

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA**

DANILO RAIMUNDO DE ARRUDA

**QUINZE ANOS SEM POLÍTICA REGIONAL: UMA ANÁLISE DOS
PLANOS DO GOVERNO FEDERAL PARA O NORDESTE DE 1994 A
2009**

**JOÃO PESSOA/PB
2010**

DANILO RAIMUNDO DE ARRUDA

**QUINZE ANOS SEM POLÍTICA REGIONAL: UMA ANÁLISE DOS
PLANOS DO GOVERNO FEDERAL PARA O NORDESTE DE 1994 A
2009**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Economia da Universidade
Federal da Paraíba (UFPB), em cumprimento
às exigências para obtenção do grau de Mestre
em Economia.**

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fernando M. B.
Cavalcanti Filho

**JOÃO PESSOA/PB
2010**

A779q Arruda, Danilo Raimundo de.

Quinze anos sem Política Regional: uma análise dos Planos do Governo Federal para o Nordeste de 1994 a 2009 / Danilo Raimundo de Arruda - João Pessoa, 2010.

247f.

Orientador: Paulo Fernando M. B. Cavalcanti Filho

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCSA

1. Economia - Nordeste. 2. Sistema de Inovação. 3. Estruturalismo da CEPAL. 4. Política de Desenvolvimento Regional – Nordeste. 5. – Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais.

UFPB/BC

CDU: 331(043)

DANILO RAIMUNDO DE ARRUDA

**QUINZE ANOS SEM POLÍTICA REGIONAL: UMA ANÁLISE DOS
PLANOS DO GOVERNO FEDERAL PARA O NORDESTE DE 1994 A
2009**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em cumprimento às exigências para obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de concentração: Economia do Trabalho.

Aprovada em: ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Fernando Moura Bezerra Cavalcanti Filho
Universidade Federal da Paraíba
(Orientador)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Gasparini
Universidade Federal da Paraíba
(Examinador Interno)

Prof^a. Dra. Lúcia Maria Góes Moutinho
Universidade Federal Rural de Pernambuco
(Examinadora Externa)

*Ao meu avô, Olímpio Arruda (in memoriam).
Aos meus familiares e amigos.
A Maria Estela (minha mãe) que nunca mediu
esforços para me conduzir pelos caminhos do
saber.*

AGRADECIMENTOS

A DEUS, PRIMEIRAMENTE E A TODOS AQUELES QUE PARTICIPARAM DIRETA E INDIRETAMENTE DA MINHA VIDA DURANTE O MESTRADO, BEM COMO DESSE ESFORÇO INDIVIDUAL, E AO MESMO TEMPO COLETIVO, QUE É FAZER UM TRABALHO DE DISSERTAÇÃO.

AOS MEUS FAMILIARES, ESPECIALMENTE MEUS PAIS, MARIA ESTELA RAIMUNDO ARRUDA E JOSÉ RAIMUNDO SOBRINHO. A RAFAELA, MINHA NOIVA, PELA PACIÊNCIA, PELA AJUDA NOS MOMENTOS DE DIFICULDADES E NOS OBSTÁCULOS QUE SURTIRAM AO LONGO DO PROCESSO DE CONCLUSÃO DE DISSERTAÇÃO.

AO PROFESSOR-EDUCADOR PAULO FERNANDO PELA PACIÊNCIA, DEDICAÇÃO, ATENÇÃO. POR TER ABERTO AS PORTAS DO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UFRJ, INSTITUIÇÃO NA QUAL TIVE UMA EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL E INTELLECTUAL RELEVANTE PARA A VIDA E QUE PRETENDO CONSOLIDÁ-LA AGORA NO CURSO DE DOUTORAMENTO. A MINHA ETERNA GRATIDÃO.

AO PROFESSOR-EDUCADOR SEVERINO JOSÉ DE LIMA, XANGAI, PELA SUA FUNDAMENTAL CONTRIBUIÇÃO PARA A MINHA FORMAÇÃO ENQUANTO SER HUMANO E ACADÊMICO. MINHA ETERNA GRATIDÃO.

AOS COMPANHEIROS DE ESTUDOS, DE “CAFEZINHOS” E DE “BATE-PAPO” DO CURSO DE MESTRADO: RODOLFO, DIEGO, DANIEL, VIVIAN. E EM ESPECIAL AOS AMIGOS: ÁYDANO, CÁSSIO, EDSON, JEVUKS, PABLO. A VIDA NÃO TERIA SIDO TÃO ANIMADORA E DIVERTIDA SE NÃO FOSSEM VOCÊS.

AOS PROFESSORES EXAMINADORES: CARLOS EDUARDO GASPARINI E LÚCIA MARIA GÓES MOUTINHO.

A TEREZINHA POLARI E A RISOMAR PELA ATENÇÃO, DEDICAÇÃO, PRESTEZA E DISPONIBILIDADE DE SEMPRE.

AOS COORDENADORES DO CURSO: PAULO AMILTON E JOSÉ LUÍS.

AOS PROFESSORES DO CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA: IVAN TARGINO, GUILHERME, NELSON ROSAS, HILTON, MAGNO, IGNÁCIO, LUCIANO, RODRIGO LEONE, SINÉZIO.

AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UFRJ PELA ACOLHIDA DURANTE A MINHA ESTADA NESSA INSTITUIÇÃO. EM ESPECIAL AGRADEÇO AOS PROFESSORES DAVID KUPFER E JOSÉ CASSIOLATO. NÃO PODERIA DEIXAR DE REGISTRAR TAMBÉM ALGUNS COMPANHEIROS QUE TORNARAM O CONVÍVIO NA UFRJ AINDA MAIS FRUTÍFERO: FÁBIO MOTA, FÁBIO STALLIVIERI, MAYRA, ARIELA, FLÁVIO, GABI, CLARA, CARLOS.

AOS PROFESSORES DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE, E AO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL – PET, DESSA UNIVERSIDADE.

A CAPES PELA OPORTUNIDADE DE ME DEDICAR EXCLUSIVAMENTE AO ESTUDO E À PESQUISA.

RESUMO

O objetivo deste estudo consiste em identificar e analisar criticamente, do ponto de vista teórico-metodológico, as ações e planos de desenvolvimento formulados e implementados para o Nordeste do Brasil, no período de 1994 a 2009. A análise circunscreve-se a um momento que marca a trajetória da economia brasileira e do Nordeste, qual seja, a partir da superação da instabilidade do nível de preços, iniciada com a implantação do Plano Real em 1994. Esse período é caracterizado por uma série de novas iniciativas e Políticas elaboradas e em implantação na Região. Para isso, foi feito uso do referencial teórico neo-schumpeteriano de Sistema de Inovação e da teoria estruturalista da CEPAL. As idéias em torno do pensamento neo-schumpeteriano têm uma forte aproximação com as idéias desenvolvidas pelo pensamento cepalino para se estudar as economias periféricas, principalmente quando se trata do progresso técnico como central para se promover a transformação econômica e social, sendo que aquele apresenta avanços ao procurar destacar os fatores intangíveis e que são responsáveis pela geração e difusão *endógena* desse progresso técnico: aprendizado inovativo e o conhecimento, localmente contextualizados. Além da pesquisa bibliográfica, realizou-se uma pesquisa documental, sendo analisados principalmente, os seguintes planos e programas: o Avança Brasil, o Brasil em Ação, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). Utilizou-se também de uma pesquisa de campo com questionário semi-estruturado, entrevistando-se 14 atores sociais, entre esses, estudiosos e “fazedores de políticas” da Região. A partir da pesquisa documental, dos planos, programas e projetos, e da pesquisa de campo têm-se os seguintes resultados: investimentos concentrados em fatores tangíveis; ao longo do período, a ausência de estratégia para o campo científico, tecnológico e, quando presente, desarticulada de ações em outras áreas; uma distribuição espacial dos empreendimentos concentrando-se nos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará; um diagnóstico insuficiente para se compreender a realidade sistêmica, não levando em consideração a realidade política e institucional da Região e a não incorporação da análise dos indicadores do Sistema de Inovação, quais sejam: aprendizado inovativo, conhecimento, cooperação, interação, e outros. Os dados analisados mostram uma massa salarial com quase 90% dos trabalhadores recebendo até 2 (dois) salários mínimos, além de um padrão de competitividade espúria do Nordeste, baseada em produtos de baixo conteúdo tecnológico, cuja produção requer baixa capacitação da mão-de-obra, baixos salários e incentivos fiscais e financeiros. Dos resultados acima destacados, pode-se concluir que falta uma estratégia de Política Regional que promova a transformação da estrutura econômica e social do Nordeste.

Palavras-chave: Nordeste. Sistema de Inovação. Estruturalismo da CEPAL. Política de Desenvolvimento Regional. Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais.

ABSTRACT

The aim of this study is to critically identify and analyze, from a theoretical and methodological point of view, the actions and developmental projects stated and implemented in the Brazilian Northeast region between 1994 and 2009. The analyses circumscribe a moment that marks the trajectory of the Brazilian and Northeast economy due to the stability level of prices, started with the Real Plan implementation in 1994. This period is characterized by a series of new both and politics elaborated and implementing Northeast region. The analysis was made based on the neo-schumpeterian approach of system of innovation as well as the Latin American Structural Approach (LASA). This study argues that the neo-schumpeterian approach is as important as the LASA in order to better understand the peripheral economies. The main argument is related to the technical progress as a pivot element to the economic and social promotion and transformation, emphasizing the intangibles factors responsible for its generation and *endogenous* diffusion, as such: innovative learning and knowledge locally contextualized. Both bibliographical and documentary surveys were carried, mainly being analyzed the following plans and programs: National Policy for Regional Development (PNDR) and Strategic Plan for Sustainable Development of the Northeast (PDNE). In addition, it was also carried a field research where a semi-structured questionnaire was applied to 14 social actors, such as regional scholars and policy-makers. Based on the research of documents, plans, programs and projects, the following results are summarized: concentrated investments in tangibles factors; absence of scientific and technological strategies throughout the period, and disjointed actions in other areas whenever present; enterprises were concentrated in the States of Pernambuco, Bahia and Ceará; inappropriate diagnostic for understanding the systemic reality, not taking into consideration specific features of the Region, such as political and institutional characteristics. Moreover, it was not incorporated Innovation System indicators in the analysis, such as: innovative learning and knowledge, cooperation, interaction, among others. The data analyzed indicate two important issues: i) around 90% of the employees earn no more than two (2) minimal wages; and ii) it was identified a “spurious” competitive pattern in the Northeast of Brazil, based on low-technology products which require low standard skill qualification, low salaries, as well as fiscal and financial incentives. Therefore, the results outlined above show a lack of Regional political strategy in order to foster structural economical and social change in the Brazilian Northeast.

Key-words: Northeast. Innovation System. Latin American Structural Approach. Development Regional Policies. Local Productive and Innovative Arrangements and Systems.

LISTA DE FIGURAS

Figura 5.1 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	97
Figura 5.2 – Áreas Dinâmicas do Nordeste.	98
Figura 5.3 – Nordeste – Sub-Regiões de Planejamento para Ação Pública de Investimentos em Infra-Estrutura.....	110
Figura 5.4 – Mapa dos Principais Projetos de Infra-estrutura	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Periodização da Questão Regional: Vazios de Políticas, as Ações, os Planos e os Programas.....	22
Quadro 2.2 – Relação dos Entrevistados, Instituições que Representam e os Respectiveos Cargos Ocupados ou Funções, 2009.....	24

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Taxa Média de Crescimento Anual do Produto Interno Bruto do Brasil em Comparação com o Desempenho do Nordeste – Período de 1960 a 1998	76
Tabela 4.2 – Evolução do Volume do Valor Adicionado a Preços Básicos das Grandes Regiões – 1985 a 2004.....	77
Tabela 4.3 – Nordeste – Estrutura do PIB Segundo os Setores Econômicos - 1960/2000.....	79
Tabela 4.4 – Nordeste - Indicadores Sociais, 1970 – 2000	82
Tabela 5.1 – Comparação do Cenário Tendencial e Desejado Contido no PDNE	112
Tabela 5.2 – Brasil - Previsão de Investimentos em Infra-Estrutura pelo PAC (R\$ Bilhões correntes), 2007-2010	120
Tabela 6.1 – Região Nordeste - Principais Produtos Exportado, 2008 (US\$)	137
Tabela 6.2 – Regiões Geográficas - Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil e Fomento do CNPq, 2000 a 2008	139
Tabela 6.3 – Regiões Geográficas - Total de Empresas que Implementaram Inovações e Empresas que receberam Apoio do Governo, Segundo Regiões e Unidades da Federação, 2000 e 2005	146
Tabela 6.4 – Brasil e Nordeste – Dados Seleccionados de C,T&I, 2005	147

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 – Participação das Regiões do Brasil na Formação do PIB, 1985 a 1994	78
Gráfico 4.2 – Nordeste – Evolução das Exportações e Importações como Porcentagem do PIB, 1960 a 1999	80
Gráfico 5.1 – Distribuição Percentual dos Investimentos Previstos no PDNE para as Sub-regiões do Nordeste do Brasil	117
Gráfico 5.2 – Total de Investimentos e Projetos Previstos no PDNE por Estados do Nordeste	118
Gráfico 5.3 – Região Nordeste – Distribuição das Áreas de Atuação do Programa Territórios da Cidadania, por Estado, 2009	122
Gráfico 6.1 – Regiões do Brasil – Variação do Volume do Valor Adicionado Bruto a Preço Básico (base: 1995=100)	129
Gráfico 6.2 – Regiões do Brasil – Participação na Composição do PIB, a preço de mercado (1995-2007)	130
Gráfico 6.3 – Regiões do Brasil – Participação na Composição do PIB, a preço de mercado (1995-2007)	131
Gráfico 6.4 – Região Nordeste - Emprego Formal por Setor, 1996 a 2009	132
Gráfico 6.5 – Região Nordeste – Evolução dos Empregos Formais (milhões) e Rendimento dos Trabalhadores por Faixa Salarial, 1996 a 2009	134
Gráfico 6.6 – Região Nordeste – Exportação, Importação, Balança Comercial e Fluxo Comercial, 1995 a 2009 (US\$ correntes)	137
Gráfico 6.7 – Nordeste - Total dos investimentos realizados em bolsas e no fomento à pesquisa, 1996-2008	140
Gráfico 6.8 – Regiões do Brasil – Participação no Total dos Investimentos Realizados e Bolsas e Fomento à Pesquisa, 1996 e 2008	140
Gráfico 6.9 – Investimentos em Bolsas e Fomento à Pesquisa (localização das dez instituições que mais recebem recursos), 2008	141
Gráfico 6.10 – Regiões do Brasil – Investimento per capita Realizados em Bolsas de Estudos e em Fomento à Pesquisa (R\$ 1,00), 1996 e 2008	142
Gráfico 6.11 – Nordeste - Total dos investimentos realizados em bolsas e no fomento à pesquisa por Unidade de Federação (Mil correntes), 1996 e 2008	143
Gráfico 6.12 – Regiões do Brasil – Investimento per capita por Estado do Nordeste (R\$ 1,00), 1996 e 2008	143
Gráfico 6.13 – Regiões do Brasil – Número de Doutores por 100 mil habitantes, 2000 a 2008	144
Gráfico 6.14 – Regiões do Brasil – Número de Doutores por 100 mil habitantes, 2000 a 2008	144

LISTA DE SIGLAS

ADENE - Agência de Desenvolvimento do Nordeste
BNB - Banco do Nordeste do Brasil
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPEA - Pesquisa Econômica e Aplicada
ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiro
MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia
MIDIC – Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
MI - Ministério da Integração Nacional
MSI - Modelo de Substituição de Importação
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PD - Plano Diretor
PDN - Plano de Desenvolvimento do Nordeste
PDNE - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PINTEC - Pesquisa de Inovação Tecnológica
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento das Áreas Integradas do Nordeste
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Nordeste
REN - Revista Econômica do Nordeste
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE - Superintendência de desenvolvimento do Nordeste
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
Unicamp - Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 METODOLOGIA DA PESQUISA	19
2.1 Revisão da Literatura	19
2.2 A Pesquisa Documental	20
2.3 A Pesquisa de Campo	22
2.4 A Natureza dos Dados Secundários	25
3 REVISÃO TEÓRICA DA QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL	27
3.1 Colocando as Evidências em Ordem: A CEPAL e suas Contribuições para o Estudo das Regiões Subdesenvolvidas	27
3.2 O Subdesenvolvimento e o Pensamento de Celso Furtado	33
3.2.1 O Sistema Centro-Periferia	35
3.3 O Debate sobre o Nordeste: A Contribuição de Campinas	43
3.4 A Teoria Neo-schumpeteriana e a Dinâmica da Concorrência Capitalista	50
3.4.1 Os Fundamentos da Dinâmica Capitalista e as Necessidades de Políticas no Atual Contexto do Capitalismo	50
3.5 Uma Nova Perspectiva: Sistema de Inovação (Regional)	55
3.5.1 As Novas Forças Político-econômico-sociais: Os Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais	60
3.6 Considerações: convergências e complementaridades	61
4 UMA “VOLTA AO PASSADO”: AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PÓS-GTDN	63
4.1 SUDENE: uma Inovação Institucional e a Política Regional	63
4.2 O Desempenho Dinâmico da Economia do Nordeste (1959 a 1994)	72
4.3 A Dimensão Social do Problema	81
4.4 Considerações: em busca de uma nova trajetória de Políticas	83
5 A QUESTÃO REGIONAL PÓS-REAL: A LONGA PAUSA.....	84
5.1 Da Estabilização ao Rompimento com a Questão Regional (1994 – 2001)	85
5.2 PNDR e PDNE: reflexões, planos e ações de políticas	101
5.2.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	101

5.2.2 O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) ...	106
5.2.3 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os Territórios da Cidadania	119
5.3 Considerações: Elementos para Uma Estratégia de Desenvolvimento	125
6 UMA ESTILIZAÇÃO DA MACROECONOMIA DA INOVAÇÃO EM UMA REGIÃO PERIFÉRICA: CRESCIMENTO, PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA, INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL (1994-2009)	128
6.1 As disparidades de Renda per capita e de Produto.....	128
6.2 O Comportamento do Emprego e a Formação de uma Massa Salarial de Baixa Remuneração no Nordeste	132
6.3 A Competitividade Externa	135
6.4 Ciência, Tecnologia e Inovação no Nordeste.....	138
6.5 Inovações em Empresas	146
6.6 Considerações: revelando a ausência de Políticas	148
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
8 REFERÊNCIAS	156
APÊNDICE	164
ANEXO	243

1 INTRODUÇÃO

Há 50 anos, em meio à mobilização política, social e econômica, iniciou-se no Nordeste a formulação e implementação de uma Política com o objetivo de superar os desequilíbrios regionais. Nesse sentido, partindo-se de um diagnóstico da real situação em que se encontrava a economia nordestina, apontaram-se no Relatório produzido pelo Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), as estratégias para superar essas desigualdades. Para isso, criou-se a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), instituição que, empoderada política e economicamente, no seu nascedouro, deu início à execução das políticas regionais, a fim de reverter o processo de atraso e estagnação.

Essas políticas originaram-se das discussões e do predomínio, no meio político e acadêmico latino-americano, do Modelo de Industrialização por Substituição de Importação (MSI). Essa matriz teórica original comandou o direcionamento das políticas de desenvolvimento para a Região, a partir dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), indicando como políticas para romper com o atraso das economias latino-americanas subdesenvolvidas (a periferia) em relação aos países desenvolvidos (o centro), a industrialização via Substituição de Importação (RODRIGUEZ, 2009, 1994; BIELSCHOWSKY, 2000).

O estruturalismo da CEPAL, ao propor um modelo teórico-metodológico para estudar as economias subdesenvolvidas, ofereceu respaldo ao diagnóstico, que ao identificar as disparidades regionais, estabeleceu como política para romper com os desníveis do Nordeste em relação ao Sudeste, a industrialização por “Substituição de Importação Interna”, ou seja, através da implantação de um pólo manufatureiro regional.

A década de 1970 é marcada por profundas mudanças no âmbito político-econômico mundial, bem como nas políticas de desenvolvimento levadas a cabo pelo Estado brasileiro ou internacional e embasadas nas diferentes concepções e/ou correntes teóricas, a respeito da economia e da sociedade. Dentre essas mudanças podem ser elencadas: a transição do modelo fordista de acumulação, que marcou o grande ciclo de expansão do capital, iniciado nas primeiras décadas do século XX para o modelo de acumulação flexível ou toyotismo; a chamada “crise do petróleo”; a restrição à atuação do *welfare state*, cujo direcionamento das políticas era fortemente inspirado pelas idéias keynesianas, encerrando-se o período (1970/1950) que marcou a chamada “era de ouro” do capitalismo; o esgotamento do chamado

Modelo de Substituição de Importação, que balizou as estratégias de desenvolvimento de países periféricos; entre outras.

A década de 1980 marcou a volta do pensamento liberal, com uma nova “roupagem”, o que ficou conhecido como o paradigma balizado no “Consenso de Washington”. Assim, depois da grande crise do sistema capitalista em 1929, e de mais de 40 anos de forte atuação do Estado na atividade econômica, a ideologia e o modelo liberal voltaram a dominar os rumos das políticas econômicas, na maior parte dos países, impactando em especial nas Políticas de Desenvolvimento¹.

A dinâmica da economia capitalista a partir de 1980 passa a ser comandada pela revolução científico-tecnológica, onde, mais do que nunca, os fatores intangíveis, como aprendizado inovativo, conhecimento e informação passaram a ser o vetor da acumulação, do crescimento e do desenvolvimento econômico e social², além de privilegiar a cooperação e a interatividade enquanto mecanismos para aprofundar o processo de desenvolvimento das capacidades de aprendizado inovativo. É nesse contexto que renasce o debate neoschumpeteriano com a abordagem de Sistema de Inovação (FREEMAN, 2003).

As décadas de 1980 e 1990 marcaram a crise do setor público brasileiro, como consequência do esforço fiscal do II PND, da crise financeira mundial, da crise do balanço de pagamentos, da estatização da dívida externa e, fruto disso, da incapacidade do Estado de formular e implementar uma política de desenvolvimento regional. Essa crise do setor público justificou-se também pelo fato de que, no fim da década de 1980, a crise do governo militar gerou uma identificação entre a ditadura e seus males com a intervenção do governo. Assim, defender o mercado foi natural e a intervenção do governo vista como um erro.

Nesse sentido, assistiu-se na década de 1990 ao processo de abertura comercial e financeira, somada a uma instabilidade macroeconômica e, que culminou com a implantação do Plano de Estabilização de Preços, o Plano Real (1994). Segundo Araújo (2005), o processo de abertura comercial teve impactos significativos na economia do Nordeste, principalmente em termos de competitividade, estrutura produtiva, capacitações tecnológicas e humanas. Assim, recoloca-se a importância da política regional de desenvolvimento, dado o novo contexto econômico mundial, em que cada vez mais os fatores intangíveis assumem um papel relevante no processo de geração das inovações.

¹ Reforçado com o colapso político das economias socialistas do leste europeu e a desestruturação da antiga União Soviética.

² Freeman e Soete (2008); Cassiolato (2003; 2005); Lundvall (1992); Freeman (1982; 1995).

Desse modo, a partir do processo de estabilização macroeconômica de preços, e mais especificamente nesta última década (2000-2010), ressurgiu a discussão em torno da redefinição do conceito e dos objetivos do Estado na economia, bem como de sua atuação, por meio de políticas públicas (IGLESIAS, 2006), o que implica também em reavaliar a dinâmica da economia do Nordeste e a atuação do Estado na mesma. Nesse contexto, faz-se necessário pensar a Região Nordeste e os problemas sócio-político-econômicos que ainda persistem e que são característicos das economias periféricas, reacendendo o debate de 50 anos atrás, promovido por Celso Furtado.

A partir da década de 1980, vem ganhando força o conceito de Sistema de Inovação. Esse conceito elaborado nos anos recentes diz respeito a um “conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade” (CASSIOLATO; LASTRES, 2005). Tanto no âmbito acadêmico quanto político passa a se fazer uso desses “óculos” teórico-analíticos, para se analisar e propor políticas balizadas em uma visão sistêmica do desenvolvimento em que a inovação cumpre um papel fundamental. A ênfase desse conceito está no papel das instituições, na promoção e no direcionamento das políticas para os campos científico, tecnológico e da inovação e, principalmente para os fatores intangíveis.

Assim, a inovação aqui é entendida enquanto um fenômeno sistêmico e interativo. Nesse sentido, é sistêmico por levar em consideração os aspectos sociais, políticos, econômicos, culturais e institucionais. Como também é sistêmico por estar intimamente ligada a um conjunto de atores e sua cooperação e interação no processo de aprendizado inovativo e de acúmulo de conhecimento (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Destaca-se, assim, a importância dos investimentos tangíveis (infra-estrutura física e tecnológica), mas, principalmente, dos investimentos intangíveis (conhecimento, aprendizado, educação, cooperação, interação) enquanto fator fundamental da criação da riqueza material (FREEMAN, 1995, 2008; WORLD BANK, 1991 *apud* FREEMAN, 2008; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). Os investimentos ou as políticas direcionadas para esses fatores são fundamentais, entendendo-se que o processo de acumulação e de desenvolvimento é caracterizado pela geração endógena do progresso técnico e a consequente mudança estrutural, econômica e social por ele provocada (FREEMAN, 1982, 1995; LUNDVALL, 1992; CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Após o processo de estabilização da economia com o Plano Real, assiste-se a um conjunto de ações, planos e programas pensados para o Brasil e para a Região Nordeste. Esse período pós Plano Real configura-se pelo ápice do modelo neoliberal e o surgimento de uma nova perspectiva em torno do conceito e dos objetivos do Estado (Iglesias, 2006). Diante desse contexto, a economia brasileira e a do Nordeste passaram por 4 (quatro) períodos em que está inserida a questão regional: o vazio de ações e políticas, 1994-1996; ações e planos pensados para o Brasil sem considerar a questão regional e que culmina com a extinção da SUDENE, 1996-2001; a longa pausa, período que marca as reflexões e discussões em torno da Política Regional, 2002-2006; e o processo de institucionalização dos planos e programas, 2007-2009.

