a produção pelo método da terceirização, verificado na indústria de confecções.

Apesar dessas conquistas, no ambiente de globalização, é necessário afirmar que suas vantagens comparativas estão baseadas em pilares relativamente vulneráveis, na medida em que o preço reduzido da mão-de-obra, além dos incentivos fiscais, tende a se elevar no longo prazo com as pressões no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que os incentivos fiscais podem também ser oferecidos por governos de outras regiões ou contestados por organismos internacionais. Ou seja, no médio e longo prazos, essas vantagens estão sujeitas ao movimento pendular da equalização espacial dos custos dos fatores, fato este que já começa a se manifestar, uma vez que a procura da parte de investidores de outras região, pelo Nordeste, vem demonstrando uma desaceleração. Ademais, no caso dos investimentos obtidos pelo deslocamento de fora para dentro e limitados à linha de montagem, a vulnerabilidade pode estar associada ao fato de que os seus centros de inovação e decisão se encontram fora da região.

Dentro desse ambiente de globalização, e de transformações estruturais, dois aspectos chamam a atenção, quais sejam:

primeiro, apesar das mudanças estruturais experimentadas pela economia nordestina, se beneficiando inclusive dos efeitos da integração das economias nacionais, a participação da Região Nordeste no conjunto do Produto Interno Bruto Nacional, segundo o IBGE, não se alterou entre 1985 e 2005, pelo contrário, caiu para 13,1%. Enquanto isso, as regiões Norte, Sul e Centro-Oeste expandiram suas participações, em detrimento de um declínio da Região Sudeste;

segundo, dentro desse mesmo ambiente, que se desenrola desde o início de 1990 até meados da década de 2000, assiste-se ao colapso da Política “Explícita” de Desenvolvimento Regional favorável à Região Nordeste, deixando como marca a extinção da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, hoje restaurada. O vácuo deixado pelo colapso da Política Federal de Desenvolvimento Regional, no Nordeste, foi ocupado por políticas de desenvolvimento econômico colocadas em prática por governos estaduais nordestinos que, apoiados pelo ambiente de descentralização aberto pela Constituição de 1988, passaram a usar

Incentivos Fiscais, com base no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, e na mão-de-obra barata, para acolher capitais do Sul e Sudeste que passaram a se deslocar espacialmente em busca de soluções que pudessem reduzir seus custos de produção.

O ponto intrigante, ao comparar esses dois aspectos, é que, apesar das transformações estruturais experimentadas pela economia nordestina, tanto pelo declínio de algumas atividades quanto pela emergência de outras novas, a participação relativa da Região no PIB nacional permaneceu praticamente inalterada desde meados de 1980, como se esse resultado tivesse sido caprichosamente planejado pelo Estado. Entretanto, na fase considerada, inexistiu planejamento regional por parte do governo federal ao mesmo tempo em que não há coordenação sobre as políticas estaduais de desenvolvimento econômico, dentre as quais a renúncia fiscal se destaca como um dos principais instrumentos.

Tanto na literatura “antiga”, propagada por autores como Myrdal, Aydalot e Hirschman, quanto na literatura “contemporânea” (por exemplo, Krugman, 1991) há um consenso de que o desenvolvimento espacial ocorre de maneira desigual, ou seja, marcado por dinâmicas espaciais desequilibradas nas quais regiões centrais, dotadas de fatores centrípetos, tendem a polarizar as forças distribuídas em todo o sistema, fazendo com que regiões periféricas, habitadas por fatores centrífugos, se enfraqueçam diante da polarização das regiões centrais. Entretanto, ao contrário do passado, em tempos recentes não se pode dizer que há um consenso em torno da questão relacionada à intervenção pública planejada visando corrigir os desequilíbrios entre as regiões centrais e periféricas. Tal consenso fica ainda mais difícil diante dos efeitos da globalização, que têm mostrado uma grande capacidade de produzir regiões ganhadoras e regiões perdedoras (Benko & Lipietz, 1992 & 2000), dentro e fora das regiões centrais e, às vezes, com aparentes benefícios para as regiões periféricas em termos de deslocamento de investimentos em função da terceirização da produção. Esta situação se reflete muito claramente na dificuldade de se restaurar um modelo de planejamento regional específico para o Nordeste, na qual as incertezas que pairam em torno do papel que deverá ter a Sudene na Região são apenas dificuldades coadjuvantes.

O presente artigo está dividido em sete tópicos, além desta introdução: (ii) a grande transformação; (iii) impactos sobre o padrão dinâmico; (iv) impactos sobre o pensamento regional; (v) novos rumos das políticas públicas; (vi) um olhar sobre o Nordeste e (vii) conclusão.

2. A “grande transformação”

A exemplo de outras áreas das ciências sociais em geral, o conhecimento em torno da economia regional e seu desenvolvimento, experimentou grandes deslocamentos de paradigmas. Até meados da década de 1980, a ciência econômica regional era orientada pelos princípios estabelecidos pela escola alemã, que considerava a distância e o custo de transporte, em relação aos mercados consumidores e fornecedores, como elementos centrais na determinação da alocação espacial dos fatores e da trajetória regional (para uma visão geral ver Diniz & Crocco, 2006). Além disso, considerava também os espaços geográficos homogêneos, não apresentando vantagens e desvantagens em termos absolutos ou relativos. Até final dos anos 1970, esses princípios orientaram as políticas de desenvolvimento regional, com influência, inclusive, sobre as teorias de Pólos de Crescimento (Perroux, 1973), que não tinham um vínculo íntimo com a escola alemã. Esses eram os princípios canônicos que predominavam até então.

Os responsáveis por esse deslocamento de paradigma estão concentrados em cinco elementos interligados: (i) a crise do planejamento e da intervenção centralizadores; (ii) reestruturação dos mercados; (iii) megametropolização, seguida pela emergência de megaproblemas urbanos; (iv) globalização e abertura econômica e (v) tecnologia da informação e telecomunicações-TI&T. Esses elementos fizeram com que o fator distância ou custo de transporte, se tornasse um fator adicional, e não único, para explicar e apoiar o desenvolvimento regional, ou para explicar a desconstrução dos espaços constituídos. Diante desse novo quadro Paul Krugman e, principalmente, geógrafos como Ron Martin (1995) colocam que além do custo do transporte, fatores como a história e o protagonismo local e regional são importantes para o desenvolvimento regional. Nessa mesma linha, outras correntes das escolas evolucionistas e institucionalista passaram a reforçar o surgimento de novos conceitos e teorias sobre a economia regional, ganhando destaque fatores endógenos no desenvolvimento local e regional (Amaral Filho, 2001).

2.i Crise do planejamento e da intervenção regionais centralizadores

O processo de descentralização político-administrativa, verificado desde o início dos anos 1980, implicou em descentralização dos papéis dos atores ditos regionais, assim como das decisões e dos investimentos. Este fenômeno aconteceu em escala mundial: na Europa e na América Latina, em especial. Nesse processo, os atores, antes adstritos ao Estado central, passaram a compartilhar suas decisões com atores mais próximos dos territórios: estados, municípios e até organizações não governamentais.

Por seu lado, os grandes investimentos em projetos estruturantes e equipamentos passaram a ser compartilhados com investimentos pontuais e localizados. Sem dúvida, esse processo gerou uma maior valorização do território e do poder local, em detrimento do poder central, e, por consequência, ocasionou um movimento de valorização dos pequenos produtores locais. Com o objetivo de promover o desenvolvimento local, os atores locais têm procurado, a exemplo da Terceira Itália e outras regiões “vencedoras”, criar um ambiente propício para que as pequenas empresas locais se engajem num processo de organização de *clusters* ou distritos industriais.

2.ii Reestruturação dos mercados

Hoje se diz que o mercado é ditado pela lei da oferta, o que é uma meia verdade. Antes de isso acontecer, foi necessário ocorrer uma profunda metamorfose da demanda efetiva, verificada em vários aspectos, como na segmentação, na atrofia causada pela redução relativa da renda, e, principalmente, na instabilidade. A instabilidade da demanda efetiva, em escala mundial nos anos 1980 e 1990, é a própria síntese dessa metamorfose. Essa mudança produziu reações e adaptações do lado da oferta, cujas matrizes foram a descentralização e a desconcentração da produção. A oferta passou a ser orientada pela redução de custos fixos e pela flexibilidade nas decisões, nas ações e nas formas de produzir. Como consequência, essas transformações favoreceram as pequenas e médias empresas, não necessariamente já instaladas, dado que a descentralização de pequenas unidades produtivas, como se fossem extensões das grandes empresas e corporações.

2.iii Megametropolização, seguida pela emergência de megaproblemas urbanos

São largamente conhecidas as vantagens oferecidas pelas metrópoles, em relação às economias de escala, economias de aglomeração e às economias externas, geradas pela concentração de fatores, tangíveis e intangíveis, e de mercados. Entretanto, o processo de megametropolização, mais ou menos controlado nos países desenvolvidos e descontrolado nos países em desenvolvimento, seguido de megaproblemas urbanos, tem provocado, em vários segmentos econômicos, uma redução do interesse pela localização metropolitana. Do lado das administrações municipais das grandes metrópoles, os problemas não têm sido menores. A necessidade de ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos, em escala gigantesca, tem causado crises financeiras para essas administrações. Esses fenômenos têm estimulado o deslocamento espacial dos investimentos, geralmente para regiões um pouco afastadas da “espinha dorsal” dos territórios metropolitanos e desenvolvidos, o que tem favorecido e reforçado iniciativas de desenvolvimento local e de suporte ao empreendedorismo em localidades mais afastadas.