Este trabalho consiste de uma pesquisa teórico-bibliográfica e qualitativa. Assim, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se uma pesquisa documental dos diversos planos que foram elaborados, executados e que estão em execução. Ainda, foi realizada uma pesquisa de campo, com questionário semi-estruturado, entrevistando-se 14 pessoas, entre essas, estudiosos e “fazedores de políticas” da Região.

Portanto, utilizando-se das abordagens estruturalista da CEPAL e neo-schumpeteriana que enfatizam o papel do Sistema de Inovação enquanto vetor dinâmico fundamental de transformação econômica e social, levanta-se a seguinte questão: Em que medida o desenvolvimento regional foi objeto de reflexão e institucionalização, através de políticas explícitas, e qual o escopo e escala em que essas foram capazes de incorporar os vetores dinâmicos da inovatividade e o papel do Sistema de Inovação?

A hipótese deste trabalho é que mesmo quando foram elaborados os Planos e Programas voltados para o desenvolvimento, as ações de política regional, não enfatizaram o papel do Sistema de Inovação.

O objetivo deste estudo consiste em identificar e analisar criticamente, do ponto de vista teórico-metodológico, as ações e planos de desenvolvimento formulados e implementados para o Nordeste do Brasil, no período de 1994 a 2009. Seguindo do objetivo principal têm-se os seguintes objetivos específicos:

- Discutir a abordagem neo-schumpeteriana de Sistema de Inovação e a suas similitudes e complementaridades com o Estruturalismo da CEPAL.

- Verificar se as políticas públicas e os projetos de investimentos realizados desde 1994 seriam, teoricamente, capazes de dinamizar e potencializar o Sistema Inovação do Nordeste como mecanismo de desenvolvimento da Região.

O presente trabalho está estruturado em seis capítulos, além da introdução. No segundo capítulo será feita uma discussão do referencial teórico/analítico Estruturalista da CEPAL e Neo-schumpeteriano de Sistema de Inovação e dos desdobramentos teóricos: os sistemas e arranjos produtivos e inovativos.

No terceiro capítulo constará os procedimentos metodológicos e técnicos adotados na realização deste trabalho, concentrados em uma pesquisa documental, além da complementação com a pesquisa de campo, composta de 14 entrevistas com estudiosos da Região e “fazedores de políticas”, aplicando-se, para isso, um questionário semi-estruturado.

No quarto capítulo, seguindo-se o método histórico-estrutural, voltou-se ao passado para identificar como se originou a política de desenvolvimento para o Nordeste. Analisa-se, assim, o relatório e o Plano de Ação do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), primeiro estudo sobre a Região, e a inovação institucional com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), para que fosse levada adiante a política regional.

No quinto capítulo realiza-se a análise dos principais planos e programas elaborados no período pós Plano Real (1994). Dentre esses planos, destacam-se: “Brasil em Ação”, “Avança Brasil”, Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Plano Estratégico Sustentável do Nordeste (PDNE), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Territórios da Cidadania, Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Na metodologia (capítulo 2) define-se o critério metodológico para se analisar esses planos e programas.

No Sexto capítulo analisa-se o desempenho da economia do Nordeste e os dados de ciência, de tecnologia e de inovação. E, no sétimo capítulo, apresentam-se considerações finais desta dissertação.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo tem como objetivo apresentar os procedimentos metodológicos que foram adotados para a realização deste trabalho de dissertação, o qual se constitui em uma pesquisa teórico-bibliográfica e qualitativa. A pesquisa combinou várias formas de procedimentos metodológicos e técnicos para dar resposta à problematização e atingir os objetivos aqui propostos, através de coleta e análise de dados.

Assim, uma vez realizada a revisão da literatura estruturalista (da CEPAL) e neo-schumpeteriana (de Sistema de Inovação), utilizou-se desses arcabouços para analisar os documentos (pesquisa documental) nos quais constam as políticas de desenvolvimento para o Nordeste. Foram utilizados, ainda, os seguintes procedimentos para a coleta de dados e informações primárias e secundárias: entrevistas, utilizando questionário semi-estruturado, e pesquisa nos principais bancos de dados do Brasil. Tais como: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a Pesquisa de Inovação Tecnológica (IBGE), os agregados macroeconômicos (IBGE); o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), com os dados obtidos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

2.1 Revisão da Literatura

A revisão da literatura consistiu em um primeiro passo da pesquisa. Nesse sentido, utilizou-se das principais fontes bibliográficas (nacionais e internacionais): livros, periódicos científicos, teses de doutorado, e as dissertações de mestrados; pesquisas realizadas aos periódicos da CAPES e a sua base de dados integrados³.

Desse modo, realizou-se uma revisão do pensamento estruturalista da CEPAL e da abordagem neo-schumpeteriana de Sistema de Inovação, para a fundamentação teórica necessária à compreensão do caráter sistêmico da inovação e do processo de desenvolvimento; bem como, procurou-se mostrar a aproximação e complementaridade entre essas correntes teóricas e a importância das mesmas para o estudo de regiões

³ A CAPES oferece acesso aos textos completos de artigos publicados em revistas internacionais, nacionais. Acesso em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/portugues/index.jsp>. Ressalta-se, também, a Revista da Cepal que congrega uma coletânea de artigos e documentos referentes ao pensamento cepalino. Disponível em: <http://www.cepal.org/>.

subdesenvolvidas ou, mais especificamente, da Região Nordeste do Brasil. Assim, a primeira fase deste trabalho constou do levantamento bibliográfico acerca da temática e sua importância para o estudo das regiões periféricas (capítulo 3).

2.2 A Pesquisa Documental

De acordo com Gil (2002, p. 57), “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”, destacando-se entre esses os dados censitários, os documentos oficiais, os registros de arquivos. Assim, no que tange a este trabalho, foram analisados os documentos oficiais, nos quais constam, especificamente, as ações, os planos e programas elaborados, implementados e em implementação, por parte do governo federal, para o Nordeste do Brasil.

Nesse sentido, o primeiro documento analisado nesta pesquisa foi o relatório/diagnóstico elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), intitulado “*Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*” e que, posteriormente, teve as diretrizes e execução estabelecidas pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Sob a coordenação de Celso Furtado, esse foi o primeiro estudo técnico/científico sobre a Região e que marcou o início da intervenção estatal sistemática e planejada na mesma. Essa “volta ao passado” se faz necessária, principalmente para realizar uma releitura a partir dos novos “óculos” teórico-metodológicos (neoschumpeteriano), o que permitiu uma nova análise das políticas passadas e de seus resultados. Essa postura metodológica é enfatizada pelo método histórico-estrutural da CEPAL, de natureza indutiva, que considera que para a compreensão de qualquer realidade concreta contemporânea, se faz necessário apreender o seu processo histórico de evolução estrutural (BIELSCHOWSKY, 2006, 2000).

A segunda etapa da pesquisa consistiu em identificar e analisar os documentos em que constam as ações, planos e programas de desenvolvimento dos últimos 15 anos (1994/2009). Esse período representa a transição entre o ápice do período neoliberal, balizado pelo “Consenso de Washington”, e seu esgotamento enquanto modelo de desenvolvimento para a América Latina, e o surgimento de uma nova perspectiva, a partir dessa última década (2000), em que conforme colocado por Iglesias (2006) se busca redefinir o conceito de Estado e os seus objetivos. Ainda, a análise dessas ações, planos e programas do período pós Plano Real,

perpassa por dois governos (Presidente Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002; e o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2009).

O critério metodológico para demarcação baseou-se nesses parâmetros e nos acontecimentos e fatos da economia brasileira, identificando quatro fases ou períodos:

- i) Nos anos de 1994 a 1996 tem-se que a prioridade está na estabilização da moeda. É um momento de reflexão e gestação do *Plano “Brasil em Ação”*. Enquanto no contexto internacional assiste-se à crise do México (1995). Esse período é caracterizado por um vazio em termos de políticas.
- ii) Nos anos de 1996 a 2001, observa-se a institucionalização e execução dos planos *“Brasil em Ação”* e *“Avança Brasil”*, os quais apresentavam uma perspectiva nacional, sem a dimensão Regional e tiveram o seu ciclo encerrado com a extinção da SUDENE, em 2001. O contexto externo vivido pela economia brasileira e do Nordeste era de crises sucessivas: a crise asiática (1997); a crise russa (1998); a crise da *“bolha.com”* (2000); a crise da Argentina (2001); além do ataque ao *“coração financeiro mundial”*, as *“torres gêmeas”* (2001). Especificamente, no Brasil tem-se a crise cambial de 1999 e a extinção da SUDENE, em 2001.
- iii) Nos anos de 2002 a 2006, vê-se o momento de reflexão e gestação, marcando uma longa pausa em termos de ações de políticas. Nesse período discute-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), enquanto marco referencial e que dará origem aos planos macrorregionais. É debatida também a recriação da SUDENE. O período é caracterizado pela longa pausa em termos de ações e políticas de desenvolvimento, embora se passe a discutir a questão regional.
- iv) Nos anos de 2007 a 2009 tem-se o processo de institucionalização, por meio de Decreto Lei, e a execução das políticas e planos. Esse período se caracteriza pela volta ao debate em torno da questão nacional e regional com a recriação da SUDENE e elaboração dos sucessivos planos de desenvolvimento. Quanto ao contexto internacional tem-se a crise financeira mundial (2008), que, ao lado da crise de 1929, se configuram como uma das maiores crises do sistema capitalista mundial.

Quadro 2.1 – Periodização da Questão Regional: Vazios de Políticas, as Ações, os Planos e os Programas.

	CARACTERÍSTICAS			
	1994-1996	1996-2001	2002-2006	2007-2009
Períodos	Vazio de Ações e Políticas	Ações e Planos Pensados para o Brasil, sem levar em consideração a Questão Regional	A alternância de Governo e a Longa Pausa: Reflexões e discussões sobre a Política Regional	Ações e Planos: a institucionalização dos Planos e Programas
Estratégias, Ações, Planos e Programas	O foco em torno da estabilização.	Os Planos: “ <i>Brasil em Ação</i> ” e “ <i>Avança Brasil</i> ”.	Discussões e reflexões em torno da recriação da SUDENE, da Política nacional de Desenvolvimento Regional e do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste; Plano Estratégico do Desenvolvimento do Amazonas; e Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido. Proposta da Nova Política Industrial.	A recriação da SUDENE. Planos: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP); Territórios da Cidadania; o Plano de Ação (2007-2010) do MCT (Plano de Ação em CTI/MCT); o PAC Energia (MAPA); os Planos Diretores da Embrapa; os Planos Estaduais de CT&I; entre outros.

Fonte: Elaboração Própria, 2010.

Assim, para objetivo desse estudo serão analisados os planos “*Brasil em Ação*” e no Programa “*Avança Brasil*”.

Em seguida serão analisados os seguintes documentos: o *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* e o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)*, que se constituíram nos principais eixos da proposta de política regional. Soma-se a análise de outros programas elaborados e executados, como: o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* e o *Programa Territórios da Cidadania*.

A escolha desses programas, diante dos vários listados no quadro 2.1(acima), justifica-se, primeiro, por uma questão de tempo para a realização da dissertação e diante da impossibilidade de abranger todos os planos e programas. Segundo, optou-se por analisar aqueles que depois de identificados constituíram os principais planos elaborados e que estabelecem as principais diretrizes de ação de política para a Região. Outro fato está na repercussão que esses planos e programas tiveram por parte dos governos que os elaboraram.

2.3 A Pesquisa de Campo

Um dos procedimentos técnicos realizados para se coletar dados e informações necessários à análise do fenômeno aqui proposto, qual seja, o estudo das ações de políticas de

desenvolvimento para a Região Nordeste, foi a realização de entrevistas, por meio de questionário. Quanto à entrevista, essa pode ser conceituada, segundo Gil (2002, p. 145), “como uma técnica em que o pesquisador se apresenta ao pesquisado e formula-lhe perguntas, com o objetivo de obter os dados que interessam à pesquisa”. Assim, objetivou-se saber que significado os entrevistados atribuíam ao fenômeno aqui estudado, bem como sua experiência (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Para Gil (2002, p. 137), “O questionário é uma técnica de coleta de dados que consiste em um rol de questões propostas por escrito às pessoas que estão sendo pesquisadas”. Acrescenta-se, ainda, que a estratégia adotada nessa pesquisa foi a aplicação do questionário *aplicado com entrevista*, em vez do questionário *auto-aplicado* (GIL, 2002). As vantagens do primeiro residem na maior flexibilidade nas perguntas previamente formuladas, na possibilidade de se esclarecer algumas questões, na possibilidade de se obter informações com maior profundidade, entre outros. Já as desvantagens desse tipo de procedimento estão relacionadas aos custos para se realizar as entrevistas, ausência de anonimato, e a possível influência do pesquisador sobre o pesquisado (GIL, 2002).

Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com estudiosos, formuladores e executores de políticas na Região, entre estes, os representantes dos órgãos e instituições públicos e/ou privados e que têm ou tiveram um papel relevante no processo de elaboração e execução de políticas para o desenvolvimento da Região (ver quadro 2.2, abaixo).

Elaborou-se um questionário⁴, procurando identificar nos discursos desses “fazedores de políticas” o que representaram e representam as políticas de desenvolvimento para a Região Nordeste, e qual a avaliação dos mesmos sobre as políticas implementadas. Assim, o questionário foi dividido em duas partes: a primeira buscou captar o que foi a política do passado e os seus principais resultados econômicos e sociais, como também, o que estava ausente em termos de políticas; a segunda parte tratou, especificamente, das políticas elaboradas no pós Plano Real (1994), destacando-se o conjunto de iniciativas recentes.

O quadro (abaixo) mostra os estudiosos e “fazedores de políticas” que foram entrevistados⁵. Destaca-se que as entrevistas foram realizadas em ocasião do *Seminário Internacional: Desenvolvimento Regional no Nordeste*⁶, realizado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Dadas as limitações de recursos materiais, aproveitou-se o momento em

⁴ Ver Apêndice A.

⁵ As entrevistas transcritas encontram-se no Apêndice B.

⁶ Realizado em Recife/PE entre os dias 13 e 16 de outubro de 2009, no centro de Convenções da Universidade Federal de Pernambuco. Esse seminário foi promovido pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

que se reuniram neste Seminário os vários estudiosos e “fazedores de políticas” da Região, a exemplo dos representantes das diversas universidades, os representantes da SUDENE, os representantes do BNB e de secretarias de planejamento e desenvolvimento de Estado. Estas são as principais instituições de fomento à pesquisa científica, tecnológica e à inovação na Região, destacando-se a principal instituição financiadora, o BNB. Uma das limitações reside no fato de não se ter entrevistado os gestores públicos atuais, o que demandaria tempo e recursos materiais e humanos não disponíveis, portanto não foi possível se fazer essas entrevistas.

Quadro 2.2 – Relação dos Entrevistados, Instituições que Representam e os Respectivos Cargos Ocupados ou Funções, 2009.

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO/FUNÇÃO
Carlos Eduardo Gasparini	Universidade Federal da Paraíba – UFPB	Professor e ex-Sudene
Carlos Roberto Bezerra	Banco do Nordeste do Brasil – BNB	Agente de Desenvolvimento
Danilo Régis	Banco do Nordeste do Brasil – BNB	Agente de Desenvolvimento
Fernanda Ferrário Carvalho	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE	Professora e SUDENE
Francisco Baqueiro Vidal	Secretaria de Planejamento da Bahia	Assessor em Políticas Públicas e ex-Sudene
Francisco de Oliveira	Universidade de São Paulo – USP	Professor
Jânia Pinho	Banco do Nordeste do Brasil – BNB	Gerente de Avaliação de Políticas Públicas do BNB
Leonardo Guimarães Neto	Consultoria Econômica e Planejamento (CEPLAN)	Professor e Consultor
Márcio Jorge Porangaba	Universidade Federal de Alagoas – UFAL	Professor
Marcos Antônio Araújo Vieira	Banco do Nordeste do Brasil – BNB	Gerente Executivo do BNB
Pedro Júnior Vencelau Fragoso	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE	Aposentado pela SUDENE
Reginaldo Albuquerque	Banco do Nordeste do Brasil – BNB	Agente de Desenvolvimento
Ricardo Ismael	Pontifícia Universidade Católica - PUC	Professor/Ciência Política
Silvana Batista	Banco do Nordeste do Brasil – BNB	Gerente de Produtos e Serviços
Wilson Cano	Universidade Estadual de Campinas – Unicamp	Professor

Fonte: Elaboração Própria, 2009.

Ressalta-se que para a escolha dos entrevistados foram levados em consideração aqueles atores que participam ou participaram diretamente do processo de elaboração de estudos e diagnósticos sobre a Região, e os implementadores de políticas. Daí por que a

ocasião do Seminário foi fundamental para que se encontrasse grande parte desses atores sociais, políticos e intelectuais para que fossem realizadas as entrevistas.

Por outro lado, as limitações impostas pelo ambiente em que ocorreram as entrevistas nos impossibilitaram de realizar uma amostra maior, isso diante do universo de atores que participaram do Seminário. Dentre essas limitações, destacam-se o tempo e a disposição dos entrevistados, que na sua maioria estavam expondo e/ou debatendo os trabalhos, o que impediu de se realizarem entrevistas com uma amostra maior. Porém, para os nossos propósitos de elaborar uma pesquisa qualitativa, considera-se relevante a amostra de entrevistados, pois, como afirma Marconi e Lakatos (2006), em estudos que utilizam desta abordagem metodológica, a dimensão qualitativa não necessita respeitar critérios estatísticos, sendo relevante o conteúdo das informações e a prévia qualificação das fontes.

2.4 A Natureza dos Dados Secundários

Uma primeira fonte de dados secundários, obtidos para a realização dessa pesquisa, foram as dissertações e teses de doutorado, além de artigos publicados⁷. Esses dados foram necessários principalmente para a realização do capítulo 4, sendo utilizadas, também, as informações obtidas nas entrevistas. Neste capítulo consta a análise das políticas regionais formuladas no período pós-GTDN. Seguem-se, assim, as outras fontes de dados secundários para a realização do capítulo 6.

As principais fontes de dados secundários estão descritas a seguir.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com os dados do Valor Adicionado Bruto e do PIB *per capita*. Uma das limitações é que a série histórica de dados apresentadas vai de 1995 a 2007, período para o qual o IBGE aplicou a nova metodologia. Os anos de 2008 e 2009 ainda não possuem dados oficiais.

Tem-se a Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC/IBGE), trata-se dos dados relacionados à inovação no Brasil. Para o Nordeste, a PINTEC abrange apenas os estados da Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, o que mostra uma deficiência em captar o processo inovativo na Região como um todo, além de ter como principal indicador o número de patentes. Assim, a partir dos dados da PINTEC, tenta-se captar os processos de aprendizado inovativo nas Instituições privadas, além dos gastos em inovação e a relação universidade-empresa. Ressalta-se a necessidade de se estender a pesquisa para os demais

⁷ Dentre eles destacam-se: Carvalho (2001); Duarte (2008) e Almeida e Araújo (2004).

estados do Nordeste para que se compreenda a natureza do fenômeno inovação em maior profundidade e se possam realizar estudos mais consistentes, a exemplo da Paraíba, que é o 1º estado da Região em número de doutores *per capita* e o 7º no *ranking* nacional; e que em relação aos investimentos do CNPQ em bolsas e fomento à pesquisa, apresenta-se como o 4º estado da Região que mais recebe esse tipo de apoio financeiro.

Quanto aos dados de emprego, foram utilizadas as pesquisas realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destacando-se duas bases de dados: a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Quanto à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), traz o número de empregos gerados a cada ano, ou seja, capta a informação do último dia de cada ano, mostrando apenas a quantidade de empregos gerados naquele ano. E os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), utilizados neste trabalho, mostram o saldo de empregados e desempregados, e é medido a cada mês, mostrando o resultado líquido dos empregos formais gerados. Acrescenta-se ainda que no banco de dados do CAGED apresenta-se o comportamento de outras variáveis como salários, empregos por setores das economias, entre outros. Duas deficiências vinculadas ao MTE/CAGED estão relacionadas à captura de apenas empregos formais, enquanto se sabe que no Nordeste a informalidade é bastante significativa, e o banco de dados passou a ser gerado a partir de 1996, o que nos impediu de avaliar o comportamento no espaço de tempo aqui analisado.

Para se analisar o desempenho externo do Nordeste foram utilizados os dados obtidos no Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MIDIC/ALICEWEB), mostrando os resultados das importações, exportações e da balança comercial, bem como os principais produtos exportados pelos estados. Destaca-se que os dados do MIDIC/ALICEWEB não são disponibilizados por Região, mas sim os agregados dos estados.

Por fim, têm-se os dados do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), que disponibiliza, através do CNPQ, os dados relacionados aos investimentos em pesquisa científica e tecnológica no Brasil, dados desagregados para as respectivas regiões e estados. Assim, o MCT apresenta, enquanto dados secundários, o número de instituições, pesquisadores, linhas de pesquisas, a quantidade de doutores e o financiamento realizado às diversas instituições do País, os quais são dados importantes para se avaliar os sistemas regionais de inovação.

3 REVISÃO TEÓRICA DA QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL

O processo de intervenção estatal na economia e na sociedade brasileira, via políticas de desenvolvimento, tem um de seus marcos nos anos 1950, através do corpo teórico e metodológico estabelecido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Portanto, o objetivo deste capítulo é mostrar os fundamentos teóricos propostos por essa instituição, os quais embasaram a atuação estatal na Região Nordeste, por meio das políticas de desenvolvimento, visando transformar a estrutura produtiva e social, bem como fazer uma revisão de alguns trabalhos selecionados do pensamento econômico regional. Ainda, é realizada uma revisão do arcabouço teórico, metodológico e analítico neoschumpeteriano de Sistema de Inovação, que tem nas inovações tecnológicas e, no progresso técnico o motor da dinâmica da acumulação e do desenvolvimento. A abordagem neoschumpeteriana é igualmente importante para se estudar as economias periféricas, bem como apresenta similitudes e complementaridades com o estruturalismo da CEPAL.

3.1 Colocando as Evidências em Ordem: A CEPAL e suas Contribuições para o Estudo das Regiões Subdesenvolvidas

O estruturalismo da CEPAL tem suas origens nos fins dos anos 1940 e início dos anos 1950, no imediato pós-guerra, e continua nos dias de hoje a estudar os problemas estruturais que afligem as economias subdesenvolvidas, principalmente dos países latino-americanos. No estudo da corrente estruturalista, observa-se a evolução do seu instrumental analítico ou a reformulação do debate para fazer frente aos problemas estruturais enfrentados por essas economias. Cronologicamente podem ser percebidas as diferentes contribuições ou o conjunto de idéias-forças realizadas pelos teóricos cepalinos, que embasaram as políticas elaboradas e implementadas pelos formuladores de políticas (*policy-makers*) da América Latina.

Antes de mostrar a cronologia do pensamento da CEPAL, vale ressaltar três pontos de fundamental importância nas análises estruturalistas e que perpassam o pensamento da CEPAL desde sua criação aos dias atuais, quando se vê, a partir de 1990, o surgimento do neo-estruturalismo:

O primeiro diz respeito ao método. Trata-se do *enfoque histórico-estruturalista*, baseado na idéia da relação centro-periferia; dois outros se referem a áreas temáticas: *Análise da inserção internacional e Análise dos condicionantes estruturais internos* (do crescimento e do progresso técnico, e

das relações entre estes, o emprego e a distribuição de renda); por último, encontra-se o plano de *Análise das necessidades e possibilidades de ação estatal* (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 17).

Quanto às áreas temáticas, observa-se que está presente nos nossos dias a questão relacionada à inserção internacional por meio da competitividade sistêmica ou autêntica⁸. E quanto aos problemas estruturais, nota-se que mesmo com a retomada recente das taxas de crescimento significativas da economia brasileira e nordestina, observando-se no período de 2003/2008 uma taxa média de 4,13% a.a. para o Brasil e de 4,63% a.a. para o Nordeste (IBGE, 2009), ainda persistem as condições estruturais do subdesenvolvimento, como: desemprego elevado e baixa remuneração do trabalhador; uma concentração de renda perversa e que tende a se agravar; um problema educacional crônico e que limita o desenvolvimento; a baixa perspectiva de assimilação, geração e difusão do progresso técnico (inovações) endogenamente; e os baixos investimentos em pesquisa científica, tecnológica e inovação.

Em termos metodológicos, a principal questão intrínseca a todo estudo da corrente estruturalista, quando se trata da análise das regiões subdesenvolvidas, refere-se ao método histórico-estrutural – método indutivo, que tem como pano de fundo a análise da *história real*, nos fatos e casos concretos (o real concreto), identifica “o subdesenvolvimento por meio da presença de ‘problemas de estrutura’, existentes seja no âmbito econômico, seja no social, político ou cultural” (RODRIGUEZ, 2009, p. 41).

Ainda,

[...] o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 21).

O processo de transformação econômica não pode ser entendido sem que se conheçam as suas estruturas econômicas, sociais, políticas, institucionais; suas relações e inter-relações entre os diferentes atores desse processo. Ainda, não pode ser compreendido sem o conhecimento da sua evolução histórica, conforme enfatizado também por Furtado no aperfeiçoamento e desenvolvimento do método histórico-estrutural (BIELSCHOWSKY, 2000, 2006). De acordo com Sunkel (2000, p. 3), “é preciso substituir a visão idealizada e mecanicista da teoria convencional por um enfoque que ajude a perceber a natureza concreta

⁸ Para melhores detalhes: Rodriguez (1994).

da estrutura e funcionamento das sociedades subdesenvolvidas e de seu processo de transformação” econômica e social.

Percebe-se, assim, a construção, por parte da corrente estruturalista, de um referencial metodológico próprio para identificar, compreender e propor ações para romper com as barreiras do subdesenvolvimento. Observa-se, no método, uma visão sistêmica do desenvolvimento ao incorporar-se à análise questões que fogem ao campo estritamente econômico, e que se tornam fundamentais para entender e direcionar ações políticas para as economias subdesenvolvidas.

Conforme enfatizava o próprio Furtado (1998): “Nunca pude compreender a existência de um problema estritamente econômico”. Podendo-se afirmar que as relações econômicas ou de produção são também relações sociais e políticas⁹, estabelecidas em um determinado momento histórico e em determinados contextos. Assim, captar essas relações entre os agentes econômicos e sociais é de fundamental importância para a compreensão das economias subdesenvolvidas.

Bielschowsky (2000, p. 17-68) divide os enfoques teóricos e analíticos da CEPAL, bem como a proposta de ações políticas, em cinco momentos, de acordo com a periodização de suas principais idéias¹⁰. Um primeiro ponto remete-se à origem do pensamento cepalino, anos 1950, e o foco atribuído à industrialização (*incorporar* os benefícios da Segunda Revolução Industrial) como forma de superar os relativos atrasos das regiões subdesenvolvidas com relação às regiões e/ou países desenvolvidos. Quanto ao contexto externo, a inserção internacional, identifica-se que o livre comércio provocava a deterioração dos termos de intercâmbio (visto em maiores detalhes mais abaixo), o que aprofundava os desequilíbrios estruturais no balanço de pagamentos, além da discussão em torno da questão da integração regional.

A industrialização, como modelo a ser seguido, concretizar-se-ia em um contexto onde as transformações das estruturas produtivas internas (econômicas e sociais) seria o caminho para romper com as disparidades econômicas e sociais existentes e assegurar o crescimento com introdução do progresso técnico, geração de emprego e distribuição da renda.

Assim, diante dos problemas estruturais da economia, a ação do Estado deveria ir em direção à industrialização, cujo objetivo era superar o hiato do progresso técnico em relação ao centro do capitalismo. Diante disso, o Modelo de Substituição de Importação (MSI) foi

⁹ Marx (1985).

¹⁰ Essa cronologia ou as contribuições analíticas da CEPAL, dados os diferentes contextos históricos internos e externos, estão postas, também, em Rodriguez (2009).

adotado como modelo de política de desenvolvimento, com o objetivo de diminuir as disparidades regionais, e reduzir o hiato industrial e tecnológico do país com relação as economias capitalistas industriais avançadas.

Vale ressaltar que é nesse primeiro período de afloramento da questão regional que começam as discussões quanto ao problema de integração da Região Nordeste na economia brasileira, naquilo que Guimarães Neto (1989) refere-se como a integração comercial (pré-Sudene) e produtiva (pós-Sudene) do Nordeste com o restante do país, na qual o capital produtivo foi fundamental, principalmente o capital extra-regional.

Um segundo momento, nos anos 1960, está relacionado ao suporte a um processo de reformas nas economias subdesenvolvidas, que viessem a eliminar as barreiras à industrialização em curso. Assim, no plano da inserção internacional, aflora-se a discussão em torno das teorias da dependência e da heterogeneidade estrutural, além dos debates em torno da integração regional. Quanto às condições estruturais, via-se a necessidade de distribuir ativos como a terra, daí a importância de uma reforma agrária¹¹ aliada a uma política de distribuição de renda, que visava dinamizar a economia. Segundo Bielschowsky (2000, p. 39-40):

[...] à nova agenda de discussão pautada pela historia real foi uma vez mais formulada por Prebisch (...) a necessidade de alterar a estrutura social e redistribuir a renda, especialmente através de reforma agrária. Argumentava que sem isso não seria possível contornar a insuficiência dinâmica das econômicas da região. (...) O argumento de Furtado sobre a tendência a estagnação tem em comum com o de Prebisch sobre a 'insuficiência dinâmica', além da defesa da reforma agrária, a idéia da 'dependência tecnológica'. A periferia estaria utilizando a tecnologia gerada exogenamente, no centro, em condições de dotação de recursos totalmente distintas, e seu emprego implicava subutilização do recurso escasso, capital, em detrimento do recurso abundante, trabalho.

Assim, o caminho para romper com esses problemas estruturais dependia da atuação do Estado na realização de reformas que colocassem as economias subdesenvolvidas no trilho do desenvolvimento. Colocava-se, no entanto, a dependência tecnológica como um dos fatores limitantes. Os caminhos para superá-los eram vistos não com a simples transferência ou a incorporação de tecnologias, mas sim procurando desenvolver ou criar as condições internas para se produzir essas tecnologias, precisando-se, assim, incorporar novos elementos à análise da CEPAL e que abordem esses processos de geração de inovações internamente.

¹¹ Esse é um problema estrutural que, ainda hoje, é motivo de discussões na economia brasileira e de mobilizações sociais, a exemplo, do Movimento dos Sem Terra (MST).

O terceiro momento, anos 1970, trata das discussões em torno do estilo de crescimento. Essa discussão ocorre em um contexto de crescimento das economias latino-americanas, em especial destaca-se o “milagre brasileiro” no início da década. Dado esse crescimento, recoloca-se o problema estrutural do subemprego, da distribuição de renda e da realização da reforma agrária como forma de reduzir as disparidades econômicas e sociais, distribuindo renda e estabelecendo um mercado interno para os produtos industrializados. A ênfase nas exportações industriais apresenta-se como saída para minimizar a vulnerabilidade externa, que se recoloca enquanto condicionantes internacionais, aliados à dependência e ao endividamento externo. Quanto ao contexto mundial, assiste-se à crise que marca o esgotamento do longo período de acumulação do pós-guerra, resultando nos choques do petróleo e dos juros internacionais. Assim:

No que se refere ao ‘plano interno’, estavam presentes no primeiro decênio os elementos que permitiram apontar para uma tendência permanente ao subemprego e, portanto, para uma tendência à preservação do subdesenvolvimento, mesmo com a industrialização. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 48).

Dessa forma, o que se observa é a persistência, passadas três décadas, do mesmo diagnóstico do pensamento estruturalista da CEPAL no estudo dos problemas estruturais como: hiato científico e tecnológico, concentração de renda, subemprego, desemprego, baixa qualificação da força de trabalho, e outros (SUNKEL, 2000; BIELSCHOWSKY, 2000). O que mostra a necessidade de atuação do Estado para romper com essas estruturas de poder que impedem o desenvolvimento econômico e social dessas economias. Porém, o que se viu foi o aprofundamento desses problemas, dado o modelo neoliberal imposto ou condicionado para as economias latino-americanas.

Seguindo a cronologia das idéias estabelecidas por Bielschowsky (2000), nos anos 1980, as economias subdesenvolvidas vivenciam a chamada ‘década perdida’¹², marcada por baixas taxas de crescimento e pela interrupção do processo de industrialização. Esse período é caracterizado pela crise do endividamento externo, o que agravou as condições de inserção internacional. Somado à “asfixia financeira” tem-se, no plano político-ideológico, o “crescente predomínio da ortodoxia liberal” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 57), levando o setor público a perder força, no que tange à elaboração e implementação de políticas,

¹² Conforme Rodriguez (1994), a CEPAL cunhou a expressão ‘década perdida’ para designar os anos 80, referindo-se ao marcante retrocesso que caracterizou o desenvolvimento latino-americano nesse período.

estabelecendo apenas os ajustes e os choques de estabilização necessários na tentativa de retomar o crescimento.

Esse contexto também é marcado por um período inflacionário, além dos desajustes do balanço de pagamento¹³. Tudo isso levou a uma instabilidade macroeconômica e a uma ausência de políticas públicas por parte do Estado, dado que a principal função do Estado passou a ser garantir o ajustamento necessário para o crescimento.

Segundo Bielschowsky (2000, p. 59-60), em meados da ‘década perdida’ reacende na CEPAL a discussão sobre as condições estruturais para o crescimento de longo prazo das economias latino-americanas. Essa discussão culminaria com os documentos elaborados pela CEPAL e publicados na década de 1990, chamados “*Equidad y transformación productiva*”, e “*Educación y conocimiento*”, que reacende o debate em torno das novas condições e do novo contexto estabelecido no âmbito nacional pelo mercado internacional, em que a abertura comercial e o processo de globalização são inevitáveis, é uma realidade material concreta (BIELSCHOWSKY, 2000).

O diagnóstico produzido no seio da CEPAL, conforme estabelece Bielschowsky e apontado nos trabalhos de Fernando Fajnzylber era que:

(...) uma exaustiva análise do processo de industrialização latino-americano, identifica lacunas, falhas e distorções, e propõe uma ‘nova industrialização’. Esta estaria baseada no conceito de eficiência entendido como a obtenção de ‘crescimento e criatividade’, que repousaria na criação de um núcleo endógeno de progresso técnico (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 60).

Assim, diante do contexto da dinâmica da concorrência capitalista, a integração tecnológica, científica e produtiva é fundamental. Essa integração deve ser estabelecida para criar as condições internas de geração e difusão do progresso técnico, privilegiando os elementos endógenos responsáveis pela sua geração e difusão, bem como levando em consideração as potencialidades e peculiaridades de cada local.

Diante das discussões acima estabelecidas, surge, nos anos 1990, o neo-estruturalismo da CEPAL. Os documentos supracitados originaram essa nova agenda de pesquisa e de formulação de políticas de desenvolvimento pelos neo-estruturalistas da CEPAL. Agora, em um contexto de abertura econômica e financeira, busca a inserção no mercado mundial, por meio da competitividade gerada pelo progresso técnico (RODRIGUEZ, 1994, 2009). Não

¹³ Ver também Giambiagi *et al* (2005).

bastam apenas políticas de transferência tecnológica, deve haver criação endógena, conforme destacam os neo-estruturalistas e os neo-schumpeterianos.

Em síntese:

(...) as relações entre, por um lado, progresso técnico e reestruturação produtiva e, por outro, emprego e distribuição de renda configuram a mesma agenda de investigação de cinquenta anos atrás. O contexto é novo, mas reaparecem os espaços analíticos para as tradicionais preocupações estruturalistas como o subemprego e a insuficiência de um crescimento [desenvolvimento] sustentado (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 67, destaque nosso).

Conforme Furtado (1998, p. 21), quanto ao problema do subdesenvolvimento, ou melhor, a teoria do subdesenvolvimento e suas análises das especificidades da formação histórica da economia latino-americana, bem como da Região Nordeste, “*ainda há muito terreno a se explorar*”.

3.2 O Subdesenvolvimento e o Pensamento de Celso Furtado

Uma vez destacadas as considerações analíticas da CEPAL, nos mais diversos contextos vivenciados pelas economias subdesenvolvidas latino-americanas, esta seção discutirá os principais conceitos e idéias estabelecidos por essa Instituição, que permitiram estudar as especificidades das economias periféricas.

Particularmente no Brasil, a CEPAL exerceu uma influência decisiva na elaboração e implementação de teorias que dessem conta de compreender as especificidades do seu subdesenvolvimento. Nesse sentido, utilizou-se o modelo da CEPAL para estudar os problemas estruturais da economia brasileira. Esse pensamento teve forte atuação a partir dos anos 1950, traduzindo-se na ação do Estado, na elaboração de planos, programas e políticas de desenvolvimento para o Brasil e suas regiões.

Posto isso, é na década de 1950 que as idéias cepalinas passam a ganhar força no Brasil, as quais, através da criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB), elaboraram as análises e investigações relativas à economia brasileira e regiões e, ao mesmo tempo, propuseram a ação do Estado via planejamento e política de desenvolvimento.

O objetivo central era realizar a transformação da estrutura produtiva, passando de uma economia agroexportadora (*desenvolvimento para fora*) para uma estrutura urbana industrial (*desenvolvimento para dentro*). E, nesse sentido, o Estado teria um papel

fundamental enquanto um planejador central que levaria à frente o processo de industrialização¹⁴ nacional e também do Nordeste.

O que se observa na economia brasileira e latino-americana é uma relação concreta e real entre a teoria produzida no seio da CEPAL e a prática dessas políticas, sendo visível nesse momento a ação prática do Estado por meio de instrumentos de planejamento e a execução de uma política de industrialização deliberada, o que ficou conhecido como o nacional-desenvolvimentismo. Isso ficou claro no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek e que pode ser considerado um marco no planejamento estatal e um corpo sistemático de políticas para o Brasil, traçado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL, tendo como principal fonte de recursos o capital estrangeiro (MANTEGA, 1984).

De acordo com Rezende (1999), o impulso ao desenvolvimento do país foi extraordinário. A estrutura econômica nacional alterou-se rapidamente, como também o crescimento industrial, sua modernização e diversificação. Acrescenta-se ainda a ampliação da infra-estrutura do país. Nesse sentido, o Plano de Metas conseguiu acabar com os pontos de estrangulamento, principalmente em termos de infra-estrutura econômica, levando o Brasil a avançar no processo de industrialização via Substituição de Importação, além de diversificar o parque industrial interno, e sendo os investimentos externos – o capital externo – essencial para a execução do Plano. Porém, o investimento em recursos humanos foi relegado a segundo plano (6,4% dos investimentos divididos entre alimentação e educação). Esses que são vistos como elementos fundamentais à propagação e continuidade do funcionamento do progresso científico, tecnológico e inovativo e, por conseguinte, do desenvolvimento sistêmico da economia brasileira.

Esse mesmo arcabouço teórico, fundamentado no sistema centro-periferia, e que colocava a industrialização como o caminho para a transformação da estrutura produtiva e da mudança social, foi também levado adiante na Região Nordeste, no intuito de romper com o dualismo interno da economia brasileira e que colocava em xeque a unidade nacional.

No campo teórico a CEPAL inaugurou uma interpretação original das relações entre os países capitalistas avançados e os da chamada periferia latino-americana. No campo da política econômica e do planejamento inspirou a atuação de vários governos periféricos, fornecendo, dessa maneira,

¹⁴ Mantega (1984) destaca o debate estabelecido, nesse período, quanto à intervenção ou não do Estado no processo de industrialização no Brasil. Esse debate era estabelecido principalmente por Roberto Simonsen (a favor do intervencionismo) e Eugenio Gudín (que tinha uma postura teórica favorável ao liberalismo).

os principais ingredientes da ideologia desenvolvimentista dos anos 50 (MANTEGA, 1984, p. 23).

Assim, uma vez destacado no ideário cepalino, a relação entre a teoria e a prática da política estabelece ações concretas na tentativa de romper com os problemas estruturais das economias periféricas. Observa-se que esse conjunto de idéias estava presente num contexto em que as forças políticas e sociais que comandavam as decisões econômicas estratégicas estavam cientes da necessidade de levar adiante as transformações nas estruturas produtivas (FURTADO, 1998). Nesse sentido, ressalta-se nos seguidores do pensamento da CEPAL a capacidade de promover a inovação, ou mesmo, a invenção institucional¹⁵ para enfrentar esses problemas postos, sendo essas instituições responsáveis por elaborar as investigações e propor alternativas para o desenvolvimento, traduzindo-se em ação estatal e em planos de desenvolvimento.

3.2.1 O Sistema Centro-Periferia

A análise da CEPAL partia das condições específicas de desenvolvimento dos países do centro da economia mundial e suas relações com as economias periféricas, buscando identificar os problemas estruturais das economias subdesenvolvidas. Ao mesmo tempo, propunha mecanismos para superá-los, o que passa pela discussão da relação centro-periferia, que tem como pano de fundo o processo de propagação do progresso técnico nessas economias.

Outra questão importante e que fundamenta o estruturalismo latino-americano, nos estudos das economias subdesenvolvidas, está relacionada a não validade dos postulados da teoria neoclássica do comércio internacional, balizado na Divisão Internacional do Trabalho, levando a formular, em contraponto, o que se chamou de *teoria da deterioração dos termos de trocas* ou *intercâmbio*¹⁶ (PREBISCH, 2000; RODRIGUEZ, 1994; RODRIGUEZ, 2009).

A idéia subjacente à *teoria dos termos de intercâmbio*, com suas raízes teóricas em David Ricardo e a sua teoria das vantagens comparativas, estabelecia que os países deveriam

¹⁵ Nesse período tem-se a criação das seguintes instituições: Banco do Nordeste (BNB); Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (responsável por gerir os recursos do Plano de Reparcelamento Econômico) e o símbolo nacional-desenvolvimentista, a Petrobrás.

¹⁶ A variação dos termos de troca registrada no comércio entre o país X e o país Y é dada pela evolução dos preços unitários dos produtos exportados por X para Y, em relação à evolução dos preços unitários dos produtos importados por X do país Y, se considerar as quantidades transacionadas. Se os preços unitários dos produtos exportados por X para Y diminuem em comparação com os preços unitários dos produtos importados por X do país Y, diz-se que os termos de troca de X em relação a Y deterioraram-se (RODRIGUEZ, 2009).

especializar-se na produção daquilo que produzem com vantagens de custos relativos e para os quais teriam “vocação natural”.

Com essa abordagem, aliada à “vocação natural”, as elites dos países periféricos eram “ensinadas” a acreditar em uma doutrina que pregava que o livre comércio - o liberalismo econômico – teria conduzido as economias do mundo, inclusive as economias periféricas, a beneficiarem-se do processo de livre difusão dos frutos do progresso técnico (inovações, novas tecnologias). Nesse sentido, aliados   ‘vocação natural’ dessas economias, os efeitos da Divisão Internacional do Trabalho seriam incontestáveis e conduziram as mesmas a uma situação de equidade, em termos de dotação tecnológica, embora cada um especializando-se naquilo que apresentava como ‘vocação natural’.

De um lado, colocando a questão em termos práticos, tinha-se os países industrializados geradores e difusores “naturais” do progresso técnico. Desse modo, ao promover a *incorpora o* desse progresso na indústria, seria observado um aumento da produtividade do trabalho, cujo resultado seria a redução dos custos e, por conseguinte, dos preços das mercadorias exportadas para os países sem a ‘vocação natural’ para a industrializa o, uma vez que apresentavam baixa eficiência e maiores custos para produzirem essas mercadorias. Com isto, beneficiavam-se os consumidores da periferia, enquanto os recursos produtivos poderiam ser direcionados para melhor uso.

De outro lado, observava-se que os países com “vocação” para matérias-primas e produ o de alimentos (agroexportadores) exportariam essas mercadorias para as economias industrializadas. Então, o resultado dessas transa es seria que os países atrasados se beneficiariam ao adquirir produtos a um preço menor, levando assim ao seu desenvolvimento. Mas “as idéias não correspondiam aos fatos”. Conforme colocava Prebisch (2000, p. 71), “a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho”.

Assim,

(...) os centros desenvolvidos, formados por estruturas produtivas mais homog neas e mais industrializadas, produzindo uma gama diversificada de produtos, principalmente para o mercado interno, desfrutavam de todo seu avanço e difusão tecnológica. E o fosso que separava os parceiros ricos dos pobres tendia a se acentuar, pois, nas transa es comerciais entre ambos, o centro tirava vantagem de sua supremacia sobre a periferia, impondo preços cada vez mais altos aos produtores industrializados que lhes exportava, enquanto importava produtos primários a *bon marche* (MANTEGA, 1984, p. 36).

Desse modo, os países atrasados não se beneficiaram dos frutos do progresso técnico gerado pelo centro do capitalismo, dadas as condi es estabelecidas de livre mercado, apenas

o consumo das elites locais, aproveitando-se dos benefícios da adoção dessas novas tecnologias, beneficiando-se dos ganhos de produtividade decorrente da compra de produtos industriais de consumo produzidos no centro, a um preço baixo. Assim, como Prebisch (2000) colocou, essa relação estabelecida entre o centro e a periferia do sistema capitalista levaria à deterioração dos termos de intercâmbio, sendo essa deterioração a favor dos países do centro dinâmico do capitalismo, dadas as condições de demanda por produtos da periferia e do centro.

A questão colocada está relacionada ao baixo dinamismo da estrutura produtiva das economias periféricas, que é fruto do não beneficiamento do processo de geração do progresso técnico produzido no centro do capitalismo. Assim, as inovações tecnológicas, as novas tecnologias, novas formas de organização industrial da produção, enfim as inovações enquanto motor do desenvolvimento e da acumulação capitalista, naquele momento, nas economias periféricas, nem era adquirida pelas vias de mercado, nem havia condições de produzir internamente. Em vista disso, apesar de identificar o problema da falta de condições estruturais para a geração endógena de tecnologias, na situação de subdesenvolvido, faltava à abordagem estruturalista um corpo teórico que analisasse os processos internos e as condições para se gerar o progresso técnico, o que veio a ser desenvolvido pelos neo-schumpeterianos a partir dos anos 1980.

Outro ponto da análise da teoria estruturalista da CEPAL passa pelo problema de sua estrutura produtiva. Essa estrutura produtiva da periferia do sistema capitalista é caracterizada, fundamentalmente, por ser especializada e heterogênea. Em contraposição, tem-se no centro uma estrutura diversificada e homogênea (RODRIGUEZ, 1994, 2009), dada a geração e difusão de novas técnicas decorrentes da pesquisa científica e tecnológica, que colocou esses países na dianteira do processo de desenvolvimento¹⁷.

Essa diferença na estrutura produtiva das economias periféricas em relação ao centro do capitalismo coloca em evidência as funções ou papéis desempenhados pelos pólos do sistema econômico (centro-periferia) na Divisão Internacional do Trabalho.

Rodriguez (1994, p. 10-11)¹⁸ coloca a questão da seguinte forma:

O caráter especializado das economias periféricas refere-se a este desenvolvimento unilateral, em que a penetração do progresso técnico se verifica primordialmente nos setores primário-exportadores e em algumas atividades econômicas diretamente ligadas a eles. (...) e a heterogeneidade, conceito referente à coexistência de atividades produtivas e econômicas em

¹⁷ Ver Furtado (1961).

¹⁸ Ver também Bielschowsky (2000, p. 32) e Rodriguez (2009, p. 77-96).

que a produtividade do trabalho é elevada com outras que ocupam uma proporção considerável de mão de obra e nas quais a produtividade é muito reduzida.

Dessa maneira, na periferia tem-se uma estrutura especializada (pauta de exportação pouco diversificada) e heterogênea (setores atrasados convivendo com setores modernos); de outro lado, observa-se o centro do capitalismo com uma estrutura diversificada e homogênea, e, decorrente disso, os problemas estruturais geradores nas economias subdesenvolvidas: insuficiência de distribuição de renda; benefícios dos avanços tecnológicos e as condições de produtividade; escassez de recursos; problemas ocupacionais; e outros (PREBISCH, 2000).

Na periferia tem-se que o setor externo, dinâmico, de alta produtividade e rentabilidade da economia, determinado pelas exportações (variável exógena do modelo), aliado a um setor agrícola de subsistência e uma indústria tradicional (calçado, tecido, vestuário, e outros) de baixa produtividade e rentabilidade, e com insuficiente capacidade de se assimilar e gerar o progresso técnico. De outro lado, endogenamente tem-se as importações voltadas para suprir o mercado interno com insumos industriais e bens de consumo para a elite. Em contraposição à periferia tem-se o centro do sistema, em que as exportações em conjunto com as variáveis endógenas do modelo, os investimentos autônomos e a novas tecnologias, cumprem um papel fundamental na dinâmica da economia¹⁹.

Assim:

O cerne da problemática do crescimento '*para fora*' típico de nossas economias está evidentemente vinculado ao quadro de divisão internacional do trabalho que foi imposto pelo próprio processo de desenvolvimento das economias líderes e do qual decorria, para os países da periferia, uma divisão do trabalho social totalmente distinta do centro (TAVARES, 1979, p. 31)

Ainda, acrescenta a autora:

Na combinação de um esquema dual de divisão de trabalho com uma acentuada desigualdade na distribuição pessoal da renda residia, pois, a base da tremenda disparidade entre a estrutura da produção e a composição da demanda interna, cujo ajuste se dava por intermédio do mecanismo de comercio exterior (TAVARES, 1979, p. 32).

Diante desses problemas estruturais, onde a dinâmica da economia ocorria via setor externo, colocava-se como caminho para superá-los, via ação do Estado, a industrialização, cujo objetivo era romper com o hiato existente quanto ao progresso técnico gerado no centro

¹⁹ Para maiores detalhes ver: Furtado (1961); Tavares (1979, p. 27-57).

do capitalismo e não difundido livremente para as outras esferas, como também, dada a dificuldade de os países periféricos gerá-lo internamente.

Assim, a questão está na forma como se propaga o progresso técnico nas economias, e tal forma de propagação estabelece a relação desenvolvimento e subdesenvolvimento, bem como de políticas para superá-las. Conforme visto na seção acima, esses problemas das estruturas das economias periféricas recolocam-se nos dias atuais.

A análise dessa estrutura produtiva estabelecida nas economias periféricas passa necessariamente pela análise da transição do modelo tradicional de *desenvolvimento voltado para fora* (descrito acima) para o Modelo de *desenvolvimento voltado para dentro*²⁰, de industrialização por Substituição de importação, bem como as características prevaletentes. Nesse sentido, quanto ao *desenvolvimento para fora*, com as exportações sendo o carro-chefe dessa economia, as mudanças técnicas ocorrem de forma mais intensa nesse setor, através da adoção de novas tecnologias vindas do centro do capitalismo para serem utilizadas no setor mais dinâmico, no caso, o setor exportador.

A perda de dinamismo do modelo exportador, decorrente dos condicionantes externos - os desequilíbrios externos - levou à queda da rentabilidade do setor exportador (café paulista), iniciando-se a busca por um novo padrão de acumulação, identificado como o processo de industrialização. Assim, estando os capitais e o poder político no Sudeste, esta é a Região “auto-selecionada” para atrair os capitais industriais. Conforme colocado acima, houve também transferência significativa de renda do Nordeste para o Sudeste.

O processo de substituição das importações pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições histórias distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos (TAVARES, 1979, p. 35).