2.iv Globalização e abertura econômica

A globalização e a abertura econômica, verificadas com muita intensidade nos anos 1990, têm imposto às empresas e regiões um desafio sem precedentes no campo da competitividade. Como forma de adaptação, muitas empresas têm procurado desfazer e não criar raízes territoriais, visando a busca constante de competitividade por meio da procura de subsídios, mão-de-obra e facilidades de mercado. Assiste-se, com isso, a um forte processo de deslocamento dos investimentos, especialmente intensivos em mão-de-obra, e a um forte processo de concorrência entre os territórios pela captura desses investimentos.(ver Berger, 2005).

As faces mais conhecidas desse processo são o declínio de regiões tradicionalmente industriais (em têxtil; siderúrgica; exploração de minérios; indústria naval, etc.) como na França e na Inglaterra, e a ascensão de outras regiões, até então pouco ou nada expressivas, ao estatuto de regiões industriais significativas. A Irlanda é hoje uma grande receptora de investimentos estrangeiros, o que vem sustentando altas taxas de crescimento econômico.

Contudo, o processo de deslocamento de investimentos e de plantas industriais, à procura de fatores competitivos, revela apenas um só aspecto, o lado funcional das empresas. Outro aspecto é revelado pelo processo de deslocamento da referência Estado-nação para a referência território, processo esse facilitado pela diluição relativa das fronteiras nacionais. A valorização da referência território, e de seus respectivos atores, aparece como resposta ou contrapartida ao processo de globalização e abertura dos mercados nacionais, visto que as medidas desreguladoras são tomadas no plano macro, mas suas repercussões (boas ou más) manifestam-se no plano micro, ou territorial.

2.v Tecnologia da Informação e Telecomunicações – TI&T

A década de 1990 assistiu ao uso intensivo da tecnologia da informação e da telecomunicação por indivíduos, empresas e governos nas suas rotinas de atividades. Isso implicou a formação de redes de transmissão de dados, imagens e informações, de tal forma que se tornou possível relativizar a importância da chamada distância espacial, fazendo, assim, emergir um novo conceito, o da proximidade organizacional, proporcionada pela inserção do indivíduo, da empresa ou da região nas redes de comunicação.

O impacto disso foi a autonomização de certos tipos de atividades, ou de certas tarefas empresariais, em relação ao espaço geográfico que abriga a matriz do grupo ou da empresa em questão. Isto também tem facilitado a descentralização funcional das atividades empresariais, bem como a descentralização espacial da execução de certas atividades, significando que determinados profissionais não necessitam estar fisicamente presentes nas matrizes das empresas ou do demandante pelo serviço. Isto significa que os mecanismos de TI&T asseguram uma parte importante da governança do processo de descentralização e desconcentração produtivas referido anteriormente, por meio das redes de comunicação. Mas significa também que o imenso setor que emergiu da TI&T transformou-se numa fronteira de negócios para pequenas e médias empresas de base tecnológica. Por fim, as tecnologias de informação passaram a significar para esses segmentos instrumentos importantes na redução dos custos relativos ao *marketing*, e também na aproximação com os clientes, por meio de *sites* e portais.

3. Impactos desses fenômenos sobre o padrão dinâmico

Tendo em vista que um padrão de organização é produzido pela interação simultânea de inúmeras variáveis, como as descritas anteriormente, é razoável dizer que o principal impacto desses fenômenos estruturais foi ter quebrado o padrão [antes existente] da dinâmica territorial. Entende-se essa dinâmica como fruto dos fluxos de pessoas, mercadorias e capitais, no caso o mercado, combinados com a intervenção dos poderes públicos, e tendo como base os territórios [estes, impregnados de história, cultura e instituições].

Mesmo que esse padrão tenha sido quebrado, isto não significa que um outro tenha tomado o seu lugar. Os fatos têm mostrado que não está ainda definido um novo padrão dominante, capaz de configurar uma nova dinâmica regional ou territorial. Pode-se dizer que há um processo, bem avançado, na direção dessa definição. Entretanto, e de acordo com os mesmos fatos, tudo leva a crer que a estabilidade desse novo padrão estará sob suspeita, ou seja, em risco permanente de instabilidade. Esta tensão permanente parece se apresentar como parte constituinte do “padrão” da nova dinâmica regional, que, sendo assim, contaminará a estabilidade do pensamento teórico bem como das intervenções públicas (e privadas) voltadas para o desenvolvimento local e regional.

É difícil a tarefa de classificar ou sintetizar essas transformações estruturais em algumas poucas frases ou em algum esquema básico de explicação. Uma tentativa dessa natureza, e de grande envergadura, foi realizada pela chamada Escola da Regulação francesa, chamando-as de um processo de passagem entre um sistema de produção de massa, do tipo fordista, para um sistema de produção flexível, pós-fordista. Do ponto de vista das empresas, regiões e territórios, qual é o significado dessa passagem? Parece significar que, presumivelmente, o capitalismo passaria a premiar agora as micro, pequenas e médias empresas, principalmente flexíveis e inovadoras e, também, as regiões e territórios, principalmente os flexíveis e inovadores e mais aqueles conectados nas redes de comunicação, formando assim a Nova Economia Regional.

Em síntese, passariam a ganhar dentro desse processo as regiões e territórios que estiverem, de certa maneira, afastados da espinha dorsal das regiões desenvolvidas, mas também, e principalmente, descompromissados com o “velho” padrão de acumulação e desenvolvimento regional. Abrem-se assim novas janelas de oportunidades para as regiões não identificadas historicamente com a industrialização tradicional. Essa idéia-força passou a

fazer parte das estratégias, iniciativas, projetos e planejamentos locais e regionais, mesmo que se saiba que as grandes empresas se tornaram flexíveis e que as regiões ricas e as megametrópoles continuam a atrair grandes contingentes de pessoas e grandes volumes de capitais, apesar de seus problemas gerais de deseconomias de aglomeração. Os principais ícones dessa chamada Nova Economia Regional são: Vale do Silício na Califórnia; Rota 128 em Massachusetts; Terceira Itália (Distritos Industriais); Tecnopólos na Europa e no Japão; etc.[ver Saxenian (1996); Polenske (2007)]

No arrebento desses fenômenos, essas regiões emergiram como áreas ganhadoras e hoje estão servindo de fontes de inspiração para pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dentro de um esforço de renovação do planejamento local e regional. Entretanto, cabe observar que, além das suas características específicas, essas experiências nasceram há 30, 50 e muitos anos atrás, o que significa dizer que, apesar de pioneiras e protagonistas da Nova Economia Regional, elas se beneficiaram das estruturas, do padrão e da prosperidade do antigo regime, chamado Fordista, isto é: dos recursos e investimentos fáceis; do crescimento econômico robusto; da forte intervenção do Estado; etc. Embora fazendo parte desse velho regime essas experiências traziam em seu interior novas formas de produção e de organização social, o que lhes permitiram, portanto, se descolarem do regime fordista e fundar uma nova geografia econômica, baseada em novos paradigmas. Isto significa dizer que, a origem, as especificidades e os contextos dentro dos quais se desenvolveram essas experiências não são possíveis replicá-los.

Afinal de contas, o que realmente caracteriza essa Nova Economia Regional e sua dinâmica, quais são seus elementos?

Em nível das instituições:

- A formação e o acúmulo de um *capital social* localizado é um elemento básico e chave. Aquelas experiências mostraram que o desenvolvimento da confiança e da cooperação, concretizadas em arranjos institucionais capazes de coordenar decisões e processos locais, fez a diferença em seu favor. Organizações sociais flexíveis e horizontais foram importantes no desenvolvimento dos distritos industriais da Terceira Itália, além de contribuir para o desenvolvimento da região Nordeste desse país (Putnan,1996).

Em nível da organização social e produtiva, vários elementos (re) emergiram:

- Aglomeração de micro, pequenas e médias empresas; ou simplesmente aglomeração setorial e espacial de firmas;
- Especialização produtiva;
- Produção voltada para fora, impulsionada pela competitividade;
- Fortes economias externas, de aglomeração e de escala;
- Forte divisão social do trabalho;
- Combinação entre cooperação e concorrência entre empresas e organizações;
- Forte aglomeração de produtores, fornecedores e instituições se interagindo;
- Mercado de trabalho estruturado e forte presença de instituições formadoras e reformadoras de mão-de-obra;
- Microcrédito;
- Inovações contínuas, mesmo que incrementais

Em nível da organização político-administrativa

- Parceria entre setores público e privado
- Participação múltipla de atores no processo de discussão, decisão, planejamento e intervenção no território. Tendo como ator central o poder público local, capitalizando recursos, articulando e mediando intervenções.

Nessa Nova Economia Regional, a dinâmica passa a ter uma forte influência da parte dos elementos internos ao território, daí porque ganhar um caráter ou uma denominação de endógeno, sem que com isso dispense o papel do Estado Central no arranjo institucional local ou o papel dos investimentos externos à região ou ao território. Além disso, promove-se o casamento da organização territorial com a organização industrial, mesmo que com isso não esteja garantida a criação definitiva de raízes territoriais pelas empresas.