Desse modo, tem-se que o Sudeste desenvolvia-se com uma estrutura produtiva mais moderna em oposição a uma estrutura produtiva mais atrasada no Nordeste e que culminou em uma série de problemas estruturais nesta. Sendo assim, a transformação na estrutura produtiva nordestina visava também romper com as estruturas políticas da época, criando uma burguesia industrial.

Dessa forma, o processo de desenvolvimento do Nordeste pressupunha romper com as estruturas políticas nacionais e regionais e que impediam a transformação das forças

²⁰ Segundo Tavares (1979), o momento que marca o surgimento do *Modelo de desenvolvimento para dentro*, balizado na industrialização, é a grande crise de 1929.

produtivas na Região, visando estabelecer uma articulação produtiva com o centro dinâmico da economia brasileira (o Sudeste) e, ao mesmo tempo, fortalecer a economia nacional para fazer frente aos condicionantes externos e ao desenvolvimento do País.

A partir da análise do estruturalismo latino-americano da CEPAL, pode-se afirmar que um dos principais problemas do subdesenvolvimento está nos condicionantes internos e externos de geração e difusão do progresso técnico (inovações), novas tecnologias, novas técnicas capazes de promover a mudança na estrutura econômica e social, rompendo com a dialética do processo de expansão do capitalismo, o desenvolvimento e a sua outra face – o subdesenvolvimento.

Essa dialética do processo de desenvolvimento é resultado da propagação histórica do sistema capitalista pelas diversas economias mundiais. Desde a sua origem, o capitalismo propaga-se pelas economias gerando estruturas híbridas, as estruturas capitalistas convivem com pré-capitalistas, subordinando-as à sua lógica.

Nesse sentido, a teoria do subdesenvolvimento originalmente elaborada por Furtado engloba várias das características descritas por outras abordagens²¹, no entanto, o subdesenvolvimento não pode ser entendido como uma etapa em que necessariamente as economias periféricas tenham que passar até alcançar o grau de desenvolvimento das economias de indústria avançada. Acrescenta-se que a idéia subjacente ao subdesenvolvimento exclui a possibilidade de tornar um país modelo de desenvolvimento e de acumulação a ser seguido.

Nesse sentido, o subdesenvolvimento é entendido por Furtado (1961, p. 173) como “... um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham necessariamente passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. Ou seja, o subdesenvolvimento não é um processo linear, nem sequencial. Assim, uma vez estabelecido que a acumulação de capital é fruto das inovações, e que decorre desse o aumento da

²¹ Assim, são várias as tentativas de teorizar essas estruturas híbridas geradas ou resultantes de um processo histórico. No livro de González (1994), “O que é subdesenvolvimento”, são mostradas de forma clara e resumida as principais correntes teóricas do subdesenvolvimento. Resumidamente, destacam-se as seguintes idéias: as de Gunder Frank, mostrando que as causas do subdesenvolvimento estão nas relações de dominação estabelecidas entre o centro e a periferia e a condenação destes países ao subdesenvolvimento, lançando o termo *desenvolvimento do subdesenvolvimento*. Fernando Henrique Cardoso, para o qual o subdesenvolvimento está ligado à idéia de dependência associada. Yves Lacoste, para o qual o subdesenvolvimento envolve um conjunto de características que vão desde a baixa oferta de alimento, intensa taxa de mortalidade e reduzidas taxas de natalidade, carência de industrialização. Ragnar Nurske, para o qual o subdesenvolvimento está ligado à insuficiência de investimentos em formação de capital nas economias periféricas e, por conseguinte, ao não progresso técnico, levando ao baixo dinamismo e se perpetuando o ‘círculo vicioso da pobreza’. Gunnar Myrdal, e a importância atribuída às forças políticas para transformar as economias periféricas. Walt Rostow, e as teorias das etapas pelas quais tinham que passar os países até chegar ao desenvolvimento.

produtividade e das condições de vida, o importante é investigar dentro desse processo histórico autônomo quais são as forças que impedem a geração interna e a propagação dessas inovações tecnológicas, bem como incorporar novos elementos para análise estruturalista, na tentativa de apresentar alguns elementos que estão diretamente ligados à geração das inovações.

O desenvolvimento aqui é entendido no seu sentido mais amplo, e não apenas pela simples idéia de crescimento econômico. Assim, o desenvolvimento passa a ser observado quando se analisa os aspectos econômicos, culturais (construção de uma identidade cultural), sociais, políticos, institucionais e ambientais. Assim, dois aspectos são inerentes ao desenvolvimento, ou a eles se resumem: a mudança estrutural econômica e social.

Para Furtado (1998, p. 47), o desenvolvimento “... somente se efetiva quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem na coletividade”. Sendo que o uso da criatividade humana na busca do desenvolvimento envolve dois processos: o da introdução de inovações inerentes ao processo de acumulação, a *técnica*; e a incorporação da riqueza material gerada pela *técnica* ao seu patrimônio existencial, os *valores* (FURTADO, 1998).

Vale, desse modo, destacar outra dimensão importante do desenvolvimento: a dimensão cultural. Assim, a identidade cultural cumpre um papel fundamental na tentativa de “manter com nosso passado uma relação enriquecedora do presente” (FURTADO, 1998, p. 72), ou seja, olhar para o passado e dar um novo significado ao presente e ao futuro. Dessa maneira, na visão de Furtado (1998), a dimensão cultural deve ser fruto da política de desenvolvimento.

Outro aspecto da dimensão do desenvolvimento, entendido dentro de uma visão sistêmica, está relacionado à questão ambiental, ao adjetivo sustentável. Desse modo, quando se analisa a dimensão ambiental do desenvolvimento, as inovações tecnológicas tornam-se fundamentais ao se introduzir produtos e formas de produzir que tenham um impacto cada vez menor no meio ambiente, tecnologias minimizadoras de insumos e maximizadoras de produtos. Eis um desafio constante e permanente para as sociedades atuais, principalmente para as subdesenvolvidas.

Assim, entender o processo estrutural do subdesenvolvimento é fundamental. Para tanto, ressalta-se a importância do uso de técnicas de planejamento/programação orientadas (*policy-oriented*), precisando-se restabelecer a cultura do planejamento de longo prazo, enquanto estratégia política nacional e regional de desenvolvimento, adequadas às novas realidades e necessidades impostas ao subdesenvolvimento. É preciso também avançar no

modelo teórico e analítico, incorporando outras categorias de análise para o estudo das economias periféricas diante do contexto do capitalismo atual, em que se certifica a importância dos fatores intangíveis para a geração e difusão de inovações e da riqueza material.

Nesse sentido, a assertiva é que o planejamento é um elemento fundamental para o processo de formulação e implementação da política de desenvolvimento, cabendo ao Estado e as suas Instituições o papel central nesse processo.

Assim, coloca Furtado (1999, p. 78-79):

Creio que, hoje, o que se perdeu - e isso é o mais grave – é a idéia de apelar para o planejamento. O homem sempre age a partir de hipóteses. Qualquer um de nós formula hipótese com relação ao futuro de sua vida. Uma empresa precisa mais ainda formular essas hipóteses, e quanto mais complexa é a situação maiores são os riscos.

Ainda, segundo Furtado (1999), o planejamento que ele ajudou a criar na CEPAL serviu ao governo de Juscelino Kubitschek para fazer o Plano de Metas, e, graças a esse planejamento, o Brasil teve, pela primeira vez, uma política industrial deliberada, racional e ampla. O mesmo foi pensado para elaborar a política de desenvolvimento para o Nordeste.

Se o Brasil moderno se criou, se teve uma industrialização tão avançada e complexa, foi porque adotou a técnica de planejamento. O BNDES nasceu nesse prisma (...). Um banco de desenvolvimento coleta recursos da sociedade. Portanto, só se justifica se aplicar esses recursos com mais racionalidade que o mercado. Assim, o planejamento aumenta a eficácia do Estado (FURTADO, 1999, p. 79-80).

Dessa forma, para Furtado (1999), o Brasil, enquanto economia subdesenvolvida, necessita de planejamento, e num país como o nosso, com grandes desequilíbrios regionais e setoriais, além de um enorme potencial de recursos não utilizados, abandonar a idéia de planejamento é renunciar a idéia de ter governo efetivo, e pensar que “o mercado vai substituir o Estado é uma ilusão”. Assim, “uma sociedade só se transforma se tiver a capacidade para improvisar, inovar, enfrentar seus problemas da maneira mais prática possível, mas numa perspectiva racional” (FURTADO, 1999).

Daí porque o planejamento é necessário para superar o subdesenvolvimento, já que o mercado não é capaz, ou não tem o interesse, de resolver sozinho o problema, não é capaz de conscientemente mudar as estruturas que o alimentaram e alimentam. O mestre Cepalino traça aqui a necessidade de um planejamento com a participação da sociedade, sem deixar de deitar

as suas raízes na criatividade, e para não perder a sua capacidade de renovação. Furtado (1999) sugere o planejamento como uma técnica capaz de permitir elevar o nível de racionalidade das decisões econômicas tanto nas empresas como nas sociedades organizadas politicamente.

3.3 O Debate sobre o Nordeste: A Contribuição de Campinas²²

As idéias em torno do estruturalismo foram amplamente utilizadas para identificar e analisar as raízes do subdesenvolvimento do Brasil e da Região Nordeste. Celso Furtado, em “*Formação Econômica do Brasil*” de 1959²³, inaugura essa discussão ao fazer uma análise estrutural da formação histórica da economia brasileira, ou da trajetória da economia brasileira desde seu nascedouro até o processo de transição da economia cafeeira para a economia industrial, e lançando as bases do estruturalismo latino-americano (MANTEGA, 1984).

A análise que Furtado (1997) faz da economia brasileira circunscreve aquilo que ele denominou “*formação do complexo nordestino*”, com sua base econômica fundamentada na cultura do açúcar, na pecuária, sobrevivendo ao lado de uma economia de subsistência e que, posteriormente, tem sua dinâmica econômica estruturada na cultura do algodão, dadas as condições favoráveis de plantação do algodão e comercialização com o Sudeste, que utilizava esta matéria-prima para a indústria têxtil. Nesse sentido, observa-se nesse período uma desarticulação entre as regiões do Brasil ou um isolamento relativo, ao mesmo tempo em que as mesmas estabeleciam relação de comércio mais intensa no exterior, com os países que importavam seus produtos²⁴.

Esses dois sistemas²⁵ (açucareiro e pecuário) de alta rentabilidade (no contexto regional) e condicionados pelo contexto externo favorável traziam consigo uma incapacidade

²² Ao tratar-se da Região Nordeste, faz-se necessário fazer menção ao debate ou à contribuição realizada pelo Instituto de Economia da Unicamp no estudo do desenvolvimento econômico e social da Região. O Nordeste, nesse Instituto, foi objeto de várias teses de doutoramento entre outros trabalhos, cuja tentativa aqui é fazer referências aos mesmos, porém, sem procurar ser exaustivo e sem abranger a plenitude desses trabalhos. É comum nos trabalhos elaborados pela escola de Campinas fazer menção à periodização, conforme se colocou acima, estabelecida por Guimarães Neto (1989) no debate sobre as condições do subdesenvolvimento do Nordeste do Brasil. Destacam-se também as contribuições do Instituto de Economia da UFRJ.

²³ Foi utilizada nesse trabalho a 26ª edição (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1997).

²⁴ Guimarães Neto, 1989, p. 27-30.

²⁵ Carvalho (2001) analisa como se deu a ascensão e declínio desses três sistemas produtivos que configuraram o complexo nordestino: cana-de-açúcar, pecuária e algodão. A análise da autora perpassa pela sistematização estabelecida por Guimarães Neto (1989), na qual retrata três fases por que passou a economia do Nordeste em sua relação com as outras regiões do país, principalmente Sul-Sudeste: a fase do isolamento relativo; a integração comercial e a integração produtiva.

de promover uma mudança nas estruturas produtivas na Região, incorporando novas tecnologias, levando assim à decadência desses dois sistemas, ou como coloca Furtado (1997), a um “*processo involução econômica*”, ao mesmo tempo em que emergia um setor de subsistência que passou a ditar a dinâmica da economia do Nordeste.

Guimarães Neto (1989), em seu livro “*Introdução à Formação Econômica do Nordeste*”, vai buscar os fatores determinantes do desenvolvimento da Região através do processo de articulação inter-regional - comercial e produtiva - com o Sudeste do país, influenciando a análise de vários estudiosos ao estabelecer a sistematização dessas etapas por que passou a economia do Nordeste no seu processo e integração com o restante do país.

Ao analisar os condicionantes históricos, tanto em Furtado (1997), quanto em Guimarães Neto (1989) e Carvalho (2001), observa-se, utilizando-se do método histórico-estrutural, a percepção da economia do Nordeste em uma perspectiva ampla, histórica e não apenas específica e setorial da Região, o real concreto, e como se movem as estruturas ao longo do tempo, determinando o que configura essa economia em um dado momento.

Desse modo, chega-se a meados da década de 1950 com a economia do Nordeste muito aquém do dinamismo do Sudeste do país (conforme mostrado no documento do GTDN), característica essa do subdesenvolvimento que ainda aflige o Nordeste e a economia brasileira nos dias atuais. Então, essa discussão trazida por Celso Furtado vai ser levada adiante pelos estudiosos da Região.

Guimarães Neto (1989) analisa o processo de articulação ou integração da economia do Nordeste com a economia nacional (Sudeste). Saindo de uma primeira fase, a de atraso relativo, pode ser compreendida como a de *formação do complexo nordestino* (FURTADO, 1997), caracterizado pelos sistemas do açúcar e da cana-de-açúcar. Tem-se em seguida os processos de articulação comercial e produtiva, que estão intimamente relacionados ao processo de atuação do capital mercantil e do capital produtivo na Região.

A fase de articulação comercial circunscreve o período que vai dos fins do século XIX a meados do século XX. Essa fase de articulação marca a consolidação de um mercado interno que antes se configurava como fragmentado e marcava o isolamento relativo, onde cada região mantinha relações comerciais com outros países e incipiente relação com as regiões mais próximas. Destaca-se que a ascensão do café proporcionou o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira, somando-se a isso a crise do setor exportador da Região Nordeste, que levou ao processo de articulação comercial (via troca de mercadorias) e à configuração do mercado interno (GUIMARÃES NETO, 1989).

Nesse sentido, a fase de articulação produtiva coincide com o processo de planejamento e execução da política de desenvolvimento para o Nordeste, iniciada com o GTDN, caracterizando-se pela entrada ou transferência de capital produtivo extra-regional para o Nordeste e a intensificação do processo de industrialização na Região. Essa política tinha como objetivo superar as disparidades econômicas e sociais do Nordeste em relação ao Sudeste.

Nas duas últimas décadas destacam-se alguns estudos na tentativa de compreender a economia do Nordeste nesse período pós-articulação produtiva, do final dos anos de 1960 ao início do século XXI, e que determinam também a atuação do Estado na Região por meio das políticas de desenvolvimento²⁶.

Souza (1995) vai analisar especificamente a questão (ou o problema) do emprego na Região, os limites e possibilidades da geração de emprego no Nordeste. Diferente das análises vistas anteriormente sobre a questão regional que, conforme ressalta o próprio autor, são apresentadas análise abrangente e histórica; a sua análise é bastante específica e setorial, analisando-se as implicações do desenvolvimento regional, balizada na política industrial sob o emprego urbano.

O desenvolvimento regional é uma questão central no trabalho de Souza (1995), sendo este estabelecido por meio de uma política industrial inserida em um contexto mais amplo de integração regional. Assim, o desenvolvimento regional deve ser entendido em uma perspectiva mais ampla, dado que a política industrial por si só não é capaz de assegurar o desenvolvimento e implica não apenas no desenvolvimento industrial, conforme a experiência passada da Região demonstrou.

Nesse sentido, o que se coloca é que a experiência das políticas de desenvolvimento para o Nordeste foi capaz de assegurar núcleos de desenvolvimento industrial, em moldes capitalistas, promovendo a mudança nas estruturas produtivas, e em decorrência disso o crescimento econômico, a acumulação de capital. Porém não assegurou o desenvolvimento, aqui entendido como mudança social, com a geração e distribuição de riqueza e elevação das condições de vida da maior parcela da população.

Ressalta, assim, a necessidade de continuar expandindo a estrutura produtiva, sendo necessário para isso investimento nos arranjos e sistemas produtivos, não só via política industrial, mas também via política científica, tecnológica e de inovação, bem como com

²⁶ Dentre eles destacam-se: Vale Souza (1995); Carvalho (2001); Monteiro Neto (2005); Carvalho (2006) e Duarte (2008).

qualificação e capacitação da força de trabalho por meio de uma política educacional, promovendo a geração interna do progresso técnico. Essa seria uma tentativa de pensar o modelo de desenvolvimento visto de uma perspectiva interna. Atrelada a essa concepção há a necessidade de pensar na competitividade dinâmica internacional, dada a realidade concreta do processo de globalização, onde a concorrência dinâmica capitalista faz-se presente. Nesse sentido, as políticas colocadas acima, fundamentadas numa visão sistêmica, e não setorial, são fundamentais para assegurar as vantagens competitivas da economia na Região Nordeste.

Outro trabalho que trata da questão regional é o de Carvalho (2001), procurando analisar a experiência das políticas regionais iniciada pelo GTDN/SUDENE. Nesse sentido, ao analisar a experiência da política regional, o trabalho da autora passa pelo Relatório do GTDN – *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* – que apresenta como pano de fundo para a sua construção e análise da economia do Nordeste o arcabouço teórico-metodológico originado pela CEPAL, analisando-se assim o dualismo (centro/periferia) e a deterioração dos termos de troca presentes na economia brasileira, além de analisar os resultados dessas políticas formuladas e implantadas (CARVALHO, 2001).

Desse modo, o que se pode inferir das políticas, segundo Carvalho (2001), é que privilegiou os grandes capitais industriais e agrícolas da Região Nordeste, promovendo assim uma grande concentração de renda e dos ativos. Outro fator importante a ser analisado é que as disparidades regionais ainda persistem ao lado de uma redefinição da divisão nacional do trabalho, em que o Nordeste vem se especializando em produtos intermediários e matérias-primas, enquanto o Sul-Sudeste do país cada vez mais se especializa em produtos de maior teor tecnológico e que exige uma maior capacitação da força de trabalho. Com algumas exceções, a exemplo dos pólos dinâmicos ou áreas dinâmicas da Região (LIMA, 1994), e mesmo tendo havido uma parcial desconcentração espacial da atividade produtiva, no Nordeste os investimentos se concentraram em alguns estados, levando a uma desconcentração concentradora (DINIZ; CROCCO, 1996; ALMEIDA; ARAÚJO, 2004; MONTEIRO NETO, 2005).

Monteiro Neto (2005) vai discutir os condicionantes que levaram à perda da capacidade do Estado de levar adiante políticas de desenvolvimento de redução das disparidades regionais, o que o impediu de reconduzir a economia aos moldes do período desenvolvimentista. Assim, o que se coloca diante desse contexto é que a política econômica liberal, estabelecida nos anos 1990, tem contribuído para a reconcentração da atividade

produtiva, principalmente nas áreas mais dinâmicas da economia, como o Sul-Sudeste do país.

Nesse sentido, tanto a ação direta do Estado, via garantia da demanda agregada e os investimentos públicos, perderam importância significativa, ficando o crescimento a cargo das livres forças do mercado, dado o contexto de abertura comercial e financeira, e as privatizações. E, mesmo depois do período de estabilização macroeconômica, o Estado não retornou a capacidade de investir, de intervir na economia, sendo afetada, também, sua ação indireta por meio da disponibilidade de crédito para a promoção das políticas regionais (MONTEIRO NETO, 2005). Isso se reflete nos dados empíricos, ou seja, as taxas de crescimento da economia brasileira apresentam-se insuficientes e o Nordeste, mesmo crescendo a taxas maiores que a economia brasileira, está muito aquém da dinâmica da economia do país e de assegurar para sua economia uma trajetória capaz de reduzir as disparidades econômicas e sociais com o Sudeste do país.

A estabilização econômica, como temos visto, não trouxe crescimento econômico e nem conseguiu imprimir dinamismo à economia como um todo, tampouco foi capaz de garantir que a desconcentração produtiva em caráter espacial em curso até 1985 pudesse ser retomada com vigor: o processo tornou-se mais instável e os meios para a intervenção governamental foram consideravelmente perdidos (MONTEIRO NETO, 2005, p. 288).

Essa perda da capacidade do Estado de intervir na economia, ou “a deterioração da intervenção estatal no quadro da institucionalidade voltada para o desenvolvimento regional” (MONTEIRO NETO, 2005, p. 289) é confirmada na tese defendida por Carvalho (2006), em que a autora analisa a extinção da SUDENE e a ruptura com a política regional de desenvolvimento.

Para Carvalho (2006), a extinção da SUDENE marca o fim de um ciclo de políticas regionais para o Nordeste do Brasil. Sendo que, o governo utiliza como argumento central, para, através de um ato, pôr fim à SUDENE, à corrupção arraigada no seio dessa Instituição²⁷.

O discurso utilizado pelo Estado brasileiro para extinguir a SUDENE e a SUDAM era o de que tais órgãos, em especial os Fundos de Investimento que gerenciavam, estavam tomados pela corrupção, que acumulavam histórias de malversação, fraude e desperdício de recursos financeiros, e que cometiam

²⁷ Destaca-se que a Sudene foi extinta no ano de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo concomitantemente criada a Agência de Desenvolvimento para o Nordeste (ADENE). Já no ano de 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva restabelece a discussão em torno da recriação da SUDENE, o que ocorreu em 2007. Porém, não delegou a esse novo arcabouço institucional o poder político e financeiro para levar adiante a estratégia da política regional de desenvolvimento.

inúmeras irregularidades com a gestão dos recursos oriundos dos incentivos fiscais regionais. (CARVALHO, 2006, p. 88).

Ainda,

O descaso dos governadores nordestinos em relação à SUDENE não é um fato recente, e se intensificou, especificamente durante os anos 90, com o acirramento da Guerra Fiscal, quanto os governadores da região “abandonaram” a idéia de se pensar o Nordeste em seu conjunto (...) (CARVALHO, 2006, p. 69).

Desse modo, fica explícito que as forças políticas da Região não foram capazes de mobilizar-se em defesa da instituição de planejamento do desenvolvimento regional. Isso se torna um agravante maior, quando se verifica que a composição de força de representantes do Nordeste era bastante expressiva: um vice-presidente da República, o ministro da Integração, 11 governadores, 183 deputados e 27 senadores, além dos parlamentares de Minas e do Espírito Santo que fazem parte da área de atuação da SUDENE. O problema torna-se maior quando se percebe na Região que as forças sociais (movimentos sociais, sindicatos, Organizações Não-Governamentais, associações, sindicatos e demais movimentos organizados) não estavam empoderados o suficiente para mobilizar-se em torno da defesa da Instituição.

Duarte (2008)²⁸ vai analisar a relação estabelecida entre a especialização e o crescimento macroeconômico do Nordeste pela ótica da demanda.

A análise de Duarte (2008) perpassa o período de integração produtiva aos fins dos anos 1990, década que marca o rompimento com as políticas de desenvolvimento, dado a predominância do modelo liberal, conforme visto em Monteiro Neto (2005) e Carvalho (2001).

Para Duarte (2008), os gastos públicos em investimentos e gastos correntes têm uma importância fundamental na determinação da especialização da produção e no crescimento econômico da Região. Essa é a principal conclusão do seu trabalho. O que leva a ratificar mais uma vez a importância da ação do Estado nos dias atuais e sua atuação via demanda por investimentos tangíveis (infra-estrutura científica e tecnológica) e intangíveis (conhecimento, aprendizado), bem como na criação de uma ambiência favorável (cooperação, interação) aos investimentos privados e a uma relação público-privado, o que não é percebido na literatura cepalina e nem nos trabalhos atuais quando se analisam as políticas de desenvolvimento.

²⁸ Tese defendida no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Além da função de planejador e promotor das políticas de desenvolvimento, conforme estabelecido nos debates no âmbito da CEPAL.

(...) o desenvolvimento não é o fruto natural da “livre evolução das forças de mercado”. O processo de desenvolvimento é, em grande medida, pautado pelas ações do poder público, em maior ou menor medida de acordo com a força dos mecanismos disponíveis, em cada momento histórico (DUARTE, 2008, p. 183).

Assim, a atuação do Estado, assegurando a execução da política de desenvolvimento, seria capaz de superar a estrutura produtiva atual, ampliando-a e adequando-a às novas realidades impostas pela dinâmica do capitalismo global, e possibilitando superar o problema do desemprego (SOUZA, 1994) na Região Nordeste.

Em síntese, a dinâmica do capitalismo é global, e a análise das políticas, bem como a sua proposta, deve estar imbuída de uma visão sistêmica, de uma macro-política regional atrelada a uma política nacional de desenvolvimento, em que o processo de aprendizado inovativo cumpra um papel fundamental na dinâmica da geração e difusão do progresso técnico endogenamente, principalmente quando se trata de realidades subdesenvolvidas.

Desse modo, necessita-se avaliar o contexto atual do capitalismo, no qual a globalização e a concorrência são fenômenos reais e concretos, e ampliar o leque de atuação política, visando promover o desenvolvimento, incorporando assim a necessidade de ter uma visão sistêmica do fenômeno. Dessa forma, a compreensão de Sistema de Inovação enquanto vetor dinâmico de transformação da realidade econômica e social nos tempos atuais pode ser um caminho. Nesse sentido, as políticas devem voltar-se para o campo científico, tecnológico e inovativo. Somando-se a isso um sistema educacional que permita ao trabalhador lidar com as novas tecnologias da era do conhecimento e do aprendizado, e, ao mesmo tempo, assegurar, via essas políticas, condições para gerar endogenamente o progresso técnico (inovação), motor da acumulação e do desenvolvimento, redutor das disparidades regionais.

3.4 A Teoria Neo-schumpeteriana e a Dinâmica da Concorrência Capitalista

3.4.1 Os Fundamentos da Dinâmica Capitalista e as Necessidades de Políticas no Atual Contexto do Capitalismo

A economia capitalista não pode ser entendida, senão como um processo dinâmico e evolucionário. Assim, ao tratar-se da análise dessa economia, deve-se ter em mente que o capitalismo é um processo evolutivo, ou uma forma ou método de transformação econômica, como enfatizado por Karl Marx²⁹. É nessa idéia de entender o capitalismo como um processo evolutivo que a inovação torna-se a variável fundamentalmente dinâmica do sistema capitalista, conforme salientou J. Schumpeter³⁰.

Nesse sentido, os processos de transformação econômica e social, empreendidos nas sociedades capitalistas, são processos endógenos, onde a inovação cumpre um papel principal dentro da dinâmica da concorrência inter-capitalista.

Para Possas (2002, p. 419),

[...] a concorrência é um processo (ativo) de criação de espaços e oportunidades econômicas, e não apenas, ou principalmente, um processo (passivo) de ajustamento em direção a um suposto equilíbrio, nem supõe qualquer estado tendencial ‘normal’ ou de equilíbrio, como nos enfoques clássico e neoclássico.

Reafirmando, a concorrência é um processo *dinâmico* e *evolutivo*, dado que o desenvolvimento das forças produtivas é um fato concreto, estando em constantes transformações e desequilíbrios; destruindo as antigas estruturas de relação de produção e, criando outras supostamente mais eficientes que a passada, isso através “de introdução e difusão de inovações em um sentido amplo” (POSSAS, 2002, p. 18). Dessa forma, a geração e difusão interna do progresso técnico são fundamentais nesse processo dinâmico e evolutivo de transformação das estruturas econômicas e sociais.

Nesse sentido, o mercado é o *locus* onde essa dinâmica capitalista se estabelece e a concorrência se dá, segundo a visão schumpeteriana, não só via preços; mas é importante analisá-la, enquanto a introdução de inovações seja ela de novos produtos, novos processos,

²⁹ Marx (1985).

³⁰ Schumpeter (1961).

organizações; bem como novas relações de produção. Segundo salientou Schumpeter (1961, p. 108):

O primeiro conceito que se descarta é o tradicional *modus operandi* da concorrência. Os economistas emergem, por fim, de uma fase em que se preocupavam apenas com a concorrência dos preços (...). Mas, na realidade capitalista e não na descrição contida nos manuais, o que conta não é esse tipo de concorrência, mas a concorrência de novas mercadorias, novas técnicas, novas fontes de suprimento, novo tipo de organização (a unidade de controle na maior escala possível, por exemplo). — a concorrência que determina uma superioridade decisiva no custo ou na qualidade e que fere não a margem de lucros e a produção de firmas existentes, mas seus alicerces e a própria existência.

Desse modo, a concorrência se dá por meio das inovações estabelecidas dentro do “espaço econômico”, espaço este onde se dão as relações de produção social de bens e serviços. Então, as inovações são vistas numa perspectiva ampla, não apenas mudança tecnológica, mas toda e qualquer mudança gerada nesse espaço onde se estabelecem as relações sociais de produção. E, nessa direção, as empresas, as firmas, os sistemas produtivos são vistos dentro da abordagem neo-schumpeteriana, enquanto uma unidade inserida nesse ambiente de concorrência e que tem na inovação seu elemento dinâmico.

Uma vez percebidas essas empresas nesse ambiente de concorrência inter-capitalista, deve-se levar em consideração que o mercado é o local ou o espaço onde são estabelecidas as interações competitivas entre as mesmas (POSSAS, 2002). E nesse sentido, deve ser observado o ambiente no qual essas empresas estão inseridas, ou seja, deve-se perceber a sua inserção em um contexto sistêmico, levando em consideração a trajetória da mesma, bem como as questões políticas, sociais, históricas, culturais e institucionais de um dado ambiente. E, ressalta-se ainda a necessidade de um contexto de estabilidade macroeconômica, no qual essas empresas estão inseridas³¹.

A firma, nesse processo, é vista também, como “*uma organização voltada ao aprendizado enraizada num contexto institucional mais amplo*” (LUNDVALL, 1988 *apud* CASSIOLATO, 2003). E a inovação é percebida dentro de um contexto de interação seja ela no âmbito internacional, de país, de região, e até mesmo na esfera local³², onde a interação

³¹ A exemplo disso tem-se o contexto de instabilidade macroeconômica (1980/1990) da economia brasileira caracterizado por um regime macroeconômico maligno (COUTINHO, 2005).

³² O que vale destacar que dentro das micro, pequenas, médias e grandes empresas, nos arranjos produtivos e inovativos locais (conceito que veremos mais adiante), as empresas estão buscando sempre inovar, buscando agregar valor aos produtos, novos produtos e de melhor qualidade, novas técnicas, cooperação e troca de experiência e aprendizado; novos conhecimentos a fim de se inserir dentro de um mundo competitivo. E, nesse sentido, a participação do Estado e as políticas públicas empreendidas para criar essa ambiência são de

esta estabelecida pelos agentes (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). Ainda, a firma é vista enquanto uma “constelação de recursos que é *única*. Os recursos que proporcionam à firma sua vantagem competitiva tomam várias formas: localização favorável, tecnologia e ‘*knowhow*’, boa reputação, cultura e rotinas organizacionais superiores, etc.” (PENROSE, 1959 *apud* CASSIOLATO, 2003).

Conforme Lazzonick (2004, p. 51),

In a theory of innovative enterprise, strategy, finance, and organization are interlinked as a dynamic process with learning as an outcome. To fully comprehend the innovative firm, there is a need to understand the actual learning processes: the relation between tacit knowledge and codified knowledge, between individual capabilities and collective capabilities, and between what is learned at a point in time and how that learning cumulates over time.

Assim, percebe-se uma distinção que estabelece a teoria neo-schumpeteriana da teoria tradicional neoclássica, onde a firma é vista enquanto maximizadora de lucros em um ambiente de perfeita informação e de concorrência perfeita. Ao contrário, a teoria neo-schumpeteriana tenta perceber cada empresa dentro de uma trajetória histórica específica. E é esse processo autônomo, a trajetória histórica da firma, dos sistemas produtivos, as unidades de produção, que determina o êxito dos mesmos. E, desse modo, deve ser levado em consideração um conjunto de fatores que acompanham a trajetória organizacional da empresa, quais sejam: o aprendizado, o conhecimento (tácito e codificado)³³, a interatividade, a cooperação, as habilidades dos trabalhadores, as aptidões³⁴. Esses são os elementos essenciais e inerentes à trajetória exitosa da empresa.

Nessa perspectiva, para Cassiolato e Lastres (2008, p. 6), “*The firm was reconceptualized as an organization embedded within a broader socio-economic-political environment reflecting historical and cultural trajectories*”. E, tendo em vista a trajetória adotada pela firma, bem como esse ambiente no qual ela encontra-se inserida, a inovação é entendida como um “*processo pelo qual as organizações incorporam conhecimentos na produção de bens e serviços que lhes são novos, independentemente de serem novos, ou não,*

fundamental importância. Sendo que essas políticas são concretizadas por meio de investimentos tangíveis e intangíveis, conforme salientam Lundvall (1992), Freeman (1982, 1994), e outros.

³³ O conhecimento tácito consiste naquele que é passado de uma pessoa para outra. Já o conhecimento codificado consiste em um conhecimento científico, que foi colocado nos manuais.

³⁴ Nelson e Winter (1982).

*para os seus competidores domésticos ou estrangeiros” (LASTRES; CASSIOLATO, 2008, p. 2)*³⁵.

Nesse sentido, dois são os tipos de aprendizagem relacionados às firmas: o *interno* e o *externo*. O primeiro se subdivide em: a) a firma aprende por fazer, pela experiência – ou *learning-by-doing*; b) a firma aprende pelo uso de novas tecnologias que são trazidas para o seu interior – *learning-by-using*; e, c) o processo de busca por parte das firmas leva ao aprendizado – *learning-by-searching* (CASSIOLATO, 2003).

Ainda, dados estes três tipos de aprendizado internamente relacionados às firmas e descritos acima, o autor descreve os processos externos de aprendizado das firmas, onde: a) as firmas aprendem imitando as inovações realizadas por outras firmas - *learning-by-imitating*; b) o próprio processo de interação que é estabelecido entre usuários e fornecedores destacando-se: a necessidade do cliente; as competências do produtor; e, troca de experiências - *learning-by-interacting*; e, c) a cooperação entre firmas e outras empresas, universidades institutos públicos e privados de pesquisa levam ao aprendizado, sendo que essa colaboração pode ser estabelecida também com firmas concorrentes - *learning-by-cooperating* (CASSIOLATO, 2003).

O mundo está baseado atualmente no chamado novo paradigma tecno-econômico, ou paradigma da microeletrônica (DODGSON, 2003) e, nesse novo contexto, o conhecimento, a informação e o aprendizado tornam-se, cada vez mais, elementos fundantes para se entender e superar o atraso dos países subdesenvolvidos. Segundo Cassiolato (2008, p. 12), “*For Pérez the idea that the generation and diffusion of knowledge are key factors to grasp the problems of underdevelopment has an importance policy dimension*”. Destaca-se que esses fatores-chaves não são igualmente distribuídos na sociedade, mas sim dependentes de políticas públicas, bem como do desempenho das instituições, enquanto potencializadoras desses fatores-chaves e que fazem parte dos sistemas nacional, regional e local de inovação.

Ainda, enfatizando o papel do conhecimento e do aprendizado para a moderna economia, pode-se dizer que o conhecimento (tácito e codificado) e o aprendizado são fundamentais para se gerar o progresso técnico endógeno decorrente dos processos de geração e difusão de inovações, de novas tecnologias³⁶. Nesse sentido, os países subdesenvolvidos

³⁵ Ver também: REDESIST – Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <www.redesist.ie.ufrj.br>

³⁶ A idéia subjacente a este trabalho de dissertação passa pelas condições de se gerar e difundir internamente o progresso técnico e não apenas apropriar-se do mesmo uma vez gerado no centro do capitalismo. O termo *catching up* diz respeito à apropriação das inovações, tecnologias, novas técnicas e conhecimento pelas economias subdesenvolvidas e que são gerados nos países desenvolvidos. O que também permite reduzir o fosso

devem estar preparados para as “*janelas de oportunidades*” que por ventura venham a surgir, bem como criar forças endógenas capazes de gerar inovações, reduzindo, assim, o hiato estrutural científico e tecnológico em relação às economias desenvolvidas (PEREZ; SOETE, 1988).

Outro ponto a ser destacado é que as novas concepções acerca do conhecimento e do aprendizado vêm ganhando força nos últimos anos, principalmente pela corrente neoschumpeteriana, no sentido de se entender sobre o conhecimento e o aprendizado e sua importância para ‘Sistema de Inovação’, especialmente quando se depara com as constantes mudanças que ocorrem na economia mundial. E, nesse sentido, diante das novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs); o conhecimento difundido, através do aprendizado inovativo e a propagação da informação, a cooperação e a interatividade inovativa são os fatores intangíveis que explicam o processo de geração da riqueza material no mundo moderno. Acrescenta-se ainda que os elementos acima citados são inerentes às novas tendências do capitalismo mundial, em que emerge com maior intensidade um novo padrão de acumulação, a dinâmica da concorrência capitalista é cada vez mais acirrada, além dos processos de liberação, financeirização e globalização das economias (LASTRES *et al*, 1999).

Dado o contexto mundial, nacional e regional em que a trajetória histórica, o ambiente, o aprendizado, o conhecimento, as habilidades são inerentes ao desempenho dos sistemas produtivos, uma reflexão deve ser feita, uma vez que o objetivo maior deste trabalho é o estudo das políticas de desenvolvimento elaboradas para uma região periférica, o Nordeste. Há então a necessidade de se realizar políticas de desenvolvimento (e não apenas políticas de industrialização), enquanto elemento fundamental para romper com as estruturas produtivas e sociais, e não apenas se adequando às novas realidades do capitalismo global e a uma (re) divisão do trabalho nacional e internacional. Nesse caso, as políticas científicas, tecnológicas e de inovação devem ser formatadas tendo por base a realidade e peculiaridades estabelecidas pela Região.

A exemplo disso, não é possível que uma empresa estabelecida no Semi-Árido, ambiente que tem uma trajetória política e social diferenciada do litoral nordestino, e que usa matérias-primas e outros produtos muitas das vezes característicos dessa área geográfica, ser objeto de uma mesma política. Deve-se lançar política de acordo com as especificidades de cada local da Região, mas procurando estabelecer uma homogeneidade tecnológica e social. Acrescenta-se a isso que a pesquisa científica e tecnológica para o Nordeste e suas respectivas

áreas geográficas deve ser diferenciada, daí o papel primordial das Universidades e institutos de pesquisa estabelecidos na Região. Percebe-se, assim, que dentro do Nordeste existem vários “nordestes” onde se encontram os diferentes sistemas produtivos, empresas, firmas e que devem ser objetos diferenciados de políticas e, ao mesmo tempo, inseridos no contexto de uma macropolítica.

Dessa forma, se propõe entender as políticas de desenvolvimento como parte e direcionadas para essa nova realidade imposta pelo processo dinâmico e evolucionário da economia capitalista. As políticas de desenvolvimento devem ser pensadas em um contexto *sistêmico*.

3.5 Uma Nova Perspectiva: Sistema de Inovação (Regional)

As idéias sobre Sistema Nacional de Inovação começam a se fazer presentes no debate acadêmico a partir da década de 80 (FREEMAN, 1982, 1995; LUNDVALL, 1992). Muito embora tenham raízes históricas bastante longínquas³⁷.

As primeiras concepções acerca de Sistema de Inovação remetem-se a Friedrich List (1841) em seu livro *Sistema Nacional de Economia Política*. Esse autor entendia o sistema nacional de inovação como sendo um conjunto de instituições (de apoio e pesquisa) relacionadas à ciência, à educação, técnicas de treinamentos, infra-estrutura científica e tecnológica e a sua ligação com a indústria. Acrescentando-se, ainda, questões ligadas à infra-estrutura para transportes (LUNDVALL, 1992; FREEMAN, 1995). Assim, fica nítida a importância da interligação de um conjunto de fatores sociais, políticos, econômicos e institucionais para a constituição de um Sistema de Inovação, bem como para o entendimento sobre o processo de desenvolvimento balizado numa visão *sistêmica*, em que as políticas para os campos científico, tecnológico e inovativo se fazem necessárias.

Destaca-se assim, no debate em torno do Sistema de Inovação, a importância da intervenção governamental através das políticas públicas de longo prazo visando consolidar esses campos de atuação pública e, também um ambiente inovativo. A ênfase dada por essa abordagem ao Estado, apresentando-o como um agente fundamental para que se estabeleçam

³⁷ Ver: Bengt-Ake Lundvall (1992) “*National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*”. O autor estabelece a cronologia das raízes históricas do conceito de sistema nacional de inovação, mostrando a idéia de vários teóricos acerca de tema, entre eles: Adam Smith; Friedrich List; Karl Marx; Alfred Marshall; Joseph Schumpeter. Mais recente: Nelson e Winter (1982), Dosi (1982), Rosemberg (1982), Lundvall (1992), Nelson (1993), Freeman (1995, 2003), entre outros.

as diretrizes das políticas em torno dessa abordagem sistêmica³⁸, para se pensar o desenvolvimento econômico e social, principalmente, das regiões subdesenvolvidas. Dado que o mercado por si só não é capaz de fazê-lo.

Além das contribuições de Friedrich List (1841), o moderno conceito de sistema nacional de inovação, debatido pela corrente neo-schumpeteriana, tem forte relação com os estudos realizados por Joseph Schumpeter no início do século passado, dada a relevância que este autor deu à inovação. Muito embora, segundo Cassiolato (2003, p. 1), “*mesmo economistas que colocaram a inovação no centro de suas teorias, como Joseph Schumpeter, não estudaram as características específicas da inovação em profundidade*”.

Nos anos de 1960 duas pesquisas marcaram os estudos empíricos em torno da inovação e de seu entendimento enquanto um “processo não-linear”³⁹ e de sua importância como motor do desenvolvimento. Os dois projetos deram início às pesquisas sistêmicas sobre inovação e vieram a alterar a percepção dos estudiosos a respeito do tema, foram: o Projeto SAPPHO (na Inglaterra – Universidade de Sussex) e a *Yale Innovation Survey* (nos Estados Unidos).

A primeira, direcionando sua “análise para a inovação”, comparando as inovações que fracassaram e as que obtiveram êxito, destacando, entre as que obtiveram sucesso, o atendimento às “necessidades dos usuários e a formações de redes” e as “ligações com fontes externas de informação científica e tecnológica” (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

A segunda observou as estratégias por parte das empresas no “desenvolvimento de produtos e processo”, destacando: as capacitações internas da firma; a pesquisa e desenvolvimento no âmbito da firma; a engenharia reversa; entre outras (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). É a partir dessas pesquisas que passam a ganhar um enfoque mais sistêmico as questões ligadas ao processo de inovação, destacando-se, o papel das universidades e centros de pesquisa no desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica, e a sua interação com as outras instituições, em especial a empresa capitalista, para configurar um sistema nacional, regional e local de inovação.

³⁸ A idéia subjacente à abordagem sistêmica está relacionada ao fato de que a inovação é o motor do desenvolvimento conforme percebido por Schumpeter. E a inovação (o processo inovativo, a geração e difusão do progresso técnico) é entendida como sendo interativa e sistêmica, ou seja, envolve um conjunto de atores e a sua interação no processo de aprendizagem; de acúmulo e difusão de conhecimento (tácito e codificado); de geração e difusão das inovações. É sistêmico, também, por levar em consideração dentro do processo inovativo os elementos históricos, sociais, políticos, institucionais, econômico e culturais.

³⁹ Antes a inovação era vista como um processo linear que dentro de um esquema schumpeteriano era tido como invenção-inovação-difusão (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Assim, a partir dessas duas pesquisas, passa a haver um maior entendimento sobre o processo de aprendizado inovativo, sendo que o mesmo deixa de ser visto como um fato isolado, passando a ser entendido como um *“processo, de múltiplas fontes, derivando de complexas interações entre agentes (...) a nível local, nacional, mundial entre indivíduos, firmas e organizações voltadas à busca de novos conhecimentos”* (CASSIOLATO, 2003, p. 3). Destaca-se que essas pesquisas desenvolvidas e os trabalhos realizados serviram de base para os *policy-makers* elaborarem seus planos e programas de desenvolvimento econômico-social, balizados no entendimento sobre esses processos inovativos e na tentativa de dinamizarem e potencializarem o sistema de aprendizado e inovação (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Nos anos 1980, segundo Freeman (2003), passa a haver o renascimento do debate em torno da teoria neo-schumpeteriana. De acordo com Lundvall (1992, p. 12), *“Freeman pioneered the vision that innovation should be understood as a interactive process; not as a linear one where innovation automatically comes out of R & D efforts”*. Freeman requalifica a terminologia sistema nacional de inovação, conhecida pela moderna economia da inovação.

Nesse sentido, a partir da década de 1980, a abordagem de Sistema de Inovação enquanto arcabouço teórico, metodológico e analítico passa a ser utilizada para se propor políticas públicas de desenvolvimento. Essa abordagem Sistema de Inovação está fortemente focada na interação entre agentes, organizações e firmas; interação entre usuários e produtores dentro de um processo de aprendizado interativo; na cooperação; no aprendizado; no conhecimento tácito e codificado; nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (FREEMAN, 1982, 1995; LUNDVALL, 1992; CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). Ressalta-se, assim, o caráter sistêmico da inovação nessa abordagem onde a inovação é gerada e difundida em *“ambientes nacionais ou locais onde os desenvolvimentos organizacionais e institucionais produzem condições que permitem o crescimento de mecanismos interativos nos quais a inovação e a difusão de tecnologias se baseiam”* (OECD, 1992 *apud* CASSIOLATO, 2005).

Assim, a compreensão acerca do processo de inovação é fundamental para a elaboração de políticas, dada sua importância em um processo competitivo e ao crescente uso do conhecimento nas atividades produtivas. O Sistema de Inovação caracteriza-se pelas estratégias para superação das dificuldades inerentes ao processo de transformação econômica, social, política e institucional, principalmente no contexto atual onde prevalece o novo paradigma tecno-econômico ou paradigma da microeletrônica, a intensificação da

inovação⁴⁰, de geração e difusão de novas tecnologias por meio de mecanismos endógenos (CASSIOLATO; LASTRES, 2005; CASSIOLATO, 2003). Assim, Sistema de Inovação passa a ser entendido com uma ferramenta analítica e, servindo de instrumento para elaborar e analisar políticas nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Segundo Cassiolato e Lastres (2005), **“o ‘sistema de inovação’ é conceituado como um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade”**. Desse modo, destacam-se dentro dessas instituições os processos de aprendizado e acúmulo de conhecimento (tácito e codificado); a interação entre as mesmas, entendendo a inovação como um processo ou um “fenômeno sistêmico e interativo, caracterizado por diferentes tipos de cooperação” (CASSIOLATO, 2005, p. 37).

Essas idéias em torno do pensamento neo-schumpeteriano têm uma forte aproximação com as idéias desenvolvidas pelo pensamento cepalino⁴¹, principalmente quando se trata do papel do Estado e do progresso técnico como elementos centrais na percepção do desenvolvimento e a incorporação, *endogeneização* e *criação* de capacidades produtivas e inovativas no âmbito nacional, regional e local pelos países subdesenvolvidos.

Vale destacar, dentro da aproximação dessas duas abordagens, o caráter sistêmico do processo de desenvolvimento econômico e social, tanto dos países desenvolvidos quanto dos países da periferia. Assim, a idéia de caráter sistêmico trazido por essas duas abordagens para se compreender a trajetória de diversas economias e como superar o atraso relativo, busca o desenvolvimento econômico e social com distribuição de renda e inclusão social. Nesse sentido, as políticas públicas e o papel empreendido pelo Estado no direcionamento dessas políticas tornam-se fundamentais para o processo de desenvolvimento.

Destacam-se algumas idéias que são inerentes as duas correntes de pensamentos: a neo-schumpeteriana e a estruturalista⁴². Algumas já tiveram foram abordadas anteriormente:

- I) A natureza sistêmica do processo inovativo, o seu entendimento, a importância para o processo de desenvolvimento econômico e social e como motor da

⁴⁰ Ver Dodgson *et al* (2003).

⁴¹ Cassiolato *et al* (2008, 2009) mostrando as ligações entre o pensamento da CEPAL e a abordagem neo-schumpeteriana de ‘sistema nacional de inovação’ faz referências às obras dos principais pensadores dessa instituição: Prebisch (1949a e 1949b) e Furtado (1959, 1961). Destaca-se, ainda, que Cassiolato (2009, p. 2) busca nesse artigo relacionar os aspectos-chave dos trabalhos desenvolvidos por Carlota Pérez com a abordagem neo-estruturalista, principalmente, no que tange ao processo de mudança técnica e da inovação para as transformações ocorridas no capitalismo ao longo da história.

⁴² Para maiores detalhes acerca da aproximação em torno da abordagem dessas duas correntes de pensamento: a neo-schumpeteriana e a neo-estruturalista ver: Cassiolato e Lastres (2005); Cassiolato e Lastres (2008); Cassiolato *et al* (2009); Guimarães *et al*, (2007); Rodriguez (1994); entre outros.

acumulação, devendo ser consideradas questões micro, meso e macroeconômicas, como também a interação, dentro dessas dimensões, das esferas produtiva, social, financeira, política e institucional;

- II) A ênfase dada ao progresso técnico e a mudança técnica como caminhos para promover a mudança estrutural, rompendo com o hiato tecnológico entre as economias. O progresso técnico visto enquanto central da dinâmica da concorrência capitalista;
- III) A importância atribuída ao Estado no processo de atuação na sociedade por meio de políticas de desenvolvimento (entendido no sentido amplo), ou seja, política, científica, tecnológica e inovação; política educacional; entre outras. O Estado é promotor da mudança estrutural;
- IV) A ênfase dada ao processo e/ou trajetória histórica por que passam as economias, sendo negada a condição de equilíbrio da economia conforme afirma a teoria neoclássica;
- V) A caracterização da economia da produção em que os fatores intangíveis (criatividade, conhecimento, aprendizado) cumprem um papel fundamental da geração da riqueza;
- VI) Outro ponto é o reconhecimento das assimetrias e a característica dual das economias. O entendimento em torno das economias centrais e as periféricas, caracterizado por assimetrias: tecnológicas, científica; de aprendizado, de conhecimento. O processo de desenvolvimento de novas tecnologias, as mudanças técnicas ou a fronteira tecnológica fica mais distante das economias subdesenvolvidas; daí a idéia do espaço, do território enquanto local de assimilação, geração e difusão de inovações; bem como, de um espaço de aprendizado e de acumulação de conhecimento tácito e codificado.

Nesse sentido, cada país, região, localidade, carrega em seu processo de desenvolvimento características, peculiaridades, especificidades, que lhes são intrínsecas, ou seja, um conjunto de fatores econômicos e não econômicos que precisam ser a ênfase e o objeto de políticas de desenvolvimento, principalmente quando se trata de economias periféricas. Assim, considera-se a atualidade do referencial analítico dessas duas correntes de pensamento – neo-schumpeteriana e estruturalista da CEPAL – para serem analisadas e serem propostas políticas para as regiões periféricas.

Dessa forma, observaram-se no tópico acima as idéias em torno do conceito de Sistema de Inovação e a sua aproximação com a abordagem da escola estruturalista da CEPAL. Será apresentada uma abordagem mais micro, originada das idéias estabelecidas pelas duas correntes abordadas acima. Trata-se do conceito de Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais. Conceito esse que passa a ganhar destaque nos fins dos anos 90, motivando pesquisas na América Latina e no mundo acadêmico neo-schumpeteriano e, também, influenciando os formuladores de políticas públicas como uma alternativa ao desenvolvimento econômico e social: nacional, regional e local.