4. Impactos sobre o Pensamento Regional

Diante do quadro anterior, não é difícil concluir que, no âmbito do Pensamento Regional, a corrente que sofreu maior impacto negativo, vindo das transformações estruturais, foi sem dúvida aquela associada à Teoria da Localização, calcada na tese dos baixos custos de transportes proporcionados pela distância [ao mercado, seja em relação à oferta ou à demanda]. Não que esse argumento tenha perdido sua importância, mas na Nova Economia Regional, ele passa a ser um argumento entre outros mais, já arrolados anteriormente. Isto quer dizer que, o território que conseguir mobilizar aqueles elementos listados anteriormente, poderá se candidatar a entrar numa trajetória de desenvolvimento, ou pelo menos passar a ser um território atrativo do ponto de vista econômico. A Teoria da Localização, núcleo central da Ciência Regional, foi portanto a corrente mais abalada pela nova dinâmica regional.

Por outro lado, a nova dinâmica regional passou a favorecer elementos, noções e conceitos que até então não estavam sendo muito valorizados pela Ciência Regional. Referem-se ao conceito de divisão de trabalho smithiano, às externalidades marshallianas, às inovações schumpeterianas, às ações coletivas postas pelos institucionalistas, ao processo de aprendizagem evolucionista e à organização e constituição de redes. Todos esses elementos têm convergido na direção da promoção dos *rendimentos crescentes* dos fatores locais e regionais. Além disso, destaca-se a revalorização do território como *locus* de realização dos rendimentos crescentes, ou da identidade local, contraponto-se às ameaças globais [ver a revisão da literatura por Pike; Rodriguez-Pose & Tomaney (2006)]

Não é sem razão que, nos dias de hoje, há uma explosão de *papers* e livros sendo escritos e discutidos, cumprindo o árduo exercício de se tentar construir novas referências para o pensamento e planejamento regionais. Há, pelo menos, três contribuições que chamam a atenção dentro desse grande esforço:

1.contribuição de Paul KRUGMAN (op.cit.): responsável por uma importante renovação da geografia econômica e sua inserção no *mainstream economics*. Este autor aproveitou a tese dos custos dos transportes mas a complementou com noções marshallianas [externalidades] e keynesianas [estrutura de mercado]: rendimentos crescentes e demanda local.

2.contribuição dos institucionalistas, neo-schumpeterianos e evolucionistas: chamados localistas [distrito industrial; cluster marshalliano; arranjo e sistema produtivo local]

são aqueles que valorizam todos os elementos extra-preço ou extra-mercado que, para eles, jogam o importante papel na coordenação das decisões e na alocação dos fatores. Nessa mesma via encontram-se, desde muito, os geógrafos humanos que, historicamente, já destacam a supremacia do processo de construção dos fatores e do território, no lugar da dotação de fatores (a exemplo de Martin e Sunley)

3.contribuição de Michael PORTER (1998): egresso do *business economics* e principal influente no debate sobre os *clusters*, mesmo sem ter dado esse nome até 1998, ele parte do *approach* da competitividade e prioriza a “lógica do diamante”, ou seja, a amarração dos elementos i) estratégia, estrutura e rivalidade da empresa; ii) condições dos fatores, iii) setores conexos e de apoio, iv) condições da demanda. Das três contribuições, esta é aquela que tem menos compromisso com a questão territorial ou regional, no sentido de uma fração espacial de um país.

5. Novos rumos para as Intervenções Públicas

O contexto dos anos 1990/2000 quase nada se assemelha ao contexto que acolhia e fundamentava a criação da Sudene, por Celso Furtado (ver Amaral Filho, 2007). Parece não haver dúvidas de que as políticas de desenvolvimento regional perderam suas características clássicas, em função da criação de um novo contexto econômico e institucional, recheado de desafios que exigem dos poderes públicos muita criatividade e posições inovativas (ver Storper, 1999). Com as transformações estruturais e a emergência das novas teorias regionais a questão territorial passa a ocupar um lugar central no destino das regiões. Ou seja, enquanto a teoria convencional abstraía o território em seus modelos, na medida em que considerava as realidades e paisagens territoriais como espaços homogêneos, as novas teorias regionais o coloca como âncora do processo de desenvolvimento. Neste caso, não só a geografia física tem importância, mas as estruturas e infra-estruturas, a população, as relações sociais e as instituições, estas entendidas como tradições, cultura e regras de conduta, passam a ter um papel preponderante.

Trata-se portanto de uma dimensão entendida como território vivido, ativo, protagonista, no lugar do território passivo, tomador de decisões vindas de fora para dentro. Esta dimensão desponta como um contraponto ao centralismo econômico e político-administrativo, bem como ao processo de globalização. Por essa razão ganhou espaço dentro dos novos conceitos, teorias e teses sobre a Questão Regional, a abordagem endógena, no lugar da abordagem exógena, o que trouxe para o centro da discussão o território, e todos os seus componentes estruturantes. Dentro dessa nova perspectiva, não é mais possível falar sobre economia regional sem falar em geografia humana e econômica, entendida aqui numa dimensão holística.

De acordo com as mudanças estruturais verificadas, e o conseqüente deslocamento dos paradigmas teóricos, verificam-se igualmente uma alteração significativa das estratégias e políticas de desenvolvimento local e regional. As descentralizações político-administrativas juntamente com a descentralização produtiva, conferiram ao território e ao local uma autonomia relativa mais elevada que no passado. No lugar de, apenas, receber políticas, programas e projetos de desenvolvimento já prontos do governo central, o desenvolvimento local ou regional passa a receber, cada vez mais, influências dos protagonistas locais.

No passado, era normal o estado central produzir idéias, elaborar planos e políticas, difundir e implantar programas de desenvolvimento local e regional. Tudo era realizado de

cima para baixo, exogenamente.³ Exemplo desse voluntarismo, para o Nordeste, foi a transferência dos poderes de decisão da Sudene para a tecnocracia de Brasília, na época do regime militar, já em 1964. Mas o fracasso desse voluntarismo mostrou que as políticas públicas devem levar em conta o fator da proximidade, entre o ofertante de política pública, no caso o poder público, e o demandante pela política, isto é o consumidor, ou o contribuinte, ou se quiser o eleitor. Somente a proximidade pode permitir a manifestação da sensibilidade relativa à identificação dos problemas e soluções, pois estes são diferentes de um local para outro, ou de uma região para outra. A proximidade pode também permitir uma melhor avaliação da política pública, pelo beneficiário, já que a ele é permitido interação e oportunidade de cobrança sobre o poder público local.

O desenvolvimento local envolve uma estratégia cujo objetivo é procurar, por meios endógenos, uma integração vantajosa ou uma inserção no desenvolvimento econômico regional, estadual, nacional e, se possível, internacional. Trata-se de uma estratégia pró-ativa cujo interesse é combater a cultura passiva normalmente encontrada nas localidades, que se contentam em receber os benefícios emitidos pelas políticas públicas dos governos estadual e federal. Muitas vezes, esses benefícios ficam restritos à pura transferência de renda, por meio do Fundo de Participação Municipal ou através de benefícios sociais nos quais se encontra a Bolsa Família.

O comodismo local baseia-se na visão segundo a qual o problema da desigualdade regional é um programa de renda. Sendo assim, a política de transferência financeira, ou de renda, se apresenta como sendo uma política pública adequada. O seu contrário, o desenvolvimento local, baseia-se na visão de que o problema da desigualdade regional não é somente um problema de renda, mas de (in-capacidade) de geração de renda. Neste caso, o que deve ser trabalhado é a capacidade de geração de renda. Para esta via há duas alternativas, não exclusivas: (i) estratégia de mobilidade social e (ii) estratégia de atividades produtivas.

A estratégia voltada para a promoção da mobilidade social da população local aplica-se, geralmente, nas localidades para as quais não há potencialidades econômicas. Neste caso, investe-se na formação do capital humano através da educação convencional de qualidade, conjugada com iniciativas de formação profissional. O objetivo dessa estratégia é oferecer à população local, sem alternativas locais de emprego, mobilidade para alcançar mercados de trabalhos em outras regiões. A estratégia calcada em atividades produtivas, por seu lado, adapta-se às localidades para as quais existem potencialidades econômicas reais e reveladas. Neste caso, procura-se estruturar ou fortalecer a função de produção agregada para a localidade ou para a região de maneira que ela passa a mobilizar os recursos e fatores locais.

6. Um olhar sobre o Nordeste

6.1. Um pouco de história

Não é demais afirmar que, na década de 1950, período em que Furtado mais se dedicou à questão das desigualdades regionais no Brasil, pudesse haver várias questões regionais, devido aos problemas do esvaziamento do interior do país, mas também à falta de integração das economias regionais e do mercado nacional. Ambos os problemas estavam associados à questão da unidade nacional. A idéia de “arquipélago” de regiões isoladas,

³ Relativamente ao papel do governo central no desenvolvimento regional é interessante visitar a discussão realizada por Araújo (1999) e Baer & Miles (1999).

comandadas de fora para dentro, evocada por Francisco de Oliveira, é bastante apropriada para essa situação.⁴ Entretanto, é possível afirmar que nesse período havia, pelo menos, duas questões regionais claramente postas:

- (i) A primeira situava-se no interior do país, mais exatamente no Centro-Oeste, região vasta, mas praticamente despovoada. O país tinha sua população concentrada na costa e, por isso, sugeria um problema de insegurança nacional;
- (ii) A segunda questão regional se encontrava na região Nordeste e, neste caso, o problema estava no fato de ser uma área relativamente muito populosa, mas pobre. Aqui, o elemento complicador era a presença e o domínio dos interesses políticos e sociais das velhas oligarquias ligadas aos latifúndios, cenário que contrastava com aquele predominante no Centro-Sul, onde se constataavam os interesses das classes médias e empresariais que conduziam um processo acelerado de industrialização e urbanização.