3.5.1 As Novas Forças Político-econômico-sociais: Os Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais

Uma vez analisada a concepção de Sistema de Inovação serão apresentadas, agora, as idéias em torno do conceito de Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais. Esse conceito passa a fazer parte da literatura acadêmica no final dos anos 1990⁴³, orientando a pesquisa e a elaboração das políticas públicas por parte do Estado nas diversas esferas de atuação governamental.

Dentre as características dos Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais deve ser destacado o território, espaço localizado enquanto recorte analítico e de ação das políticas e, dentro deste espaço, os atores econômicos, sociais, políticos e que realizam a interação com atores de outras localidades e realidades. Ao contexto específico de cada território, suas peculiaridades e diferenças, bem como suas semelhanças, somam-se a inovação e o aprendizado interativo como elementos potencializadores e dinamizadores das capacidades produtivas. Por fim, considere-se o processo de acúmulo de conhecimento, tácito e codificado, pelas organizações, indivíduos e sua difusão entre os diversos atores econômicos e sociais (CASSIOLATO; LASTRES, 2003b; LASTRES; CASSIOLATO, 2008).

Nesse sentido, percebe-se uma maior relevância atribuída por esse conceito aos espaços onde as interações entre os atores sociais, políticos e econômicos são estabelecidas. É no território local onde se tornam mais visíveis os processos interativos de aprendizado inovativo, de acúmulo de conhecimento e de interação entre as diversas instituições, órgãos, agências de desenvolvimento, universidades e empresas.

⁴³ Segundo Lastres e Cassiolato (2008, p. 1), criado e desenvolvido no âmbito da RedeSist, o conceito de APLs tem por base as concepções acima discutidas, qual seja: o desenvolvimento teórico da escola neo-estruturalista e as contribuições do referencial teórico e analítico neo-schumpeteriano sobre 'sistema de inovação'.

Ressalta-se, ainda, que dentro do contexto de políticas públicas, elaboradas e executadas para esses sistemas e arranjos produtivos, as concepções de planejamento adotadas na elaboração dessas políticas devem privilegiar os anseios daqueles que conhecem a realidade e as necessidades dos seus territórios. Ou seja, o planejamento dessas políticas deve ser uma construção coletiva e participativa, decorrente da importância da cooperação, da concepção da racionalidade limitada e da importância do conhecimento contextualizado localmente.

Assim, o planejamento participativo das ações, os planos, os projetos e os programas tornam-se peças fundamentais para se alcançar o desenvolvimento, aqui entendido de forma sistêmica: mudança estrutural (geração interna e difusão do progresso técnico, novas tecnologias); mudança social; além de privilegiar os processos e/ou trajetórias históricos, sociais, políticos, institucionais e econômicos.

Desse modo, o estudo de um sistema regional de inovação deve estar atento a um conjunto de fatores que o constituem, buscando identificar, ao se elaborarem as políticas públicas, as peculiaridades, as especificidades e as diferenças de cada localidade, bem como as suas semelhanças para que essas políticas direcionadas pelo Estado e/ou pelas demais esferas de governo sejam interativas e balizadas em uma visão sistêmica do desenvolvimento da Região, privilegiando não só aqueles sistemas mais desenvolvidos, como também e, principalmente, os mais rudimentares (LASTRES; CASSIOLATO, 2008), e procurando diminuir as disparidades econômicas e sociais dentro das fronteiras da região, e entre regiões e o País.

3.6 Considerações: convergências e complementaridades

O objetivo deste capítulo é fazer uma revisão teórica sobre a questão regional. Para isso, percorrem-se as literaturas estruturalistas da CEPAL e a neo-schumpeteriana de Sistema de Inovação, procurando mostrar as aproximações e as complementaridades entre as mesmas.

Observa-se que o pensamento estruturalista, agora com uma nova designação, neo-estruturalismo, permanece “vivo” para se estudar as economias periféricas e, nas últimas décadas, vem procurando colocar como eixo de discussão a questão educacional, o progresso técnico e a competitividade. Esses elementos estão presentes na análise de Sistema de Inovação e se tornam semelhantes e complementares, principalmente quando se trata das

questões ligadas ao progresso técnico e ao papel do Estado enquanto promotor de uma política de desenvolvimento.

No entanto, pode-se afirmar que a abordagem de Sistema de Inovação avança e ao mesmo tempo dá mais consistência à análise Estruturalista da CEPAL ao tentar compreender, a partir do conhecimento localizado em um determinado contexto, os processos inovativos e de aprendizado. Ou seja, os fatores intangíveis que explicam o processo de assimilação, geração e difusão do progresso técnico.

Em síntese, essas teorias mostram-se, nos dias atuais, fundamentais para se analisar e propor políticas para as economias periféricas, principalmente o Nordeste do Brasil; daí por que se optou por fazer uso dessas abordagens teóricas, metodológicas e analíticas que buscam percorrer as trajetórias da acumulação tecnológica e de desenvolvimento das economias periféricas, ao mesmo tempo em que propõe políticas no campo da ciência, da tecnologia e da inovação. Assim, incorporando os vetores dinâmicos da inovatividade, essas teorias apontam para a possibilidade de se promover a transformação estrutural, econômica e social.

4 UMA “VOLTA AO PASSADO”: AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PÓS-GTDN

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar como se deu o nascedouro da política de desenvolvimento no Nordeste, a partir dos anos 1950, e a inovação institucional gerada no governo de Juscelino Kubistchek para que essas políticas fossem levadas adiante. Nesse sentido, discute-se a criação da SUDENE e as políticas de desenvolvimento elaboradas pelo GTDN, além de fazer menção aos diversos planos e programas norteadores da atuação política na Região a partir do golpe militar de 1964, momento de rompimento com o caráter reformista proposto originalmente por Celso Furtado no GTDN. Por fim, discutem-se os principais resultados econômicos e sociais desse processo. Para isso, serão utilizados os dados contidos nos diversos trabalhos sobre o Nordeste, com destaque para: Duarte (2008); Carvalho (2001); Almeida e Araujo (2004); dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); além dos discursos dos atores que participaram e participam do processo, os estudiosos da Região, os formuladores e executores de políticas.

4.1 SUDENE: uma Inovação Institucional e a Política Regional

A atuação do Estado na Região Nordeste, por meio das políticas de desenvolvimento, tem seu marco inicial no final dos anos 1950, tendo por base a teoria estabelecida pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Esse processo de intervenção é marcado na história econômica da Região pelo processo de integração produtiva entre o Nordeste e as demais regiões do País.

A política regional, originalmente iniciada pelo GTDN, passou por diversas fases ou contextos⁴⁴, sendo ajustadas às novas realidades impostas à economia do Nordeste, nacional e mundial. A primeira está relacionada ao período de institucionalização do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e à inovação institucional com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Essa fase marcou o diagnóstico sobre o Nordeste com a elaboração de *uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. A segunda está relacionada ao golpe militar (1964-1985), na qual houve uma mudança de rumos da política pensada pelo GTDN, sendo implantado um modelo de

⁴⁴ Carvalho (2001).

planejamento e desenvolvimentismo socialmente conservador, que rompeu com a proposta reformista de Furtado.

Um terceiro momento que também está inserido dentro do contexto do regime militar, relaciona-se ao período da crise da dívida e à conseqüente implantação da política de cunho neoliberal, que se consolidou nos anos 1980/1990 com a abertura comercial e financeira e as privatizações, somando-se a isso a instabilidade macroeconômica. Essa fase ficou marcada pela extinção da SUDENE (CARVALHO, 2006). E, por fim, tem-se os anos 2000, onde se assistiu na América Latina e no Brasil a uma série de iniciativas de políticas públicas. Essa fase marca o que Iglesias (2006) denominou de um novo conceito de Estado e dos objetivos a serem alcançados.

Conforme se salientou no capítulo anterior, a inovação é tida como fator fundamental para o processo de acumulação e desenvolvimento. Quando se fala em inovação estamos nos referindo não apenas à inovação de produtos e processo, mas a novas organizações e novas formas de prestação de serviços à comunidade. Outro aspecto importante da inovação refere-se à inovação institucional ou à criação de uma nova instituição para que sejam impulsionadas, promovidas e desenvolvidas as capacitações para processo de aprendizado inovativo via integração e cooperação entre instituições, e de instituições com empresas.

Assim, a inovação institucional tornou-se e torna-se importante quando se pensa na elaboração e na estratégia de execução das políticas de desenvolvimento, sendo que essas instituições criadas, ou mesmo as já existentes, devem estar flexíveis às mudanças que ocorrem na economia mundial e aos seus reflexos na economia nacional e regional. Ou seja, essas instituições devem estar constantemente modificando-se, inovando e reformando-se para atender às novas necessidades de políticas.

Os primeiros debates, discussões teóricas e formulações de políticas para a Região Nordeste remetem-se à segunda metade do século XX, período que marca o pós-guerra, no auge do desenvolvimentismo brasileiro e que é marcado pelo planejamento estabelecido no Plano de Metas.

Esses debates e discussões surgem em meio às questões de ordem política e econômica. Quanto à questão política tem-se a atuação dos movimentos sociais de contestação à ordem prevalecente, as pressões sociais reivindicatórias, colocando em “xeque” a segurança nacional. Quanto às questões econômicas, têm-se as disparidades econômico-sociais regionais em termos de renda e do avanço industrial e tecnológico, a concentração industrial em São Paulo, além dos elevados recursos colocados pelo governo para a

construção de Brasília (CARVALHO, 2001; ALMEIDA; ARAÚJO, 2004). Tudo isso contribuiu para que se gerasse o processo de intervenção na Região.

[...] a SUDENE não foi tirada da cabeça do Celso. [...]. Aquilo é um conjunto, uma conjuntura muito especial que não vai repetir-se. Você teve uma seca pavorosa, a de 58, onde a corrupção lavou, o Exército estava ali de olho. Você tinha uma Igreja Católica crescendo em direção à teologia da libertação. Os dois primeiros encontros de bispos do Nordeste, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, foram aqui, era uma força em ascensão. Você teve um desequilíbrio na estrutura de poder do pessoal do Sertão sendo rebaixado e vieram de novo os usineiros com tudo. E você tinha um movimento popular em ascensão, quer dizer [...]. Arrais se elege prefeito de Recife, em 61. Depois se elege governador do Estado. E aí a Esquerda pernambucana toda elege Arrais e elege Pelópidas Silveira. Era uma crise de hegemonia. Daí, desse conjunto de fatores é que surge a Sudene (OLIVEIRA, 15/10/2009).

Em meio às questões políticas, econômicas e sociais, e isso fica claro no discurso de Francisco de Oliveira, os fins dos anos 1950 e o início de 1960 marcaram o processo de intervenção do Estado na Região, a fim de reduzir as disparidades regionais, romper com as estruturas econômicas e políticas e promover o desenvolvimento. Para ser mais preciso, conforme o Relatório do GTDN (1959), a renda *per capita* do Nordeste (US\$ 96) equivalia a menos de 1/3 (um terço) da renda *per capita* do Centro-Sul (US\$ 303), “colocando a região entre as menos desenvolvidas do Hemisfério Sul” (GTDN, 1959, p. 39). Isso evidencia a necessidade de atuação do Estado na Região.

Nesse sentido, a discussão acerca das condições sócio-político-econômica do Nordeste, bem como a criação de instrumentos para superá-las, na época levou o Estado brasileiro a inovar institucionalmente. Essa inovação ocorre com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956, e, posteriormente, a estrutura organizacional-administrativa, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em dezembro de 1959, pela Lei nº 3.692 de 15 de dezembro de 1959, ligada diretamente à Presidência da República, com uma Secretaria Executiva composta por técnicos e burocratas, além de um Conselho Deliberativo, cujo objetivo era levar adiante a política de desenvolvimento proposta pelo GTDN.

Quatro eram os eixos de atuação da SUDENE: i) “estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; ii) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo dos órgãos federais na Região, os quais se relacionam especificamente com o seu desenvolvimento; iii) 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, iv) coordenar programas de assistência técnica nacional ou estratégica ao Nordeste” (MOREIRA, 2000 *apud* CARVALHO, 2001, p. 43).

Desse modo, o eixo central de atuação da SUDENE consistia em fomentar o desenvolvimento do Nordeste por meio da execução da política de desenvolvimento para a Região. E, para isso, foram estabelecidos os mecanismos fiscais e financeiros, tendo sua orientação nos planos diretores de desenvolvimento regional. Esses planos passaram a orientar as ações para atingir as metas e objetivos previamente programados, ou seja, representavam o planejamento estratégico da SUDENE. Em resumo tem-se⁴⁵:

a) I Plano Diretor (PD), 1961-63, criado pela Lei 3.995, de dezembro de 1961, estabelecia como prioridade a infra-estrutura econômica; privilégio ao capital nacional via deduções fiscais; entre outros;

b) II PD criado pela Lei 4.239, de junho de 1963, para os anos 1963-65, alterou o mecanismo de incentivos fiscais, permitindo ao capital estrangeiro demandar recursos, além de estender os benefícios para projetos agrícolas;

c) III PD, Lei 4.869, período 1966-68, destaque ao projeto de irrigação do vale do São Francisco, o projeto de desenvolvimento integrado do vale do Rio Jaguaribe e o programa de colonização do Maranhão, além da tentativa de ampliar a área de atuação dos incentivos fiscais e descentralizar os investimentos; e,

d) IV PD, instituído pela Lei 5.508 para o período de 1969-73, estabelecia como eixos, além de preservar as metas contidas nos planos anteriores, uma volta à política do GTDN, com ênfase na política de industrialização.

Assim, essa inovação institucional constitui um marco no processo de intervenção do Estado na Região Nordeste, na tentativa de romper com o dualismo da economia brasileira, em que o Nordeste produzia matérias-primas e o Centro-Sul produtos industrializados, entre outros problemas estruturais que aprofundavam o dualismo interno. Nesse sentido, a relação estabelecida entre o Centro-Sul (centro) e o Nordeste (periferia) requeria implantar no âmbito regional o Modelo de Substituição de Importação. Industrializar o Nordeste e promover a transformação agrícola e agrária, além de romper com as estruturas de poder existente.

[...] o objetivo da SUDENE, na verdade, como a professora Vera⁴⁶ tratou bem, era de desmontar a estrutura de poder do Nordeste, e pra isso se usou a

⁴⁵ Para maiores detalhes ver: Carvalho (2001) e Almeida e Araújo (2004).

⁴⁶ Professora Vera Cepêda, Universidade Federal de São Carlos, participou como conferencista no Seminário Internacional: Desenvolvimento Regional do Nordeste, na UFPE.

industrialização. A industrialização é um fator de mudança de estrutura social radical [...]. Então, o Celso era um desenvolvimentista por definição. Ele olhou a experiência brasileira, embora extremamente negativa e concentradora de renda, só quem tem poder de desmontar as estruturas no mundo capitalista moderno é a indústria. Esse é o ponto-chave da estratégia (OLIVEIRA, 15/10/2009).

Assim, o que se observa é que Nordeste, pelos dados colocados abaixo (seção 4.2), industrializou-se, com a indústria saindo de uma participação de 11,7% no ano 1960, chegando a 37,7% em 1985, e ficando nos anos 1990 e 2000 com uma participação de 32,9%, respectivamente. Ou seja, houve uma mudança na estrutura produtiva, porém o objetivo também de promover a mudança na estrutura social ficou muito distante, conforme pode ser visto na seção 4.3 deste capítulo. Ainda, embora se tenha colocado a industrialização como elemento central para se romper com a estrutura de poder, observa-se nos discursos dos atores sociais e políticos que participaram do processo de formulação de políticas e/ou realizaram estudos sobre a Região, que a cultura política (clientelista, paternalista), ainda hoje, é um elemento marcante na Região, havendo uma reconfiguração do problema da estrutura de poder.

Um provável caminho teria sido o que não consta nesses planos diretores, aliada à política industrial uma estratégia de política **deliberadamente** voltada para o campo científico, tecnológico e da inovação, uma vez que o debate estruturalista já enfatizava o progresso técnico como sendo fundamental no processo de acumulação e desenvolvimento.

Assim, restringiu-se apenas à política industrial, pelas vias da *incorporação* dos benefícios da II Revolução Industrial na cidade e no campo, e não potencializando as forças endógenas, embora tenha sido tentada em um primeiro momento, a estratégia modernizante apostava no *animal spirits* do empresariado individual. Outro se trata da democratização do acesso aos meios de comunicação e de conhecimento. Ou seja, percebe-se um vazio de políticas na área do conhecimento, do aprendizado, na constituição de um sistema de educação, além da falta de articulação e cooperação entre as instituições. Assim, mesmo que tenha se montado uma estrutura de C&T no País e na Região, com a criação de universidades, essa política não era articulada e privilegiava determinada classe.

Muito embora, no início, tenha havido alguns movimentos na tentativa de formar corpo técnico, de realizar pesquisa sobre o Nordeste, de promover a cooperação, principalmente nos anos iniciais, e, conforme consta no Relatório/Diagnóstico GTDN, essas políticas não foram levadas adiante.

Os problemas estruturais⁴⁷ detectados no diagnóstico do GTDN, que colocavam a economia do Nordeste muito aquém do desenvolvimento econômico e social brasileiro (este mesmo já periférico) eram os seguintes: i) disparidade regional de renda; ii) baixo ritmo de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita*; iii) transferência de recursos para investimentos do setor privado, do Nordeste para outras regiões do País, em busca de melhores oportunidades de investimentos; iv) desenvolvimento balizado, exclusivamente no setor exportador de produtos primários, a exemplo: açúcar, algodão, cacau, fumo, couros, oleaginosas e alguns minerais; v) sistema tributário regressivo; e, vi) Semi-Árido caracterizado por uma economia pecuária extensiva e uma agricultura de baixo rendimento, gerando impactos maiores, em tempos de secas, no lado mais fraco do sistema econômico do Nordeste: a agricultura de subsistência (GTDN, 1959).

Em resumo, diante desses problemas, a proposta original do GTDN, contida no Plano de Ação, e que poderia modificar a realidade regional, constava do seguinte:

- a) criar na Região um centro autônomo de produção manufatureira, através da ampliação dos investimentos industriais;
- b) transformar a economia agrícola da faixa úmida, o que implicava na introdução de novas tecnologias agrícolas;
- c) transformar o Semi-Árido, visando ampliar a produtividade; e,
- d) deslocar a fronteira agrícola do Nordeste, objetivando incorporar o Maranhão (GTDN, 1959).

Em linhas gerais, estava posto no Plano de Ação do GTDN a necessidade de introduzir inovações tecnológicas, uso de técnicas modernas, transformação da estrutura produtiva (industrialização) e as transformações agrárias e agrícolas (aumento na produtividade na agricultura). Acrescenta-se, conforme colocado pelo Relatório do GTDN, a questão da assistência técnica, atualmente sob a responsabilidade da Emater e Embrapa, entre outras instituições, e a necessidade de cooperação e articulação entre os governos, objetivando executar o Plano. Em síntese, pode-se afirmar que o Relatório/Diagnóstico do GTDN era muito avançado para seu tempo e, de certa forma, ainda atual para os dias de hoje, dada a persistência dos problemas estruturais do subdesenvolvimento nordestino.

O conhecimento e o aprendizado também eram vistos como preocupação central para Celso Furtado. Um relato interessante é que, enquanto presidente da instituição SUDENE,

⁴⁷ Desde esse primeiro momento Celso Furtado coloca que a seca não era um problema para o Nordeste. A sua formação estruturalista permitiu enxergar o problema do Nordeste em um contexto nacional, e sendo determinado pelas estruturas sócio-econômicas.

Celso Furtado privilegia as condições internas para criar uma massa crítica e de acúmulo de conhecimento sobre a Região.

Os anos iniciais da Sudene, com Furtado à frente, foram pródigos em identificar falhas nos sistemas de educação formal e de formação profissional, com o que a própria Sudene procurou subsidiar a instalação de verdadeiros departamentos dentro de algumas das universidades federais da Região (VIDAL, 13/10/2009).

Do ponto de vista científico e tecnológico, nós temos que avaliar dois aspectos: do lado da Sudene houve uma coisa muito boa, que foram os estudos que a região não tinha na época, e Celso Furtado, quando assumiu, investiu muito na questão do conhecimento, de formar uma massa crítica, uma inteligência na região, e aí foram muitos cursos, inclusive no exterior, e foi introduzido internamente na Sudene (CARVALHO, 15/10/2009).

Percebe-se no Relatório/Diagnóstico do GTDN e nas iniciativas de Furtado, nos anos iniciais da instituição, uma tentativa de atacar o problema de forma sistêmica, e fundamentando sua concepção na proposta estruturalista da CEPAL, para superar as desigualdades econômicas e sociais do Nordeste em relação ao Centro-Sul do país. Para isso, a industrialização era o caminho, daí a idéia de criar um centro autônomo de produção manufatureira no Nordeste, ou seja, colocar em prática o Modelo de Substituição de Importações em escala regional.

O principal resultado foi a transformação parcial na estrutura produtiva, com a intensificação da industrialização⁴⁸, muito embora pelas vias da *incorporação* das inovações tecnológicas produzidas no centro do capitalismo. Porém, não se criaram as condições endógenas para gerá-las e difundi-las. Já no meio agrícola houve uma modernização conservadora ou uma “modernização sem mudanças” com a estrutura agrária permanecendo concentrada, e não havendo a distribuição do ativo terra (CARVALHO, 2001). E, por fim, embora já se tenha mencionado, não houve uma mudança na estrutura social, o que pode ser visto na seção 4.3.

Como afirmado anteriormente, o regime ditatorial⁴⁹ instalado no Brasil, em 1964, rompeu com a proposta de política regional reformista colocada no Diagnóstico do GTDN,

⁴⁸ Decorrente dos incentivos fiscais e financeiros via SUDENE e, também, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Destaca-se assim o sistema 34/18-FINOR como o principal mecanismo de incentivos. Desse modo, as políticas implementadas, à época, e tendo como um dos objetivos a desconcentração e descentralização da estrutura produtiva, que era fortemente concentrada no Sudeste, acabaram por criar uma concentração industrial no Nordeste, dado que esses (Bahia, Pernambuco e Ceará) estados eram os que apresentavam maior densidade populacional (DINIZ; CROCCO, 1996; ALMEIDA; ARAUJO, 2004).

⁴⁹ Carvalho (2001).

levando o Estado a atuar ou colocar em prática outras políticas, como também fazer uso de algumas políticas propostas pelo Grupo e descartar outras.

A SUDENE continuou atuando durante o regime militar, mas, por exemplo, a ótica do governo já mudou: em vez de você ter, por exemplo, aquela idéia de Juscelino, [...]. E a SUDENE acabou virando um órgão subordinado ao Ministério que tinha uma secretaria, e abaixo da secretaria tinha a Sudene. E aí os planos diretores deixaram de ser Lei, o superintendente da Sudene deixou de ter um status, digamos, de ministro ou acima de ministro, e passou a ter um status de subalterno, de terceiro escalão (GASPARINI, 10/12/2009).

Na época tentou-se, inclusive com a criação da SUDENE, exatamente atingir este objetivo, mas por fatores que já são por demais conhecidos, principalmente por vontade política, houve um rompimento, com o advento da ditadura militar, com essas propostas mais inovadoras do GTDN [...] (ALBURQUERQUE, 15/10/2009).

Assim, a partir de 1964 entra em cena o modelo político autoritário, intensificando a prática centralizadora do planejamento por meio da imposição de projetos ao país, e da coerção das massas, cujo objetivo era consolidar o curso do desenvolvimento do país.

No período ditatorial destacavam-se os seguintes planos: Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967); Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968); Metas e Bases para Ação do Governo (1970)⁵⁰.

Nesse contexto, a SUDENE lançava seu I Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN), que era composto por um conjunto de programas com o objetivo de atingir a população do campo. A metodologia utilizada foi, justamente, dividir o campo em várias áreas de intervenção e para cada área dessas executar um programa específico.

Para o II PDN destacam-se: o Programa de Desenvolvimento das Áreas Integradas do Nordeste, mais conhecido como POLONORDESTE, com o objetivo de garantir melhores condições de vida à população rural, isso por meio de uma agricultura eficaz que garantisse emprego e renda. Somam-se a isso investimentos em infra-estrutura econômica, saúde, educação, abastecimento de água, assistência técnica e outros. Porém, o Programa evitou mexer na estrutura agrária do Nordeste.

Quanto aos outros projetos elaborados, listam-se o Projeto Sertanejo, cujo objetivo era organizar e fortalecer a economia agrícola do Semi-Árido, e o Projeto PROCANOR,

⁵⁰ Carvalho (2001).

objetivando “programar a produção canavieira e melhorar a vida da população”⁵¹. Além desses, destaca-se o Projeto Nordeste, elaborado a partir de 1982 e que teve uma ampla repercussão política com o surgimento do Movimento Muda Nordeste.

Este Projeto foi fruto da intervenção planejada do Estado no Nordeste, com suas raízes no modelo centralizador e autoritário instalado em 1964. O objetivo central do Projeto era, segundo Morandi (1988), erradicar a pobreza absoluta através do aumento da produção e da produtividade dos pequenos produtores rurais. Para isso, o Projeto era dividido em vários programas: o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP); Programa de Educação Rural; Programa de Saúde; Programa de Saneamento Básico; e o Programa de Apoio a Pequenos Negócios Não Agrícolas. Mas o único que decolou foi o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (MORANDI, 1988).

Em 1979, assume a Presidência da República o último governo militar – sob a presidência do general João Figueiredo. Esse governo é caracterizado por dois planos: o Programa Emergencial de 1979 e o III Plano Nacional de Desenvolvimento, cujas diretrizes foram estabelecidas, mas não alcançadas, entre elas destacam-se: retomar o crescimento com geração de emprego e renda; melhoria das condições de vida da população através de uma política de distribuição de renda; reduzir os níveis de desigualdades regionais; equilibrar as contas do balanço de pagamentos; desenvolver o setor energético; desenvolver a agropecuária; controlar a inflação e aperfeiçoar as instituições políticas (BRUM, 1993).

Segundo Carvalho (2001, p. 67), nos anos 1980, mesmo em meio à crise econômica que se abatia sobre a economia nacional e regional, assiste-se à continuidade do programa de industrialização iniciado nos anos de 1960. Isso ocorre por meio da incorporação do Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN), que havia sido proposto pela SUDENE e, segundo a autora, visava “à integração plena da região no processo de desenvolvimento econômico e social nacional”.

Vários são os acontecimentos que marcam os anos 1980: a crise da economia brasileira, que se aprofunda em meio à crise gerada pelo desequilíbrio das contas externas, elevada inflação e elevação da dívida externa, iniciando a denominada ‘*década perdida*’. O fim do Regime Ditatorial e a nova constituinte reabriram a possibilidade de discussão em torno de uma política nacional e regional democrática, o que não aconteceu, dada a conjuntura de crise. No entanto, assistiu-se ao fim dos grandes projetos para o Nordeste, como o Projeto Nordeste, o POLONORDESTE, entre outros.

⁵¹ Ver: MORANDI, Jorge (Org.). *Organização camponesa: os problemas da ação pública no Nordeste rural*. Recife, Sudene, Projeto Planejamento Rural do NE, OEA, 1988. p. 92-114. Ver, também, Carvalho (2001).

Os anos de 1980 marcam a volta ao modelo liberal, balizado no chamado Consenso de Washington⁵², colocando-se como alternativa para os países da América Latina para elaborarem e executarem suas políticas de desenvolvimento, levando ao aprofundamento das desigualdades na economia brasileira, caracterizando, no âmbito da economia nacional, uma série de acontecimentos nas décadas de 1980 e 1990: crise do setor público; choque dos juros; inflação; desestabilização macroeconômica; abertura comercial e financeira; alterando-se a lógica de intervenção e atuação do Estado via políticas públicas (ARAÚJO, 2005). Acrescenta-se no campo político o processo de redemocratização.

Ainda, a década de 1990 intensifica o processo de reformas “impostas” pelo modelo neoliberal e balizadas no Consenso de Washington e objetivando colocar essas economias periféricas na trajetória do crescimento auto sustentado. Dentre essas reformas, destacam-se: disciplina fiscal; abertura comercial e financeira; privatizações; desregulamentação do mercado de trabalho, entre outras. A partir de 1994, com o Plano Real, assiste-se, no país, ao processo de retomada da estabilidade de preços. Segundo Filgueiras (2000), o plano real vem complementar o conjunto de reformas já em curso na economia brasileira e estabelecidas pelo “Consenso de Washington”. Esse período configura o objeto central da nossa análise, ou seja, estudar as ações, planos e programas de desenvolvimento no pós Plano Real.

4.2 O Desempenho Dinâmico da Economia do Nordeste (1959 a 1994)

O desempenho econômico da Região pode ser visto na análise dos gráficos e tabelas que seguem, procurando sintetizar o que representou a atuação do Estado brasileiro no Nordeste e o processo de reestruturação produtiva pelo qual passou essa economia. Em linhas gerais, pode-se dizer que houve no Nordeste uma mudança na estrutura produtiva, ou seja, a Região conseguiu, dada a atuação do Estado via SUDENE e outras instituições de apoio e financiamento, avançar no processo de industrialização por meio da *incorporação* dos benefícios dos avanços tecnológicos gerados no centro do capitalismo e pela transferência de capital do Sudeste, reconfigurando uma nova divisão do trabalho regional. Porém, a mudança social não ocorreu, e muito menos se conseguiu assegurar as condições de levar adiante o processo de geração do progresso técnico na Região por forças internas, por meio de uma

⁵² Segundo Giambiagi *et al* (2005), o Consenso de Washington e o Plano Brady, formulados em 1989 por ocasião do encontro do *Institute for International Economics* de Washington, “impuseram” uma série de reformas para os países da América Latina, na tentativa de colocar essas economias na trajetória de crescimento auto-sustentado. Os eixos principais eram: disciplina fiscal; abertura comercial e financeira; e retirada do Estado da Economia – Estado mínimo (GIAMBIAGI, 2005).

política científica, tecnológica e de inovação e a promoção da cooperação e da interatividade inovativa. Isso fica nítido quando se analisa as entrevistas realizadas com os estudiosos e os formuladores de políticas para o Nordeste, sobre as mudanças ocorridas na estrutura produtiva da Região.

[...] à época, embora se falasse em progresso técnico, modernização, você não tinha no país nem mesmo uma política científica, uma política de ciência e tecnológica. Na ótica do Estado, ela era extremamente limitada. À época do GTDN, você tinha, sim, política de modernização, que não deixa de ser uma política de projeção do progresso técnico. Notadamente, no setor têxtil algodoeiro formulado pela Sudene, um grande projeto de pesquisa e execução para reestruturação do setor foi feito (CANO, 14/10/2009).

Assim, observa-se, nos discursos dos atores, que houve uma mudança na estrutura produtiva da Região. A política de ciência, tecnologia, conforme o discurso acima, não tinha uma estratégia nacional e regional.

Pode-se dizer que se perdeu uma grande oportunidade histórica de centralizar os esforços da política de desenvolvimento com essa visão sistêmica, dando-se um novo direcionamento, não exclusivamente, na industrialização, mas também em outras estratégias complementares a essa. O desenvolvimento depende de um conjunto de fatores-chave, o qual se tentou enumerar na discussão teórica regional.

A outra insuficiência identificada no início desse processo de atuação do Estado no Nordeste diz respeito à fragilidade em termos de cooperação e interação estabelecidas entre as diversas instituições públicas e privadas, sejam elas responsáveis pelo planejamento, direcionamento de recursos, realização de pesquisas. Segundo o discurso dos atores integrantes dessas instituições, essa cooperação e interação eram bastante fragilizadas, muito embora, com a criação da SUDENE, tenha-se dado um passo nessa direção.

[...] na época do Celso havia uma resistência grande, ainda, dos governadores, de maneira que este apoio dos governadores era, no mínimo, muito discutível [...]. Diria a você que, a rigor, o grande mérito da Sudene vai ser de tentar buscar articulação destas ações que, no entender do Celso, estavam descoordenadas (ISMAEL, 15/10/2009).

Ela [a cooperação, a interação] é muito pequena, a cooperação entre as instituições públicas e as empresas é muito pequena. O próprio conhecimento produzido, a exemplo, aqui na Região, o conhecimento gerado na universidade muitas vezes não entra na empresa, e o conhecimento das instituições públicas também não existe uma passagem direta (CARVALHO, 15/10/2009).

Observa-se, de acordo com o discurso acima, que não era objeto de política, por parte do Estado, a promoção da cooperação e da interação entre as universidades e empresas, aproximando o conhecimento codificado do setor produtivo, ao mesmo tempo, levando os pesquisadores aos locais onde se realizam os processos de produção para que fossem elaborados estudos sistemáticos com o intuito de promover as capacitações tecnológicas. Assim, no discurso dos estudiosos da Região, ratificam-se os equívocos do passado, uma vez que não se colocam esses elementos enquanto prioridade de políticas, dada a importância da inovação enquanto processo sistêmico, algo que foi tentado no início com a criação da SUDENE, através da formação do corpo técnico na Região.

Outro ponto está relacionado aos critérios para o uso dos instrumentos de políticas adotados pela SUDENE, por meio do sistema de incentivos fiscais e financeiros, cujo objetivo central era promover a industrialização, diversificando a produção interna e reduzindo as disparidades. Abaixo está descrito como estava estruturado o mecanismo de funcionamento do sistema de incentivos na Região. O sistema 34/18-FINOR, principal instrumento de política da Região, exerceu durante muitas décadas a função de promover o processo de industrialização. Esse era utilizado principalmente para atrair o capital produtivo para a Região, inclusive de outras regiões para que instalassem no Nordeste (CARVALHO, 2006).

Assim, o mecanismo de incentivos via FINOR era alimentado com os impostos pagos pelas empresas instaladas em todo o país. Nesse sentido, do valor do imposto de renda pago ao governo as empresas poderiam pegar parte desse dinheiro e destinar ao Fundo. Em troca dos recursos direcionados ao Fundo as empresas recebiam os Certificados de Investimentos. Desse modo, uma vez com os Certificados de Investimentos em mão, as empresas que quisessem investir exclusivamente no Nordeste poderiam obter junto ao Fundo os recursos para realizar os empreendimentos, sendo que em troca essas empresas ofereciam ações que eram adquiridas com recursos do Fundo. Essas ações, por sua vez, iam a leilão e só poderiam ser adquiridas pelas empresas que possuíssem os Certificados de Investimentos. Outra opção para essas empresas estava em comprar ações de outras empresas.

Duas questões colocadas são: primeiro, que o estado não detinha o controle desses investimentos realizados, ou seja, em que estavam sendo investidos os recursos e qual o perfil desses investimentos. Segundo, que esse mecanismo colocava como condição apenas que as empresas investissem no Nordeste para se obter os recursos sem ter outra contrapartida. Restando-se, assim, para essas empresas apenas transferir tecnologias, muitas das vezes do Sudeste e/ou de outros países. Acrescenta-se, ainda, que os incentivos direcionaram-se em sua

grande maioria aos grandes capitais e geraram uma concentração intra-regional (CARVALHO, 2006).

Desse modo, faz-se necessário analisar os incentivos articulados via SUDENE, assim como a distribuição de projetos aprovados, investimentos e incentivos fiscais na Região e os seus possíveis resultados. Em um primeiro momento percebe-se a prioridade dada a setores da economia, principalmente a indústria e a agropecuária que receberam quase 2/3 dos investimentos. Acrescenta-se, ainda, que não existe uma contra partida das empresas que recebem os recursos públicos como a capacitação humana, investimento de parte dos lucros em pesquisa e desenvolvimento, entre outros.

Assim, entre os anos de 1962 e 1990 foram selecionados um total de 2.820 projetos, sendo os principais estados beneficiados: Pernambuco, Bahia e Ceará com 21,5%; 17,6% e 17%, respectivamente - perfazendo 56,1% dos projetos aprovados na região. Quanto à distribuição dos projetos por setor, tem-se a seguinte configuração: a indústria recebeu 53,6% do total aprovado; a agropecuária com 37,5%; e os demais (serviços, telecomunicação, pesca, agroindústria, turismo) perfizeram 8,9% dos projetos aprovados. Esses estados participaram, ainda, na distribuição dos investimentos com 62,7% e 58,2% dos incentivos destinados à Região, ficando os outros 6 (seis) estados com o restante (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004)⁵³.

Conforme destacado por Almeida e Araújo (2004), os incentivos fiscais e financeiros concentraram-se nas grandes empresas nacionais e multinacionais, extraregionais. A ordem de prioridades dos benefícios era: primeiro os ramos dinâmicos e, em um segundo plano, setores tradicionais, o que fica distante de promover a homogeneidade produtiva. Nesse sentido, esse conjunto de investimentos e incentivos acabou por promover uma “descentralização concentradora”, reforçando as disparidades intraregionais (DINIZ; CROCCO, 1996; ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Os resultados dos dados acima nos levam a refletir sobre a área de abrangência dos investimentos, dado que o nosso esforço intelectual aqui é compreender a execução de política sistêmica ou, como diria Furtado (2005)⁵⁴, pensar o Nordeste como um todo, a unidade regional. Assim, esse sistema de incentivos, ao invés de promover a ruptura das estruturas de produção através da descentralização dos investimentos, e promover uma homogeneidade estrutural, privilegiou os grandes capitais, os sistemas mais dinâmicos em

⁵³ Em termos de valores, segundo Lima (1994, p. 58), analisando o período de 1963 a 1990 foram investidos 6,7 bilhões. A distribuição dos projetos se deu da seguinte forma: Bahia (29,4%); Pernambuco (17,5%) e Ceará (16,0%), perfazendo um total de 62,9% dos recursos.

⁵⁴ Entrevista concedida por Celso Furtado à Revista Econômica do Nordeste – REN. Essa entrevista foi editada pelo Banco do Nordeste, no livro - *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*.

detrimento dos menos competitivos e mais insipientes. Isso corrobora o argumento levantado de que o caráter reformista pensado por Furtado foi abortado, mas não só isso, principalmente a política regional foi abandonada, prestigiando-se os grandes grupos de interesses econômicos: grandes empresas, áreas dinâmicas.

Quanto à evolução do Produto Interno Bruto (PIB) da Região Nordeste, este apresentou taxas médias de crescimento levemente acima da média brasileira. No período de 1960/1970, enquanto a taxa de crescimento do Brasil foi de 6,1%, o crescimento do Nordeste foi de apenas 3,5%. Na década de 1970/1980, caracterizada pelo chamado “milagre brasileiro”, o Nordeste com 8,7% obteve um crescimento levemente superior ao do Brasil que cresceu 8,6%. Na “década perdida”, o Nordeste com 3,3% superou o Brasil com 1,6% em termos de crescimento. E na década de 90, caracterizada pela abertura econômica e financeira, privatização e desregulamentação (IGLESIAS, 2006), o Nordeste obteve taxa média de crescimento de 3,0%, já o Brasil cresceu a 2,7% (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Os dados tirados de Duarte (2008) mostram uma breve diferença em relação aos dados obtidos de Almeida e Araújo (2004). Analisando-se as décadas de 1980 e 1990 observa-se que os dados apresentados são bastante diferenciados. Ver a Tabela 4.1 abaixo.

Tabela 4.1 – Taxa Média de Crescimento Anual do Produto Interno Bruto do Brasil em Comparação com o Desempenho do Nordeste – Período de 1960 a 1998.

ANOS	BRASIL EM	NORDESTE EM	BRASIL EM	NORDESTE EM
	%*	%*	%**	%**
1960 a 1970	6,1	3,5	6,1	5,0
1970 a 1980	8,6	8,7	8,7	8,0
1980 a 1990	1,6	3,3	2,9	4,2
1990 a 1998	2,7	3,0	1,8	2,1
1975 - 1986			4,5	6,7
1965 - 1985			6,7	6,0

*Fonte: *Almeida e Araújo (2004) e **Duarte (2008)¹.*

(1) Dados da variação anual do PIB do Nordeste obtidos da SUDENE, dados da variação anual do PIB do Brasil obtidos do IBGE (inclui estimativas da FGV). Cálculo próprio do percentual anual médio para cada período citado. Os dados de Duarte (2008) referem-se à década de 1990 como um todo.

Assim, observa-se que o Nordeste apresentou uma taxa de crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB) pouco superior ou equivalente à média de crescimento do País. Observe agora pelos dados abaixo o valor adicionado das respectivas regiões, conforme a tabela 4.2 (abaixo).

Tabela 4.2 – Evolução do Volume do Valor Adicionado a Preços Básicos das Grandes Regiões – 1985 a 2004.

REGIÕES	PERÍODOS			
	1985-1989	1990-2004	1994-2004	1985-2004
Norte	28%	11%	72%	172%
Nordeste	14%	4%	32%	64%
Sudeste	12%	3%	27%	47%
Sul	18%	14%	33%	81%
Centro-Oeste	21%	11%	47%	110%
Brasil	14%	6%	32%	63%

Fonte: DECNA/DPE/IBGE, 2006.

O valor adicionado da Região Nordeste e do Brasil, do Produto Interno Bruto, foi da ordem de 32%⁵⁵, ambos no período 1994-2004. No acumulado de 1985/2004 esses valores são de 64% e 63%, respectivamente. Desta forma, o processo de desconcentração regional, iniciado com a criação da SUDENE e intensificado no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), teve seus efeitos esgotados com o fim do MSI e com o desmonte das políticas regionais durante os anos 1990 e início dos anos 2000.

Merecem destaque as Regiões Norte e Centro-Oeste que tiveram no período de 1985/2000 um crescimento do valor adicionado na ordem de 172% e 110%, respectivamente. Assim, essas duas regiões apresentaram um ganho significativo em termos de participação no PIB nacional, conforme pode ser visto no gráfico 4.1 abaixo (ver também capítulo 6), uma vez que a participação das mesmas era de 2,2%; 3,7%, em 1970.

Quanto à composição do Produto Interno Bruto (PIB), conforme o IBGE (2006), a participação relativa do Nordeste era de 13,1% da composição do PIB brasileiro. Realidade que pouco se alterou passados 36 anos, em se comparando com a participação do Nordeste no PIB brasileiro em 1970, que era de 12,1% (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004). Conforme o Gráfico 4.1 abaixo, para os anos de 1985 a 1994 a realidade pouco se alterou. Assim, esse baixo crescimento da participação do Nordeste no produto nacional, de certa forma, se justifica pelo desempenho do valor adicionado na Região, que, quando comparado ao Norte e ao Centro-Oeste, ficou muito a desejar.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/> - acesso em agosto de 2009.

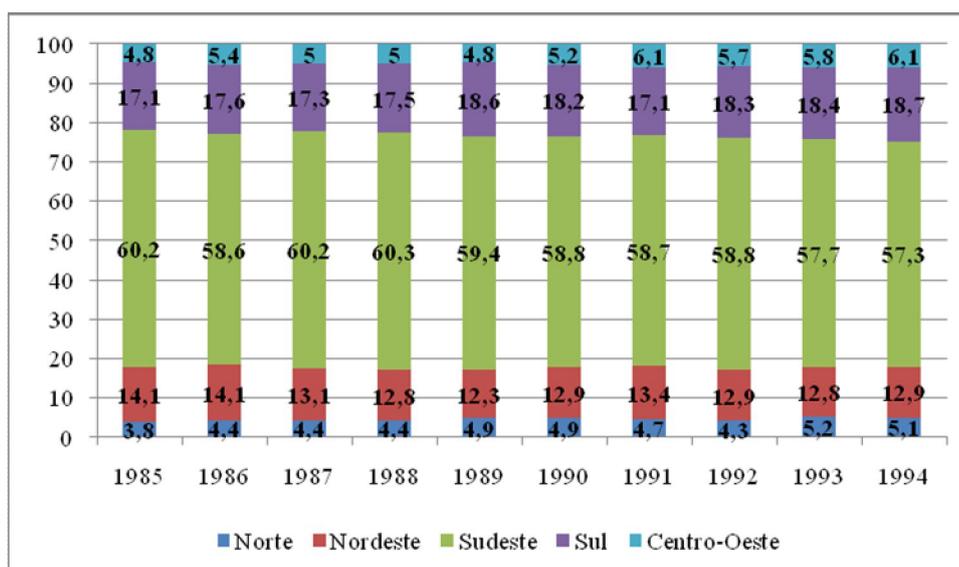


Gráfico 4.1 - Participação das Regiões do Brasil na Formação do PIB, 1985 a 1994.
 Fonte: IBGE, 2004.

Assim, o que deve ser ressaltado (ou deve ser objeto de uma maior investigação) é que, mesmo com as taxas de crescimento acima da brasileira, a participação do PIB da Região Nordeste no PIB nacional permanece praticamente a mesma. Nesse sentido, no período analisado tem-se o seguinte quadro: as regiões Norte e Centro-Oeste juntas tiveram um aumento na participação de 2,6% (1985-1994), enquanto o Nordeste teve um recuo de -1,2%. Já o Sudeste recuou - 2,9%, e a Região Sul elevou sua participação em 1,6%. Assim, o Sudeste e o Nordeste perderam participação no PIB nacional, enquanto as demais regiões tiveram uma elevação no produto nacional. Embora a Região Sudeste tenha perdido participação no produto nacional, ainda representa quase 2/3 (dois terços) do PIB brasileiro.

A tabela 4.3 (abaixo) apresenta a estrutura do PIB de acordo com os setores da economia, mostrando a forte evolução da indústria do Nordeste no período de 1960 a 2000. Podendo-se afirmar que o objetivo de promover a industrialização, conforme enfatizou o próprio Furtado (2005), na Região foi cumprido. Segundo assinalado em Duarte (2008)⁵⁶, a participação da indústria no PIB do Nordeste, em 1960, era de 11,7%. Em 1985, a participação da indústria chegou ao seu melhor desempenho, com 37,7% do produto regional, fechando os anos 2000 com uma participação de 32,9% do produto da Região. Uma breve reflexão referente ao setor agropecuário merece ser feito. Esse setor que era hegemônico nos anos 1960, com 41,3% do produto, chega aos anos 2000 com uma participação de apenas 8,7%.

⁵⁶ Ver também Almeida e Araújo (2004).

Tabela 4.3 – Nordeste – Estrutura do PIB Segundo os Setores Econômicos - 1960/2000.

SETORES		1960	1975	1980	1985	1990	2000
Administração Pública	NE	6,9	11,0	8,8	11,7	17,8	19,5
	BR	8,0	8,2	6,5	9,2	13,8	14,5
Agropecuária	NE	41,3	21,0	16,7	16,6	11,8	8,7
	BR	27,6	11,8	10,2	11,5	8,0	7,0
Comércio	NE	17,9	17,4	11,8	10,3	11,3	7,9
	BR	14,8	15,9	11,0	9,1	9,2	7,0
Indústria	NE	11,7	23,7	32,2	37,7	32,9	32,9
	BR	21,6	35,2	41,2	44,7	40,4	37,3
Outros Serviços	NE	12,2	9,1	12,3	5,3	7,2	6,7
	BR	12,5	10,5	12,3	4,8	5,5	5,8
Instituições Financeiras	NE	4,2	5,4	6,1	6,7	8,4	2,9
	BR	6,7	7,2	7,8	13,4	14,1	4,8
Transportes e Comunicações	NE	4,6	3,9	4,2	3,4	3,5	4,7
	BR	6,0	4,0	4,1	3,9	3,2	4,4
Aluguéis e Serviços às Empresas	NE	1,2	8,4	7,9	5,5	5,6	9,2
	BR	2,8	7,3	6,9	5,4	6,6	11,9
Soma dos setores	NE	100,0	100,0	100,0	97,2	98,4	92,4
	BR	100,0	100,0	100,0	102,1	100,7	92,8

Fonte: Duarte (2008).

Em termos de comércio exterior, o Gráfico 4.2 mostra o comportamento da demanda interna (consumo e importações) e externa (exportações) enquanto porcentagem do produto da Região. Os dados se referem ao período entre 1960 e 1999. Quanto aos resultados, observa-se uma queda permanente das exportações enquanto porcentagem do PIB do Nordeste, ao passo que o consumo apresenta nos anos selecionados uma tendência à expansão. Destacam-se dois momentos da economia brasileira e o respectivo comportamento do consumo: o primeiro refere-se ao “milagre econômico e nordestino” (observados acima). Esse período do “milagre” é marcado pela expansão significativa do consumo, chegando a quase 90% do produto, apresentando nos anos seguinte uma queda, e logo em seguida se mantendo relativamente estável. O segundo momento refere-se ao período de abertura econômica e à expansão do consumo novamente atingindo mais de 90% do Produto. Conforme descrito no gráfico 4.2.

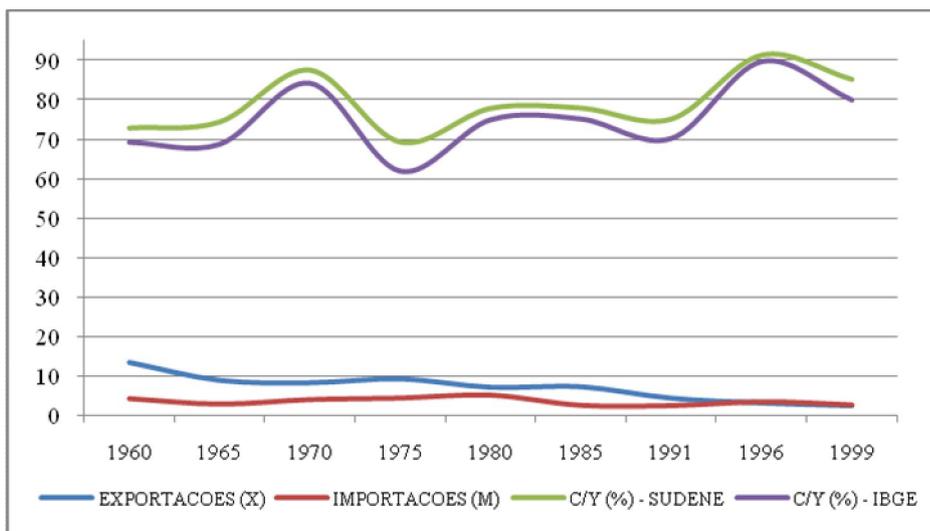


Gráfico 4.2 – Nordeste – Evolução das Exportações e Importações como Porcentagem do PIB, 1960 a 1999*.

Fonte: Duarte (2008). * dados foram calculado pela SUDENE para o período analisado. Observa-se uma diferença estatística dos dados da Sudene e do IBGE.

De acordo com o relatório estabelecido pelo GTDN (1959), as exportações naquela época apresentavam-se como o carro-chefe da economia do Nordeste. Conforme se vê no gráfico acima, as exportações tinham um peso significativo no PIB da Região, participando com quase 15%, enquanto se importava cerca de 4% do produto. Na década de 1990 essa realidade alterou-se significativamente, embora tenha havido uma queda na participação das exportações e importações no produto, e passando a ter cada vez mais importância a demanda interna. Desse modo, pode-se concluir que as exportações estavam perdendo lugar, provavelmente para o consumo. Outra conclusão que se pode tirar está relacionada ao baixo conteúdo tecnológico das exportações, perdendo assim espaço no cenário mundial, dado que se continuou com a opção de exportar matérias-primas e *commodities*, conforme será visto, no capítulo 6, a pauta das exportações do Nordeste.