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

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

Neste ponto, foi decisivo o encontro de Celso Furtado com o presidente da República Juscelino Kubitschek no Palácio Rio Negro em Petrópolis (1959) ocasião em que foram discutidos os problemas nordestinos, num ambiente de *brainstorm*, sob os estímulos dos impactos desastrosos da grande seca de 1958 e dos referidos movimentos populares.⁵ Nesse encontro, C. Furtado levantou críticas aos tipos de intervenções federais na região Nordeste, colocando que tais políticas estavam contribuindo para consolidar estruturas arcaicas no lugar de removê-las, inviabilizando o desenvolvimento da região, e aumentando as desigualdades entre o Nordeste e o Centro-Sul.

⁴ Para uma análise histórica do Nordeste recomenda-se ver Guimarães Neto (1989).

⁵ Em 1958 a produção de alimentos, no Estado do Ceará, caiu 70%, impacto que caía diretamente sobre a pequena produção familiar, o “morador” (Furtado, 1997a).

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

Quase 50 anos depois, observam-se dois aspectos novos sobre a questão regional no Brasil. O primeiro, é que, apesar dos recortes históricos e culturais localizados, não há mais propriamente uma questão regional, no sentido clássico do termo, ausência, aliás, reconhecida oficialmente pelo próprio Ministério da Integração Nacional, que considera mais importante as desigualdades de renda entre as pessoas, inclusive dentro de um mesmo estado e região. (Ministério da Integração Nacional, 2003) Este aspecto resultou, sem dúvida, da aplicação de uma complexa política de integração nacional executada pelo governo federal nessas últimas décadas. O segundo aspecto é que as duas frentes de intervenção federal, no Nordeste e Centro-Oeste, produziram resultados diferentes e surpreendentes.

A região Nordeste, apesar das mudanças estruturais e da diversificação da sua base econômica ela ainda não conseguiu modificar essencialmente o quadro de miséria social ao mesmo tempo em que sua inserção dentro da divisão regional do trabalho. Reflexo disso é a estagnação na sua participação relativa no PIB nacional, isto é, 14,1% em 1985 e 13,9% em 2003 (IBGE). Furtado, já na sua volta do exílio ao Brasil, atribuiu esse paradoxo ao processo de modernização conservadora, processo esse capturado e liderado pelas elites regionais em parceria com a tecnocracia do regime militar.⁶ Por seu lado, a região Centro-Oeste, mesmo sem uma base industrial importante, se transformou numa região dinâmica, produtora de grandes excedentes agropecuários exportáveis, contribuindo pesadamente para a geração de saldos comerciais no balanço de pagamentos, além de possibilitar uma participação crescente da região no PIB nacional, que saiu de 4,8% em 1985 para chegar em 2003 com 7,5% (IBGE).

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

⁶ Ver Bacelar (1996)

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

6.2. As teses de Furtado para as desigualdades regionais, entre o Nordeste e o Centro-Sul.

Mesmo sendo originário do sertão da Paraíba (Pombal), e ter vivido boa parte da sua vida nesse estado, onde pôde presenciar as repercussões das políticas públicas erráticas e o sofrimento da população nordestina, sua visão sobre as desigualdades entre as regiões Nordeste e Centro-Sul não era de um regionalista ressentido, em relação à região mais desenvolvida.

As fontes das desigualdades, para Furtado, tinham origens tanto endógenas quanto exógenas. Do lado das fontes endógenas, a história e as estruturas econômicas e sociais do Nordeste tiveram sua importância e, em relação às fontes exógenas, identificava na política macroeconômica de desenvolvimento do governo federal a principal responsável. Nesses termos, os argumentos de Furtado se contrapunham radicalmente àqueles argumentos predominantes até então, que viam na seca o problema da região e na engenharia hidráulica a saída para tal problema. Este ponto de vista estava claramente colocado no GTDN.

A tese central defendida por Furtado baseava-se no argumento de que a questão regional era gerada pelo fato do Nordeste ser uma região pobre e superpovoada, marcada por um grande excedente de mão-de-obra que realizava uma produção insuficiente de alimentos, além de não resistir às secas severas. A base desses problemas estava fincada no baixo nível de qualidade dos recursos físicos disponíveis para as atividades agropecuárias, complementada pelas chuvas irregulares e má distribuídas.

Vinte e cinco anos depois (Furtado, 1984), realizando um balanço das teses contidas no diagnóstico do GTDN, o autor reafirma essa preocupação dizendo que “...a raiz da fragilidade da economia nordestina estava em seu setor agrário”.⁸ Por essa razão que Furtado não poupou críticas aos políticos nordestinos responsáveis pelo engavetamento do Projeto de Lei da Irrigação formulada por ele, pois dentro desta lei continha um projeto de reforma agrária. As teses coadjuvantes se dividiam em dois grupos, ambos se auto-reforçando e gerando um processo de círculo vicioso dentro da economia da região:

- (1) Formação histórica, estruturas arcaicas e política federal para a região Nordeste;
- (2) Política de desenvolvimento nacional, em particular a política voltada para a industrialização na região Centro-Sul.

Na opinião de Celso Furtado, a formação histórica e econômica da região Nordeste permitiu a constituição e o funcionamento de sistemas produtivos (cana de açúcar, pecuária-algodão-cultura de subsistência) com alto poder de concentração de renda que impediu a formação de um mercado interno que justificasse o desenvolvimento industrial e o aparecimento de uma burguesia esclarecida. Esta conformação gerou estruturas econômicas e sociais, e instituições correlatas, arcaicas e conservadoras, propícias e alimentadoras da estagnação econômica. A política federal aplicada na região, até então, reforçava essas estruturas e alimentava o círculo vicioso, pois eram estruturas controladas pelos latifundiários das zonas úmidas e semi-áridas.

⁸ Para Furtado o conceito de agrário abrangia não só a produção, mas o grau (elevado) de concentração na distribuição da propriedade rural, a comercialização na qual se encontrava o papel dos atravessadores e o financiamento da produção ao qual estava associado o capital mercantil-usurário.

Por seu lado, a política de desenvolvimento nacional, conduzida pelas políticas cambial, alfandegária e de subsídios aos industriais do Centro-Sul acabava reforçando as vantagens comparativas e competitivas desta última região. Na medida que Furtado entendia que a industrialização era o motor dinâmico do crescimento/desenvolvimento, estava decretada aí a ampliação das desigualdades regionais. Para ele, se nada fosse feito, esse processo poderia ser irreversível, porque no seu entendimento era um processo circular e acumulativo.

6.3. As propostas para o desenvolvimento do Nordeste, o GTDN

As propostas de Furtado para o desenvolvimento do Nordeste foram apresentadas no GTDN, que deu origem à Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste-Sudene.⁹ Tais propostas começaram a ganhar vida a partir dos Planos Diretores de Desenvolvimento, executados por aquela superintendência.¹⁰ Suas estratégias visavam quebrar o círculo vicioso da pobreza na região, dando lugar ao círculo virtuoso do crescimento e do desenvolvimento, por meio de um conjunto de ações que visavam reorganizar o setor agrícola ao mesmo tempo em que um vasto programa de incentivos e investimentos em infra-estrutura nas áreas de energia, transporte, etc. As propostas consistiam basicamente, no seguinte:

- (1) Aumentar a produção de alimentos a partir de três frentes: primeira, ampliar as áreas de produção de alimentos nas zonas úmidas, por meio da reforma agrária, segunda, aproveitar as margens do São Francisco com a produção agrícola irrigada e, terceira, abrir uma fronteira agrícola na parte Oriental do Maranhão.¹¹
- (2) Promover a reestruturação da indústria tradicional da região, especialmente a indústria têxtil, além de promover um novo processo de industrialização, criando novos segmentos através do instrumento dos incentivos fiscais. Neste aspecto, Furtado coloca muito claramente a necessidade de se criar um instrumento fiscal que fosse capaz de gerar um diferencial que pudesse atrair as empresas se instalarem no Nordeste. Para ele, era a única maneira de enfrentar a concorrência do parque industrial consolidado do Centro-Sul (Furtado, 1997b, Tomo II).

Não é uma tarefa fácil avaliar as propostas formuladas e implementadas sob a influência do GTDN, pelo fato de que essas propostas sofreram um intenso bombardeio político que partiu das elites da região e dos políticos tradicionais do Nordeste instalados no Congresso Nacional. Além disso, como bem coloca Bacelar (1996), muitas propostas reformistas de Furtado, a começar da própria Sudene, foram engavetadas ou foram deturpadas no processo de implementação. Tendo isso em conta, procurar-se-á fazer, a seguir, uma rápida avaliação das referidas propostas, na qual serão considerados três grupos de observação. O primeiro grupo reunirá as propostas acertadas, o segundo grupo as propostas

⁹ A Sudene foi precedida pela Codeno, Conselho do Desenvolvimento do Nordeste (criado em março de 1959), e foi criada pela Lei n.3.692, de 15 de dezembro de 1959, do Congresso Nacional, e promulgada pelo presidente Juscelino Kubitschek. Tinha como funções a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor, e coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

¹⁰ Houve, no total, quatro Planos Diretores de Desenvolvimento.

¹¹ Oportuno lembrar que três das quatro diretrizes básicas da política de desenvolvimento do Nordeste sugerida por Furtado em 1959 diziam respeito à reconstrução do conjunto do setor agrícola (Furtado, 1984).

erradas ou frustradas e, o terceiro grupo reunirá algumas tendências tomadas pela economia nordestina e que não foram percebidas na época.

No grupo dos acertos, caberia destacar, em primeiro lugar, a proposta de criação da Sudene. Muito provavelmente, a principal contribuição trazida pela Sudene, da fase pré-militar, tenha sido o fato de ela constituir uma peça chave na coordenação das decisões políticas e econômicas no processo de desenvolvimento do Nordeste. Sob este ponto de vista, tem-se a impressão de que essa noção, da coordenação das decisões, continua ainda muito viva a ponto de justificar o renascimento da referida instituição.¹² Em segundo lugar, estaria a reestruturação e modernização da indústria têxtil. Esta conseguiu sobreviver, sobretudo no Ceará, graças aos programas de modernização tecnológica implementados pela Sudene. Em terceiro lugar, cabe destacar a proposta do aproveitamento das margens do São Francisco para a agricultura irrigada, que transformou a região de Juazeiro e Petrolina numa grande produtora e exportadora de frutas. Por último, poderia citar a diversificação da base industrial, graças à infra-estrutura introduzida e ampliada pela Sudene, além dos incentivos fiscais destinados às empresas que se deslocaram para a região.

No grupo dos erros ou frustrações, talvez o mais evidente deles esteja localizado no campo da crença excessiva no planejamento, comum na época, cujo corolário foi acreditar que o Estado poderia transformar a sociedade e o mercado, muitas vezes substituí-lo. Este não foi um problema de Celso Furtado, mas um problema da época, do modelo nacional-desenvolvimentista, portador de um forte voluntarismo transformador. O aspecto crítico do planejamento não se encontrava, evidentemente, no seu conteúdo técnico, quando funcionava como técnica de previsão ou estudos sobre o comportamento dos fenômenos institucionais e naturais, mas se localizava principalmente no seu conteúdo ideológico. Como técnica, a cultura do planejamento introduzida por Furtado foi de grande importância em duas áreas, primeira, a de combate aos efeitos da seca e, segunda, a de absorção dos recursos federais destinados à Região por intermédio da Sudene. Na primeira área a inovação verificada foi a de eliminar a improvisação nas ações de combate à seca, substituída por informações estratégicas e ações antecipativas. Na segunda área, os Planos Diretores de Desenvolvimento da Sudene introduziram uma racionalidade estruturadora nos investimentos realizados pelo governo federal na região.

Na esteira das frustrações estão as previsões relativas às transformações (1) na região semi-árida, onde se esperava a eliminação da cultura de subsistência, (2) nas zonas úmidas, que deveriam ser transformadas, também, em produtoras e ofertantes de alimentos, (3) na parte oriental do Maranhão, que seria, em tese, transformada numa nova fronteira agrícola, nos moldes da colonização, produzindo alimentos e absorvendo mão-de-obra liberada pelo semi-árido. No primeiro caso, o resultado real foi o colapso do complexo gado-algodão-cultura de subsistência, com a permanência desta última. No segundo caso, a agroindústria canvieira se transformou, em parte, em produtora de álcool, além de entrar em processo de endividamento e sucateamento. No terceiro caso, o modelo de colonização entrou em colapso operacional.

Num terceiro grupo, ou seja, no grupo que poderia reunir as tendências não percebidas na época, estão (1) a emergência e crescimento do setor do Turismo, (2) a abertura de novas fronteiras agrícolas, comandadas por emigrantes gaúchos, produzindo soja nos estados da Bahia, Piauí e Maranhão, (3) o colapso dos sistemas produtivos locais (babaçu; algodão;

¹² A questão da coordenação das decisões econômicas ocupava um lugar central no campo das preocupações teóricas de Furtado. Isto está muito claro em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1968)

carnaúba; cacau) devido à abertura comercial e (4) um novo impulso na industrialização promovido pelas políticas estaduais de incentivos fiscais.

6.4. Transformações estruturais

(a) As grandes regiões no Brasil

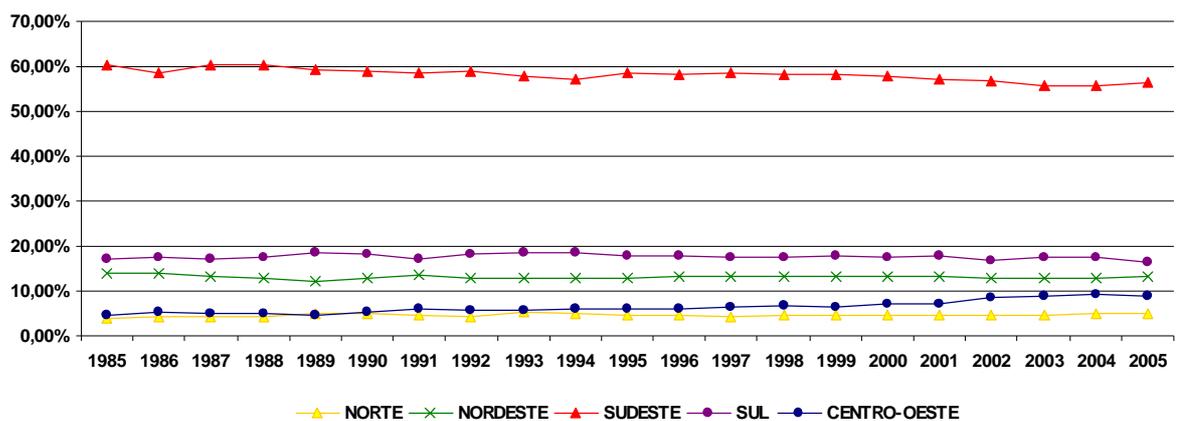
Conforme o quadro I e os gráficos I e II observam-se algumas características interessantes no comportamento das grandes regiões em relação ao Brasil, ou mais precisamente, no comportamento das participações dos PIBs regionais sobre o PIB nacional, no longo período que compreende 1985-2005. Em primeiro lugar, a Região Norte apresenta, em 1985, uma participação no PIB nacional de 3,8% e passa para 5,0% em 2005. Para esse mesmo intervalo de tempo, o Nordeste passa de 14,1% para 13,1%. O Centro-Oeste de 4,8% para 8,8%. A Região Sul passa de 17,1% para 16,6%, e a Região Sudeste de 60,2% para 56,5%.

Quadro I – Participação dos PIBs das Grandes Regiões no PIB Nacional (1985-2005)

REGIÕES	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
NORTE	3,80%	4,40%	4,40%	4,40%	4,90%	4,90%	4,70%	4,30%	5,20%	5,10%	4,60%	4,60%	4,40%	4,50%	4,50%	4,60%	4,80%	4,70%	4,80%	4,90%	5,00%
NORDESTE	14,10%	14,10%	13,10%	12,80%	12,30%	12,90%	13,40%	12,90%	12,80%	12,90%	12,80%	13,20%	13,10%	13,10%	13,10%	13,10%	13,10%	13,00%	12,80%	12,70%	13,10%
SUDESTE	60,20%	58,50%	60,20%	60,30%	59,40%	58,80%	58,70%	58,80%	57,70%	57,20%	58,70%	58,10%	58,60%	58,20%	58,20%	57,70%	57,10%	56,70%	55,80%	55,80%	56,50%
SUL	17,10%	17,60%	17,30%	17,50%	18,60%	18,20%	17,10%	18,30%	18,50%	18,70%	17,90%	18,00%	17,60%	17,40%	17,80%	17,60%	17,80%	16,90%	17,60%	17,40%	16,60%
CENTRO-OESTE	4,80%	5,40%	5,00%	5,00%	4,80%	5,20%	6,10%	5,70%	5,80%	6,10%	6,00%	6,10%	6,30%	6,80%	6,40%	7,00%	7,20%	8,70%	9,00%	9,20%	8,80%

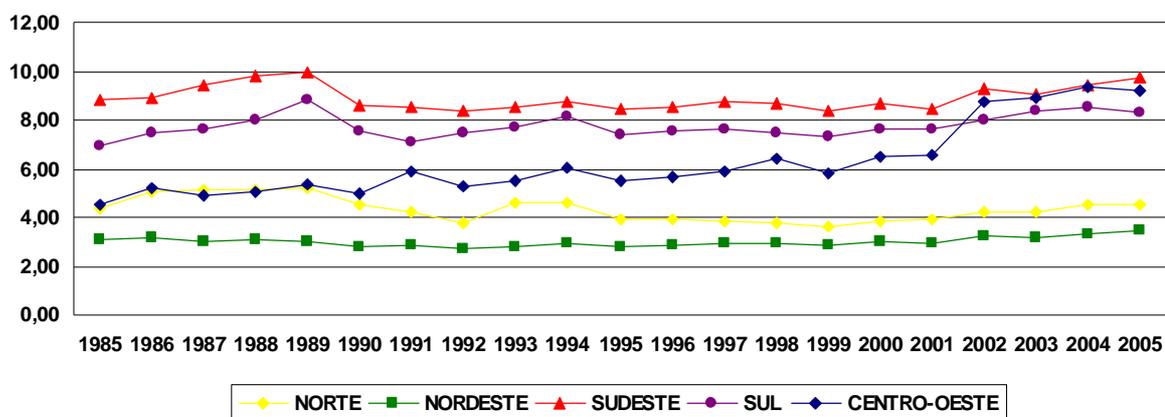
Fonte: IBGE

Gráfico I - Participação dos PIBs das Grandes Regiões no PIB Nacional (1985-2005)



Fonte: IBGE

Gráfico II - PIBs Per Capita das Grandes Regiões (1985-2005)



Fonte: IBGE

Vê-se muito claramente que, no período considerado, há regiões ganhadoras e regiões perdedoras, e outras que estagnaram na “disputa” por maiores participações no PIB nacional. Dentre as regiões ganhadoras, as regiões Norte e Centro-Oeste se destacam. Dentre as perdedoras o Sudeste apresenta indícios claros de perda de espaço na participação do produto nacional. E entre as regiões estagnadas encontram-se as regiões Nordeste e Sul. Diante desses dados, não é difícil concluir que dentre as grandes intervenções executadas pelo Governo Federal em nível regional (isto é, Centro-Oeste por meio da construção de Brasília, Norte através da montagem da Suframa e Nordeste, por intermédio da Sudene e seus Planos Diretores) foram as Regiões Norte e Centro-Oeste as que reagiram melhor aos estímulos de políticas de desenvolvimento. Enquanto na Região Nordeste o sistema de incentivos fiscais entrou em colapso, deixando um saldo positivo pequeno, na Região Norte o sistema de incentivos se sustentou, acoplado a um modelo industrial exitoso. Já o Centro-Oeste se beneficiou das externalidades produzidas pela construção de Brasília, que engendrou renda e aumentou o preço da terra na região. O restante do processo foi realizado pelos empreendedores privados que ali se instalaram.

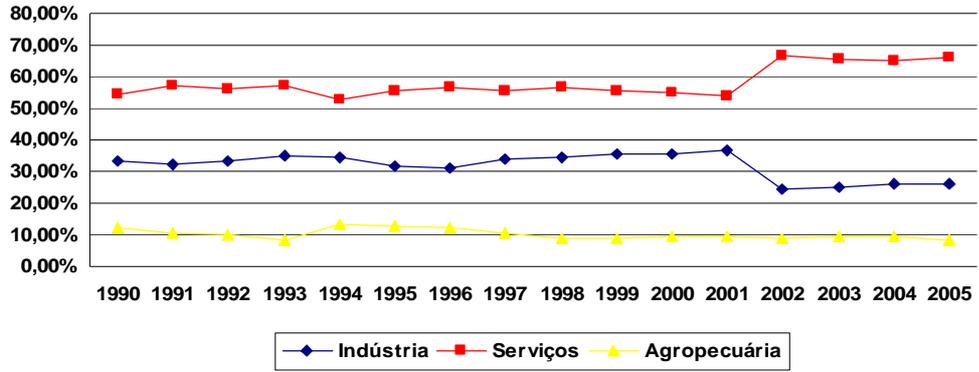
(b) Os setores nos Estados do Nordeste

Olhando para os PIBs estaduais, observam-se mudanças estruturais significativas, em seus traços gerais, no período entre 1990-2005. Com exceção de Alagoas, todos os estados do Nordeste sofreram um declínio relativo na participação da Indústria¹³ nos PIBs estaduais. Apesar desse declínio, como se verá por meio de outros dados, não se pode dizer que a indústria encolheu nesses estados, pelo contrário, além de expandir a indústria sofreu algumas mudanças estruturais. No conjunto, os estados que mais sofreram com esse declínio foram os estados do Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe que viram suas Indústrias perderem cerca de dez pontos percentuais de participação relativa em seus PIBs. Em todos os estados da região o setor Serviços¹⁴ avançou significativamente na sua participação relativa, convergindo para uma participação em torno de 70%.

¹³ A Indústria abrange: atividade extrativa mineral, construção civil, indústria de transformação e serviços industriais de utilidade pública

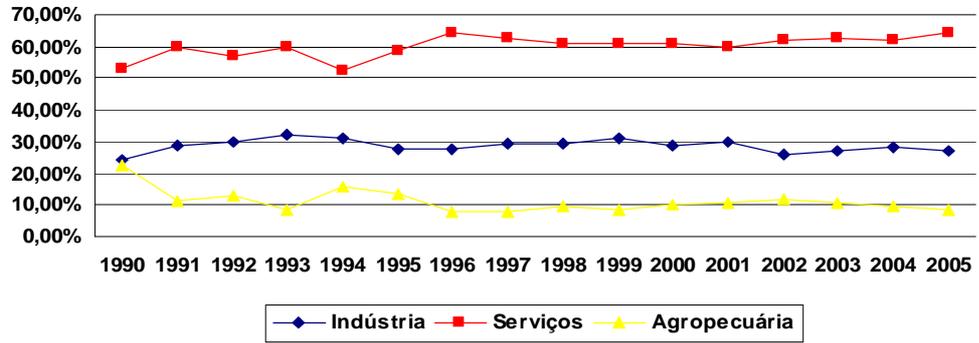
¹⁴ Os serviços são constituídos pela atividade de comércio e demais serviços

Gráfico III – Participação dos Grandes Setores no PIB do Nordeste (1990-2005)



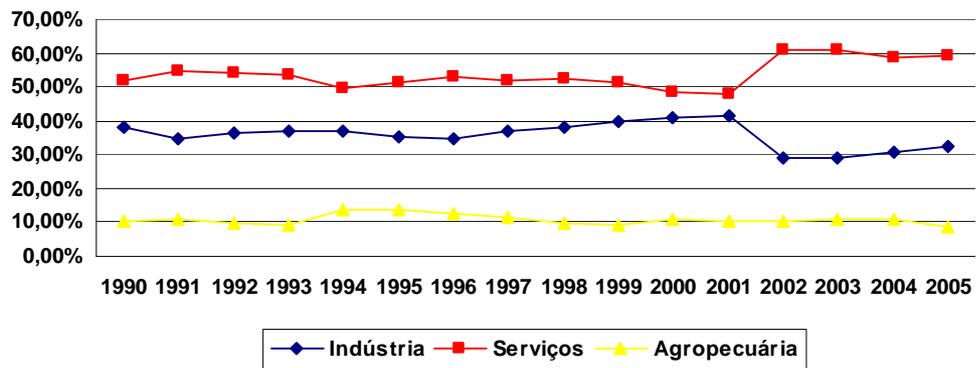
Fonte: IPEA

Gráfico III.1 - Participação dos Grandes Setores no PIB de Alagoas (1990-2005)



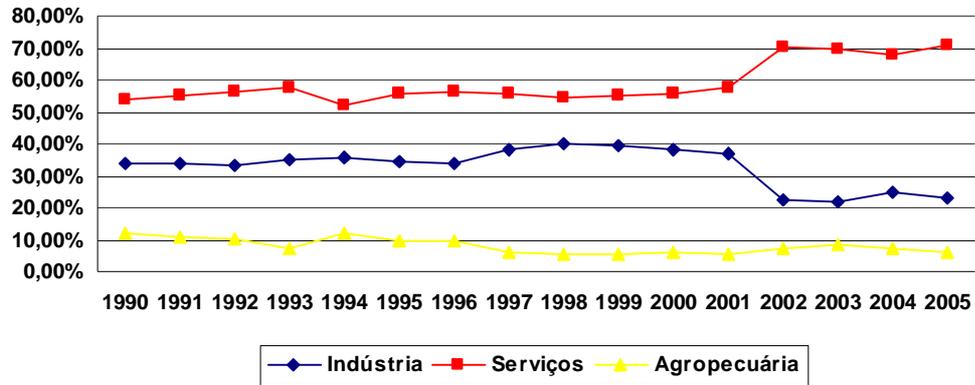
Fonte: IPEA

Gráfico III.2 - Participação dos Grandes Setores no PIB da Bahia (1990-2005)



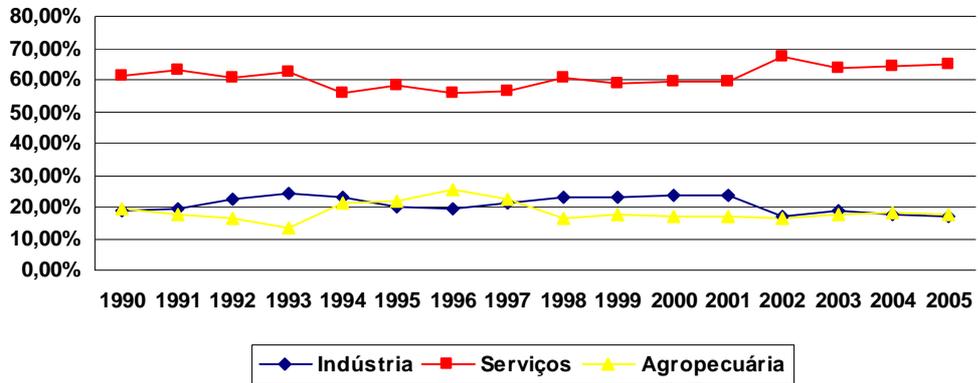
Fonte: IPEA

Gráfico III.3 - Participação dos Grandes Setores no PIB do Ceará (1990-2005)



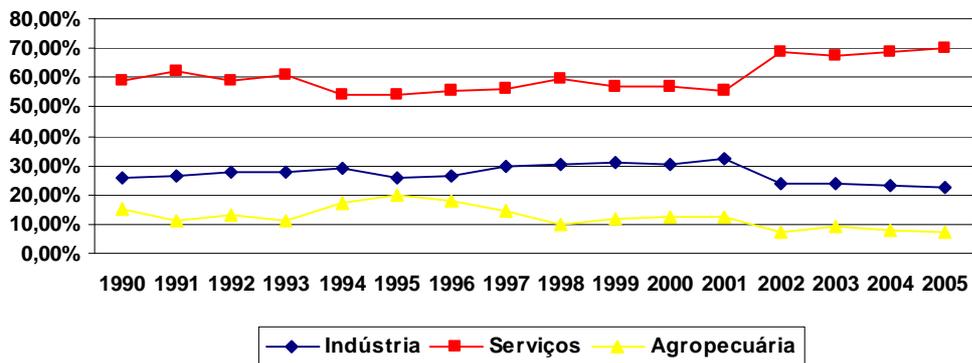
Fonte: IPEA

Gráfico III.4 - Participação dos Grandes Setores no PIB do Maranhão (1990-2005)



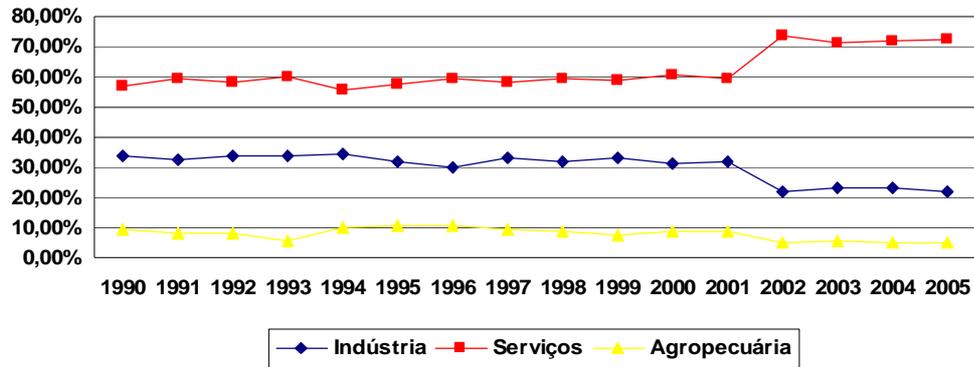
Fonte: IPEA

Gráfico III.5 - Participação dos Grandes Setores no PIB da Paraíba (1990-2005)



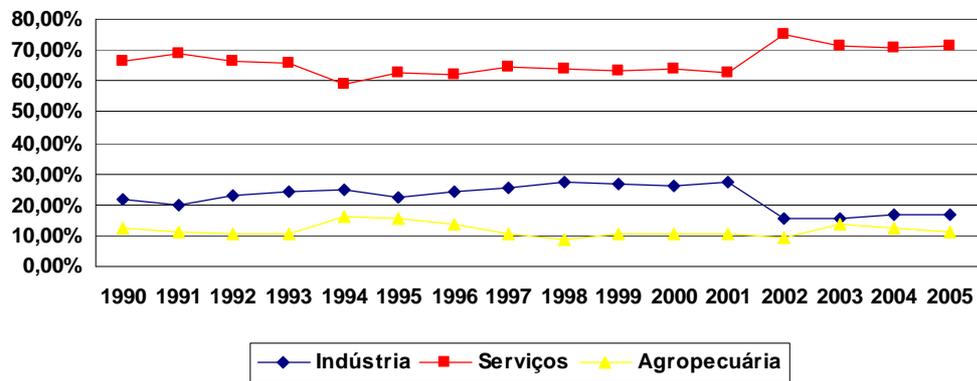
Fonte: IPEA

Gráfico III.6 - Participação dos Grandes Setores no PIB de Pernambuco (1990-2005)



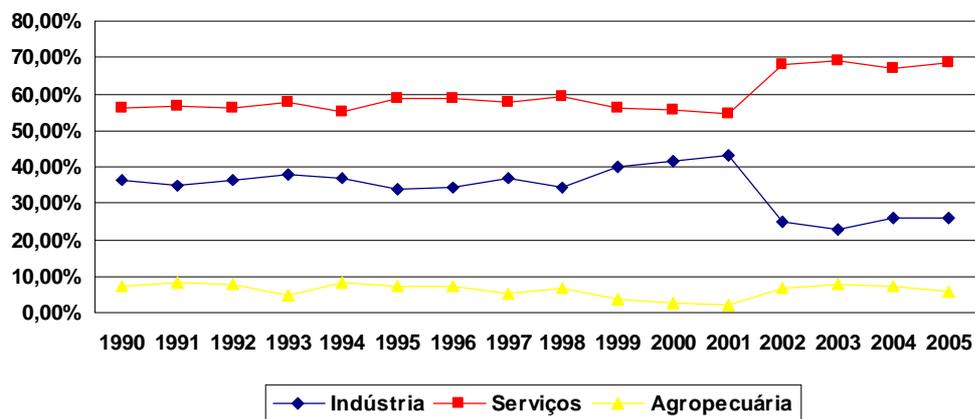
Fonte: IPEA

Gráfico III.7 - Participação dos Grandes Setores no PIB do Piauí (1990-2005)

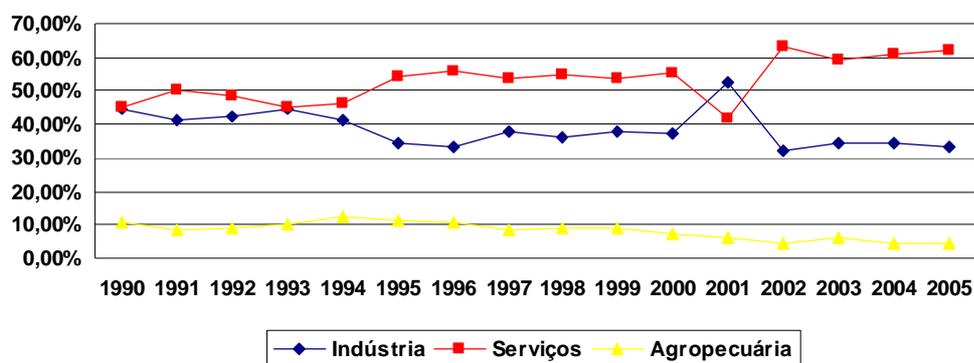


Fonte: IPEA

Gráfico III.8 - Participação dos Grandes Setores no PIB do Rio Grande do Norte (1990-2005)



Fonte: IPEA

Gráfico III.9 - Participação dos Grandes Setores no PIB de Sergipe (1990-2005)

Fonte: IPEA

Nesse mesmo período, a participação relativa do setor agropecuário experimentou uma queda dramática em todos os Estados, com exceção do Maranhão e Piauí, que conservaram participações de 17,78% e 11,40% respectivamente. Enquanto isso, no restante dos estados o setor agropecuário recuou para uma faixa entre 5% e 8% do PIB. O aspecto “dramático” desse declínio está no fato de que, ao mesmo tempo em que esses estados, principalmente aqueles com predominância semi-árida, perderam posição relativa do setor agropecuário, a população rural dos mesmos permanece relativamente elevada, embora com características diferentes do passado. E o que torna a situação mais difícil nesses estados é que, durante os anos 1990, sistemas produtivos importantes, como o do algodão, desapareceram ou foram reduzidos sem que outros sistemas produtivos fossem implantados ou emergissem no lugar, deixando assim um vácuo econômico importante. Os estados que conseguiram apresentar algumas novidades alternativas no setor agropecuário foram a Bahia, com a agricultura irrigada, soja e algodão, Pernambuco, com a agricultura irrigada, Maranhão, com a pecuária e a soja e o Piauí, com a soja.

(c) O comportamento da indústria de transformação

Como foi dito acima, a indústria de transformação perdeu peso relativo nos PIBs estaduais em praticamente todos os estados da Região. Entretanto, constata-se, pelo Quadro II, que há uma expansão no volume de empregos formais registrados na indústria de transformação, no período 1990-2005. Apesar disso, notam-se trajetórias diferenciadas de expansão entre as economias estaduais, que podem ser divididas em três grupos, lembrando que a expansão do emprego formal industrial em toda a Região Nordeste foi de 26,32%. No primeiro grupo está isolado o Estado do Ceará com uma expansão de 91,08%, considerado de alta expansão. No segundo grupo vêm os estados da Bahia com 49,73%, Piauí com 52,38% e Rio Grande do Norte com 41,47%, caracterizando um comportamento de média expansão. E num terceiro grupo, considerado de baixa expansão, vêm os estados do Maranhão, com 21,57%, e Sergipe com 26,32% de expansão. Por fim, num quarto grupo, de expansão negativa, vem o Estado de Pernambuco que apresentou no período 1990-2005 uma variação negativa do emprego industrial informal de -23,61%. Diante de tais dados seria prematuro emitir alguma conclusão em termos de “industrialização” ou “desindustrialização” dos parques industriais desses estados, pois para isso há necessidade de fazer uma análise segmentada da indústria para perceber as mudanças qualitativas das suas estruturas. Isto quer dizer que, os estados que tiveram taxas médias ou baixas de expansão no volume de emprego industrial formal, podem ter expandido investimentos nos segmentos com baixa intensidade

em mão-de-obra. E aqueles que tiveram altas taxas de expansão podem ter experimentado expansão das indústrias com alta intensidade em mão-de-obra. Entretanto, no caso específico de Pernambuco poderia ser considerada a hipótese de “desindustrialização”.

Quadro II – Empregos Formais na Indústria de Transformação do Nordeste (1990 e 2005)

Estados do Nordeste	Emprego N° Absolutos		Variação
	1990	2005	
Nordeste	603.595	777.141	28,75%
Alagoas	59.162	95.978	62,23%
Bahia	103.457	154.908	49,73%
Ceará	94.862	181.265	91,08%
Maranhão	20.050	24.375	21,57%
Paraíba	40.330	55.229	36,94%
Pernambuco	209.911	160.353	-23,61%
Piauí	13.911	21.198	52,38%
Rio Grande do Norte	37.155	52.562	41,47%
Sergipe	24.757	31.273	26,32%

Fonte : RAIS

Conforme mostra o Quadro III, o volume de emprego industrial formal na Região Nordeste caiu de 27,06% em 1990 para 20,55% em 2005, em relação ao volume total de emprego formal na Região. Esta perda foi absorvida pelo setor serviços. Como pode ser visto pelo mesmo quadro, entre 1990 e 2005 a maioria dos estados da região teve redução no volume do emprego industrial formal, com exceção do Ceará, que conservou esse volume em torno de 28% do total do Estado, e Alagoas que aumentou de 38,07% para 39,97%. Dos setores industriais no Nordeste, em 1990, os três principais setores geradores de emprego eram Alimentícia (11,86%), Têxtil (4,93%) e Química (2,45%). Em 2005, os dois primeiros lugares continuam sendo ocupados pelos setores Alimentícia (7,93%) e Têxtil (3,51%), mas a novidade é que a terceira posição passou a ser ocupada pelo setor Calçadista (2,16%), seguido pelo Químico (1,61%) e Minerais não-metálicos (1,37%). O aspecto preocupante é que, tirando o setor calçadista, nenhuma outra alteração estrutural fundamental na indústria de transformação foi verificada em matéria de geração de emprego formal na região Nordeste. Constatamos essa que deve ser relativizada quando se analisa os casos particulares das economias estaduais.

Quadro III – Percentual de Emprego da Indústria de Transformação no Nordeste (1990 e 2005)

Região	% Emprego na Região	
	1990	2005
Nordeste	27,06%	20,55%
Estados do Nordeste	% Emprego no Estado	
	1990	2005
Alagoas	38,07%	39,97%
Bahia	17,14%	14,17%
Ceará	28,95%	28,51%
Maranhão	16,81%	10,76%
Paraíba	30,58%	24,37%
Pernambuco	36,31%	20,85%
Piauí	17,48%	14,22%
Rio Grande do Norte	28,74%	19,01%
Sergipe	23,36%	18,96%

Fonte: RAIS

Conclusão

O presente artigo não teve a pretensão, nem o tempo necessário, de apresentar e fechar qualquer discussão, pelo contrário, ele é produto de um exercício preliminar que promete ocupar um longo tempo de pesquisa. O objetivo desta é o de identificar, desvendar e analisar as transformações estruturais ocorridas na região do Nordeste brasileiro, à luz do processo de globalização, mudanças no pensamento regional e deslocamentos da natureza, conteúdo e instrumentos das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional ou correção das disparidades regionais. Neste artigo, portanto, procurou-se estabelecer os traços do processo de globalização, marcado por grandes transformações estruturais, e seus reflexos sobre as escolas de pensamento e as políticas públicas. Além disso, também avançou alguns elementos do processo histórico da economia nordestina e algumas das mudanças estruturais no período recente.

Talvez merecesse aqui realizar um pequeno exercício de recuperação de algumas idéias centrais trabalhadas ao longo do texto. A primeira idéia, é que os fatores determinantes da grande transformação nas dinâmicas regionais e locais não se restringem, apenas, na forma, ou nas relações das variáveis. Mas eles também abrangem aspectos estruturais, o que significa dizer que há uma mudança não só nas estruturas mas também no padrão de comportamento das variáveis. A segunda idéia, derivada da primeira, é que o novo padrão da dinâmica regional está, ainda, longe do seu ponto de definição. A terceira idéia, é que o arrebento dos novos eventos regionais desenharam uma Nova Economia Regional, mais distante da tradicional Ciência Regional e mais próxima da tradição marshalliana, do jovem Marshall, bem como da tradição evolucionista criada por J. Schumpeter, e dos institucionalistas próximos aos geógrafos humanos. A quarta idéia, é que apesar dessa aproximação a nova literatura da economia regional encontra-se, ainda, decantando os novos conceitos e as novas estratégias de desenvolvimento regional. Apesar disto, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local e regional, já vêm obedecendo e influenciando a formação de um novo paradigma, este com um diálogo mais estreito com o território e seus atores.

Na última parte do artigo procurou-se avançar algumas reflexões sobre a economia nordestina. Nessa parte, chama-se a atenção para o fracasso da intervenção federal na região, por meio da Sudene, entre os anos 1950 e 1970. Tal intervenção, baseada num modelo exógeno de desenvolvimento e implantado de cima para baixo, apoiada numa crença exagerada no planejamento centralizado, produziu poucos resultados em termos de correção das disparidades regionais entre a região Nordeste e outras regiões brasileiras mais desenvolvidas. Por último, nessa seção, são apresentados alguns dados referentes aos setores e ao emprego com o objetivo de chamar a atenção para as transformações estruturais da economia nordestina. Tais dados nos passam alguns sinais de que a economia da região não tirou partido da globalização, na medida em que as mudanças estruturais da economia regional não foram significativas nem virtuosas, especialmente na área industrial.

7. Bibliografia

Amaral Filho, J. do (2007), “Celso Furtado e a economia regional, in *Celso Furtado e o Século XXI*, organizado por João Saboia & Fernando J. Cardin de Carvalho, Minha Editora/Editora Monole, São Paulo.

Amaral Filho, J. Do (2001), « A endogeneização no desenvolvimento local e regional, in *Planejamento e Políticas Públicas-PPP*, IPEA, Brasília.

Araújo, T.B. (1999), “Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, in *Revista Econômica do Nordeste-REN*, vol. 30, n.2, abril-junho, Fortaleza.

Bacelar, Tânia (1996), “A questão regional” e “a questão nordestina”, in Maria da Conceição Tavares, *Celso Furtado e o Brasil*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, SP.

Baer, W.& Miles, W. (1999), “The Role of The State in United States Regional Development”, in *Revista Econômica do Nordeste-REN*, vol.30, n.2, abril-junho, Fortaleza.

Benko, G. & Lipietz (2000), *La Richesse des Régions, la nouvelle géographie socio-économique*, Ed. PUF, Paris.

Benko, G. & Lipietz, A. (1992), *Les régions qui gagnent (districts et réseaux) : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris.

Berger, S. (2005), *How We Compete : What companies around the world are doing to make it in today's global economy*, Doubleday Broadway.

Diniz, C. C. & Crocco, M. (2006), “Bases teóricas e instrumentos da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil, uma breve reflexão”, in Clélio C. Diniz & Marco Crocco (org.) *Economia Regional e Urbana, contribuições teóricas e recentes*, Ed. UFMG, Belo Horizonte.

Fontenele, A.M. & Melo, M. C.P. de (2004), *Desempenho Externo Recente da Região Nordeste do Brasil* (uma avaliação da competitividade e potencialidades de expansão dos setores exportadores estaduais), Banco do Nordeste do Brasil-BNB, Fortaleza.

Furtado, Celso (1968), *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Ed. Biblioteca Universitária, São Paulo.

Furtado, Celso (1984), *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*, Editora paz e Terra, Rio de Janeiro.

Furtado, Celso (1997a), “A constatação do GTDN e as exigências da atualidade”, *Revista Econômica do Nordeste – REN*, vol.28, n.04, outubro-dezembro, p. 375-384, Fortaleza.

Furtado, Celso (1997b), *Obra Autobiográfica de CELSO FURTADO*, Tomos I, II, III, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

- Guimarães Neto, Leonardo (1989), *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Editora Massangana, Recife, PE.
- Haddad, P.R.; Ferreira, C.M.de C.; Boisier, S. & Andrade, T.A. (1989), *Economia Regional, teorias e métodos de análise*, Banco do Nordeste Brasileiro-BNB, Fortaleza.
- IBGE, *Contas Nacionais*.
- IPEA, *Dados Regionais*.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, Louven University Press/MIT Press, Leuven-London.
- Martin, R. (1995), “Teoria econômica e geografia humana”, in Berek Gregory, Ron Martin & Graham Smith (org.), *Geografia Humana*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- Ministério da Integração Regional – MIN (2003), *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, Proposta para Discussão, Segunda Edição Revista e Ampliada, Brasília, DF.
- Murray, W. E. (2006), *Geographies of Globalization*, Routledge, London & New York.
- Perroux, F. (1973), « L’effet d’entraînement: de l’analyse au repérage quantitati », in *Économie Appliquée*, 7 :307-20, Paris.
- Porter, M. (1998), « Clusters and the new economics of competition », in *Harvard Business Review*, nov-dc, Boston.
- Pike, A.; Rodriguez-Pose, A. & John Tomaney (2006), *Local and Regional Development*, Routledge, London and New York.
- Polenske, K.R. (2007), *The Economic Geography of Innovation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Putnan, R. (1996), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, New Jersey; Princeton University Press.
- RAIS, *Relação Anual de Informações Sociais*.
- Saxenian, A. (1996), *Regional Advantage*, culture and competition in Silicon Valley and Route 128, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.
- Steger, M. B. (2003), *Globalization, a very short introduction*, Oxford University Press.
- Storper, M. (1999), “The New Economic Context Regional Development Policy”, in *Revista Econômica do Nordeste-REN*, vol.30, n.2, abril-junho, Fortaleza.