Em síntese, a intervenção do Estado na Região, através da SUDENE, levou ao processo de reestruturação produtiva e promoveu mudanças significativas no Nordeste, decorrentes dos investimentos e incentivos fiscais, embora não se tenha privilegiado uma desconcentração dos recursos dentro da Região, com os recursos concentrando-se em basicamente três estados: Bahia, Pernambuco e Ceará, ampliando a desigualdade intra-regional. Porém, a exemplo do ocorrido nacionalmente, não foi capaz de promover a mudança social esperada, observando-se a persistência, nessas duas últimas décadas, dos problemas estruturais econômicos e sociais característicos das regiões periféricas.

Dessa forma, como coloca Furtado (2005, p. 122), quando indagado: “Se o senhor pudesse voltar ao tempo, o que mudaria no GTDN, com seu ‘diagnóstico’ e ‘plano de ação’? Ou não mudaria?”. E Furtado responde: “No diagnóstico não mudaria praticamente nada. O Plano de Ação mudaria, porque hoje o Nordeste é outro”, como também, o contexto e o paradigma que se está vivendo são outros. Porém os problemas estruturais recolocam-se, requalificam-se e requantificam-se. Assim, observa-se que a indústria ganhou espaço no produto regional e a agricultura perdeu um espaço relativo, no entanto o produto regional não melhorou sua participação no produto nacional e os desequilíbrios regionais persistem. Em síntese, dado o diagnóstico permanece praticamente o mesmo, e os dados abaixo ratificam isso, é preciso incorporar no “Plano de Ação” uma estratégia voltada para os fatores responsáveis pelo dinamismo das economias capitalistas nesse contexto da era do conhecimento e da informação.

4.3 A Dimensão Social do Problema

Uma vez tratada a dimensão econômica da Região Nordeste, será tratada agora a dimensão social. Em termos econômicos, observam-se mudanças significativas na estrutura produtiva, logrando grandes avanços, muito embora haja a necessidade de pensar na requalificação da moldura de intervenção política do Estado, para fazer frente aos desafios do capitalismo atual.

Esse novo modelo não pode ser gestado sem que, na Região Nordeste, seja incluída a dimensão social, na medida em que, conforme se observou nos discursos dos atores participantes e estudiosos do processo, não houve grandes mudanças, como a observada no setor produtivo.

Os dados abaixo (tabela 4.4) confirmam que a questão social ainda está longe de ser equacionada no Nordeste. Analisa-se para tanto alguns indicadores sociais, como: esperança de vida, mortalidade infantil, taxa de analfabetismo e coeficiente de GINI, que mede o grau de concentração de renda. Foram utilizados os dados disponíveis de Almeida e Araujo (2004)⁵⁷, e que são resultados de diversas fontes.

⁵⁷ Carvalho (2001) analisa também a dimensão social.

Tabela 4.4 – Nordeste - Indicadores Sociais, 1970 – 2000.

REGIÕES	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER POR REGIÕES				MORTALIDADE INFANTIL (% POR 1.000 NASCIDOS C/VIDA)				TAXA DE ALFABETIZAÇÃO (15 ANOS OU MAIS - %)				COEFICIENTE DE GINI PARA A RENDA			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000 ²	1970	1980	1990	2000 ³
Norte ¹	54	64	68	68	96	81	101	29	63,0	69,4	75,9	88,4	0,534	0,589	0,591	0,537
Nordeste	44	52	59	66	151	121	88	43	46,1	54,1	63,5	73,4	0,596	0,618	0,622	0,576
Sudeste	57	64	67	70	86	71	71	21	77,1	83,6	88,2	92,2	0,615	0,584	0,578	0,546
Sul	60	67	70	71	77	61	62	18	76,5	84,2	88,7	92,2	0,574	0,574	0,567	0,527
C. Oeste	56	65	68	69	81	78	80	21	67,5	76,5	83,9	89,2	0,519	0,626	0,610	0,572
Brasil	53	60	65	68	114	88	52	29	67,0	74,7	80,6	86,7	0,639	0,611	0,602	0,566

Fonte: ALBUQUERQUE e VILLELA, 1991; SUDENE, 1995; IBGE/IPEA/FJP - Desenvolvimento Humano no Brasil - 1970/96. 1997; SUDENE, 2001; IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. 2003; IBGE. Síntese de Indicadores. 1996; IBGE. Indicadores de desenvolvimento sustentável. 2000. Citado em Almeida e Araújo (2004). Notas: (1) Excluída a população rural; (2) Para a taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais, referente ao ano de 2000, utilizamos os dados de 1999 do IBGE. 2000; (3) Para o índice de Gini referente ao ano de 2000 utilizamos os dados de 2001, compilados pelo IBGE. 2003.

Os dados acima mostram que o desempenho da Região Nordeste em termos sociais ainda está longe de convergir para um processo de justiça e inclusão social. Em todas as estatísticas o Nordeste tem o pior desempenho do país, ou seja, apresenta a maior concentração de renda (0,576); a menor taxa de alfabetização entre as regiões, 73,4% com 15 ou mais anos alfabetizado; a maior taxa de mortalidade por cada mil crianças nascidas; e uma expectativa de vida menor entre as regiões. Isso mostra que o modelo adotado foi capaz de romper com as estruturas produtivas existentes na região, mas não logrou uma mudança social.

Os dados analisados nesta seção vão até o ano de 2000. Assim, passadas quatro décadas, o Nordeste apresenta estatísticas que o colocam muito aquém do Brasil e das demais regiões do país, permanecendo os problemas estruturais sociais típicos das regiões subdesenvolvidas, havendo, nesse caso, a necessidade de pensar um modelo capaz de romper com essa estrutura social, ainda, persistente.

Essas estatísticas são ainda mais preocupantes quando se analisa a condição de pobreza, ou a participação dos pobres por região e no total do país. Segundo Almeida e Araújo (2004), no Nordeste havia em 1970, em valores absolutos, 19.422 milhões de pessoas vivendo na pobreza, o que correspondia, em termos relativos, a 76,8% dos pobres da Região. Em 1999 a quantidade absoluta era de 23.776 milhões de pessoas, mas em termos relativos houve uma breve queda, 58,8%. Quanto à participação no total do país, o Nordeste representava 43,5%, em 1970, chegando a 1999 com mais da metade dos pobres do Brasil pertencentes ao Nordeste (50,7%).

Assim, os dados mostram, entre outras políticas que devem ser articuladas, a ausência de uma estratégia de política educacional para a Região. Isso é corroborado quando se analisa a média de anos de estudo da população ocupada no Nordeste que era, em 2004 (IBGE), de 5,6 anos, sendo a média brasileira, para esse ano, de 7,2 anos de estudo, estando muito aquém das médias de países desenvolvidos. Sendo o sistema educacional um dos elementos inerentes ao sistema de inovação e fundamental não só para a incorporação do progresso técnico, bem como para que seja impulsionado endogenamente.

4.4 Considerações: em busca de uma nova trajetória de Políticas

Uma análise partindo do GTDN coloca em evidência, embora tenha havido um esforço inicial, a ausência de uma política de desenvolvimento para a Região que, de certa forma, foi abandonada com o golpe militar de 1964. Isso fica claro nos discursos dos diversos atores. Além de ter sido constatada uma fragilidade em termos de cooperação e interação entre as diversas instituições e o setor produtivo, em que este só estava preocupado em receber os benefícios advindos do sistema de incentivos da SUDENE.

Ainda, conseguiu-se promover a mudança na estrutura produtiva, muito embora tenha havido uma *desconcentração concentradora*, com alguns estados obtendo maiores privilégios em termos de investimentos e incentivos fiscais e financeiros. Porém, a estrutura social ficou a desejar, bem como as disparidades socioeconômicas ainda presentes.

Muitos trabalhos analisam o período que circunscreve da criação da SUDENE às décadas recentes, quando houve não só a oportunidade de consultar alguns deles, como também de ouvir os seus próprios autores e os “fazedores de políticas”. Optou-se por fazer novamente essa reconstituição dos fatos, e dizer que, à maneira do passado, não se pode perder a “janela de oportunidade” que se abre no presente, de levar adiante uma política de desenvolvimento para o Nordeste, sem cometer os mesmos erros.

Essa primeira análise circunscreve o período que vai da década de 1960 a 1990, observa-se que não havia uma preocupação com as questões ligadas à pesquisa científica e tecnológica e de inovação, a formação de recursos humanos para o aprendizado inovativo.

A segunda metade da década de 1990 marca o período em que foi posto em prática um conjunto de medidas visando à estabilidade de preços, com o Plano Real. Isso em meio a um cenário externo desfavorável com as crises do México, Ásia, Rússia e da Argentina. Cabe, agora, identificar e analisar os últimos 15 anos de políticas para o Nordeste do Brasil, os quais marcam o período de estabilização macroeconômica de preços iniciada com o Plano Real.

5 A QUESTÃO REGIONAL PÓS-REAL: A LONGA PAUSA

“O problema central dos países subdesenvolvidos é a escolha de uma estratégia de modificações das estruturas, e não a formulação de planos convencionais de desenvolvimento” (Celso Furtado).

O capítulo anterior procurou mostrar como se originou a Política Regional elaborada pelo GTDN e a tentativa de implementação pela SUDENE, além de apresentar o desempenho das principais variáveis econômicas e sociais da Região Nordeste. Agora, voltando-se especificamente ao objeto de estudo deste trabalho, que consiste em identificar e analisar criticamente as ações e planos de desenvolvimento elaborados e implementados para o Nordeste do Brasil, nos últimos 15 anos (1994-2009). Para isso, será realizada uma análise a partir dos documentos nos quais constam essas ações e planos propostos para a Região.

A partir do processo de estabilização de preços, iniciado em julho de 1994 com o Plano Real, podem ser identificados quatro períodos relacionados à questão regional no Brasil. O primeiro refere-se ao imediato pós Plano Real, em que o foco da intervenção estatal se volta para assegurar a estabilização da moeda, caracterizando-se pelo que se convencionou denominar de vazio de política. O segundo período refere-se à elaboração dos planos “*Brasil em Ação*” e “*Avança Brasil*”, planos pensados em termos nacionais, porém marcados pela ausência da dimensão regional, que era colocada apenas enquanto eixos de articulação, por meio da infra-estrutura física, promovendo as áreas dinâmicas, o que reforça um padrão de especialização (conforme será visto no capítulo 6), e justificada na teoria das vantagens comparativas. Esses dois períodos constituíram o primeiro momento da análise (1994-2001), momento, ainda, de vigência do Paradigma balizado no “Consenso de Washington”⁵⁸.

A extinção da SUDENE, em 2001, rompeu de vez com a perspectiva de políticas regionais (CARVALHO, 2006), escolheu-se esse período pós-extinção para se realizar o segundo momento da análise (2002 a 2009) e que também marca a perspectiva de um novo paradigma, conforme destacado por Iglesias (2006). Esse momento corresponde aos outros dois períodos, sendo que o ano 2002 marca alternância de governo e uma série de instabilidades geradas, a exemplo da pressão inflacionária. O primeiro período destaca-se pelas propostas da Política Nacional, regional e de recriação da SUDENE, caracterizado pelo

⁵⁸ Segundo Filguerias (2000, p. 93) “A matriz básica de elaboração do Plano Real se constituiu [...], sem dúvida, o chamado ‘Consenso de Washington’, que expressou para a América Latina os novos caminhos – segundo ele, da estabilização e do desenvolvimento – que deveriam ser trilhados por suas sociedades e economias, a partir das transformações mundiais [...], o liberalismo, a Reestruturação Produtiva e a Globalização”.

que se denominou nesse trabalho, a longa pausa para as reflexões e discussões sobre a Política Regional. O segundo (2007-2009) caracteriza-se pela institucionalização das ações e planos, a SUDENE foi recriada, além de perceber um conjunto de iniciativas de políticas, tais como: PAC, PDP, Território da Cidadania, e outros.

5.1 Da Estabilização ao Rompimento com a Questão Regional (1994 – 2001)

Passado o período de abertura econômica e financeira, em meio à persistência das altas taxas de inflação que se arrastavam desde a década de 1980, foi lançado o Plano Real. O impacto do Plano foi de imediato com a inflação do mês de junho de 1994, que era de 46,60%, caindo para 3,34%, um mês após a implantação do Plano. Cabia, então, ao governo assegurar o processo de estabilidade da economia brasileira, centrando todos os seus esforços para assegurar o controle dos preços, mesmo que a juros altos, baixas taxas de crescimento, perda de reservas.

Nesse sentido, a opção do governo foi debelar a inflação a todo custo, nem que para isso tivesse que sacrificar o ambiente macroeconômico e eliminar as possibilidades do Estado de formular e implantar as ações, planos e programas, visando ao desenvolvimento. Os primeiros dois anos caracterizam-se pelo vazio de ações e políticas. Apenas em 1996 foi posto em prática o primeiro plano de ação política, o *“Brasil em Ação”*, que veio a se complementar com *“Avança Brasil”*.

Os Planos gestados no governo de Fernando Henrique Cardoso, os quais são compostos por uma série de programas e projetos, marcando o período pós Plano Real (1994), são: o *“Brasil em Ação”* (1996-1998) que envolvia um conjunto de 42 projetos, sendo: 16 na área social e 26 empreendimentos na área de infra-estrutura, visando reduzir o custo na economia e elevar a competitividade e melhorar a qualidade de vida da população; e o *“Avança Brasil”* (1998-2002), visando à integração e ao desenvolvimento.

Previamente, dada a análise dos diferentes programas, realizada nesta seção, já se pode afirmar que esses representaram um conjunto de ações pensadas para o Brasil sem, no entanto, apresentar uma política clara e explícita para o desenvolvimento do Nordeste. Essa Região é lembrada apenas em algumas iniciativas pontuais e, sendo colocada como principal política, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR).

O eixo central do Plano *“Brasil em Ação”* consistia em recuperar a malha viária na perspectiva de ampliá-la, além da busca por mecanismos de organização e de gerenciamento,

para que fosse elevada a eficiência dos recursos públicos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996). Assim, o setor público seria o indutor desse processo em conjunto com a iniciativa privada. Isso em um contexto em que concessões de serviços públicos, de determinados segmentos constantes no Plano, estavam sendo repassadas para a iniciativa privada pelas vias das privatizações⁵⁹.

Na área social destacam-se os projetos e programas:

- a) **Saúde:** o objetivo era reforçar e reorganizar o Sistema Único de Saúde – SUS, com reestruturação física das instalações hospitalares: reequipar e construir laboratórios e setores de urgência e emergência; e reduzir a mortalidade infantil. Para esse programa os investimentos previstos eram da ordem de R\$ 2,3 bilhões ou 3,01% do total dos investimentos. Observa-se que dados os investimentos previstos, quando comparado a outros programas, e os objetivos acima colocados, a saúde não foi uma prioridade em termos de políticas, nem nacional nem regional. No Nordeste, o único estado que seria alvo das ações, de acordo com o programa, era a Paraíba, com a construção do Hospital Estadual de Emergência e Trauma⁶⁰. No entanto, no programa da saúde não constavam valores estipulados para a conclusão da obra. Mas, no sentido mais relevante para a análise, uma ação desta natureza (investimento em estrutura hospitalar) deveria estar articulada com o sistema de inovação local. Isso inclui a base de conhecimentos em C&T local, na área de fármacos, fitoterápicos, biotecnologia, instrumentação (entre outros) no estado da Paraíba e no seu entorno, bem como atores do sistema responsáveis por ações na área financeira, envolvendo as diversas instituições atuantes no Estado e na Região, como a SUDENE e BNB, além de instituições como as secretarias de estado de ciência e tecnologia e as Universidades Federais da Paraíba e de Campina Grande, como também as indústrias fornecedoras de máquinas e equipamentos hospitalares.

Assim, não se percebe no programa uma política articulada e que envolva desde a construção hospitalar até aos fornecedores dos produtos, bem como a fabricação de remédios, a realização de pesquisa via universidades e outras instituições para realizar a “destruição criadora” nessa área, introduzindo-se novos equipamentos, novos

⁵⁹ Segundo coloca Filguerias (2000), no período de 1994 a julho 1999, como parte do Programa Nacional de Desestatização, foram privatizadas 40 empresas estatais ou 66,66% do total de 64 da empresas que haviam sido privatizadas desde 1991. Entre as privatizações estavam os sistemas: ferroviário, elétrico, portuário, telecomunicações, mineração, entre outros. O que mostra que ao mesmo tempo em que o governo privatizava esses sistemas, colocava-os como prioridades investir para modernizá-los.

⁶⁰ Conforme constava no Plano, tinham sido gastos mais de R\$ 30 milhões e, ainda, não havia sido concluído.

medicamentos e medicamentos genéricos, fortalecendo os subsistemas de inovação locais, e o sistema produtivo na área da saúde.

Um estudo realizado por Queiroz *et al* (2002), a partir de uma caracterização dos grupos de pesquisa do setor saúde do Brasil e regiões, procurou discutir o papel que o CNPQ poderia exercer sobre o Sistema de Inovação. As conclusões a que chegam os autores são importantes e corroboram a falta de articulação das políticas do sistema de saúde, ao identificar no Brasil e nas suas respectivas regiões um conjunto de características:

- i) Uma razoável consolidação do desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica na área, o que mostra certo acúmulo de conhecimento;
- ii) Uma baixa articulação entre os agentes, o que torna frágil o processo sistêmico do aprendizado inovativo e difusão do conhecimento;
- iii) A constituição de um Fundo “Sistêmico” da Saúde, que poderia ser um articulador desse sistema, assegurando os recursos necessários e suficientes para a realização das ações sistêmicas;
- iv) Outra questão está relacionada à área a ser priorizada, procurando perceber nessas as mudanças tecnológicas e a interação entre os atores, buscando alavancar também os subsistemas mais frágeis.

Outro trabalho, de Chaves e Albuquerque (2006), aponta para uma desconexão entre as produções científica e tecnológica na saúde, constatada por meio da observação das estatísticas de patentes e de artigos científicos, em que as patentes de não-residentes representam cerca de 60,2% do total de patentes apontadas pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial, sendo 32,84% desse total relacionado à saúde (os dados são de 1990 e 2001), sendo a grande maioria ligada às empresas transnacionais. Isso se torna um agravante ao se perceber o Sistema de Saúde como sendo de alta tecnologia o que provoca um déficit comercial (CHAVES; ALBUQUERQUE, 2006).

- b) **Habitação:** três foram os objetivos da linha de ação do programa: o Pró-Moradia, que consistia em melhorar as condições de moradia das pessoas que vivem em área de risco; as linhas de crédito (ou carta de crédito) para quem buscava comprar o imóvel; e a Habitar-Brasil, envolvia obras de urbanização de favelas e áreas destinadas a

assentamentos. Os investimentos previstos eram da ordem de R\$ 5,1 bilhões ou 6,6% dos investimentos.

A construção civil se caracteriza como um sistema que requer um baixo conteúdo tecnológico, e uma mão-de-obra pouco qualificada, a exceção de engenheiros e arquitetos, que, se comparados ao total de empregados da área, são bastante reduzidos. Além disso, o efeito sistêmico da construção civil é caracterizado pela demanda de produtos que requer também pouca capacitação para o aprendizado inovativo e baixa tecnologia. A exemplo das indústrias de cimentos, construção de tijolos, telhas, ferro, além de outros acessórios.

Não se pretende afirmar aqui que a construção civil não seja um sistema importante e que não se pode procurar estabelecer outra visão desse segmento, principalmente pela quantidade de empregos gerados (como verifica-se na análise no capítulo 6). Assim, deve-se buscar capacitar os trabalhadores, bem como procurar gerar inovações, buscando novos insumos, novas técnicas para construção com redução de custos e aumento da eficiência. Isso requer o envolvimento de outros profissionais, como engenheiros químicos, engenheiros de minas, metalúrgicos e de novos materiais, engenheiros elétricos e eletricitas.

Uma articulação sistêmica desses diversos atores na busca de inovações faz-se necessária através das instituições, como Universidades, que são formadoras desses profissionais. Assim, além da resolução do problema social da moradia, os investimentos nesse sistema não se devem limitar a realizar benefícios isolados a determinados estados e municípios, conforme colocados no programa. Embora existisse uma parceria proposta entre Caixa Econômica Federal e Ministério do Planejamento e outras instituições, o programa não mostra uma articulação no sistema produtivo, nem esse pode ser visto como um dos segmentos líderes, capaz de provocar um adensamento na cadeia produtiva e sistemas produtivos e inovativos locais que venha assegurar a transformação estrutural, ou seja, o desenvolvimento.

- c) **Emprego:** esse projeto dividia-se em vários outros, como: o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), com finalidade de gerar emprego através da concessão de crédito; o Proemprego, que visava expandir e manter postos de trabalho; o Programa de Crédito Produtivo Popular, que objetivava oferecer linha de crédito ao trabalhador de baixa renda; e o Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), cujo

objetivo consistia em qualificar e requalificar a força de trabalho com baixa escolaridade e participante de segmentos que estivessem passando por reestruturação.

Era previsto um investimento em emprego com R\$ 8,5 bilhões ou 10,8% do total. A principal fonte de recursos era do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), somando-se a recursos do BNDES e do BNB. Segundo resolução nº 124, de 14 de outubro de 1996, estabeleceram-se os critérios para a utilização dos recursos destinados ao BNDES e executados pelo mesmo. As linhas de crédito deveriam ser direcionadas principalmente para os agricultores familiares, microempresas, pequenas indústrias, empresas comerciais e serviços, no intuito de elevar o número de empregos e impedir a emigração.

Entretanto, a questão prioritária do Nordeste deveria passar por uma estratégia que visasse não apenas dar crédito para as micro e pequenas empresas, mas também passar por uma articulação entre as mesmas e destas com os demais atores dos sistemas produtivos em que se inserem, a fim de assegurar o processo inovativo e o desenvolvimento local. Isso passaria, também, pela cooperação das instituições federais de financiamento e pesquisa para saber a realidade dessas empresas e as possíveis inovações que se poderiam realizar a fim de melhorar os produtos e processos.

Destaca-se, ainda, dado o caráter local dessas ações no programa do emprego, a falta de planejamento nos municípios e uma desarticulação entre as várias esferas de governo. Assim, colocar programas de qualificação e requalificação como objetivo para emprego não ataca a estrutura do problema (embora seja necessário), com uma política de longo prazo. A justificativa teórica para esse tipo de política parece estar baseada na teoria do salário eficiência, novo-keynesiana, a qual afirma haver uma assimetria das qualificações entre os trabalhadores empregados e desempregados, de tal forma que os primeiros teriam uma maior produtividade que os últimos. Disso resultaria uma política salarial de remuneração superior à produtividade marginal do trabalho, para reter nas empresas os mais qualificados. Essa rigidez salarial, em nome da eficiência dos trabalhadores e da produtividade (SICSÚ, 1999), buscaria evitar, conforme Mankiw (*apud* SICSÚ, 1999, p. 89): trabalhadores menos leais às firmas; dada a falta de controle por parte da firma, os trabalhadores poderiam não cumprir suas tarefas; e perda de trabalhadores mais hábeis. Daí resulta que o desemprego está ligado à falta de qualificação; e quanto mais qualificados os trabalhadores, maior seria a oferta de vagas e maiores os salários.

Esta abordagem, portanto, ao afirmar que o desemprego estrutural se dá pelo fato de as firmas estabelecerem um determinado tipo de salário a fim de contratar determinados

trabalhadores, os mais qualificados, e manter determinando nível de produtividade, se mostra uma explicação insuficiente e, mais grave, contrafactual, na medida em que se verificam os dados empíricos. Quando se analisam os dados do Nordeste, os quais, no período de vigência da política, exibem um comportamento do emprego, percebe-se que, ao invés de se encontrar níveis elevados de salários acima da produtividade, havia uma massa de trabalhadores, a qual alcançava cerca de 71,44% (1.412.413 trabalhadores) que era remunerada na faixa salarial de até 2 (dois) salários mínimos, em 1999. Esse número é superior, inclusive, aos níveis prévios à política de qualificação, que eram de aproximadamente 69,52% (1.235.629 trabalhadores) nesta faixa, em 1996, mostrando uma massa de assalariados de extremamente baixa remuneração na Região, enquanto os trabalhadores de 5 (cinco) salários ou mais, que representavam 3,52% (1996), passaram para 2,45% (1999)⁶¹.

Conclui-se que, de um lado, a causa do desemprego não decorreria da insuficiente qualificação e, de outro, que as políticas implantadas parecem ter visado, intencionalmente ou não, ampliar a disponibilidade de trabalho mais qualificado para reduzir o poder de barganha dos trabalhadores, resultando em reduções salariais.

Por fim, ressalta-se que, apesar da existência de um conjunto de instituições voltadas à capacitação da mão-de-obra, como: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SESI), além das universidades e escolas técnicas. Estas não foram mobilizadas para atuar na formulação e implementação de uma política educacional e de emprego deliberada e tendo como eixo as capacitações humanas para o processo de aprendizado inovativo.

- d) **Proágua:** destinava-se especificamente ao Semi-Árido do Nordeste. Tinha como eixo introduzir um novo modelo de irrigação, combinando desenvolvimento sustentável, indução de investimentos privados, geração de emprego e renda, aumento das exportações e abastecimento do mercado interno. Os investimentos previstos eram 279,7 milhões ou 0,34% do total de investimentos. A questão que se recoloca no Programa Proágua é o abastecimento de água para o consumo humano e para produção irrigada, utilizando-se do velho discurso da “indústria da seca”. Assim, além de uma baixa disponibilidade de investimentos, o programa não detalhava, ou não mostrava, uma articulação de políticas para o Semi-Árido, espaço que representa algo em torno de 11%

⁶¹ Dados obtidos no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

do território nacional e sujeito à vulnerabilidade climática. Tal articulação identificaria: os sistemas produtivos que se beneficiariam dessa política e que tipos de produtos iriam ser produzidos; a quantidade de empregos gerados, por exemplo, pela fruticultura irrigada; que tipos de profissionais deveriam ser qualificados; qual a perspectiva de demanda interna e externa; os equipamentos utilizados no processo produtivo (quem os forneceria? Qual a sua localização?); a repercussão na cadeia produtiva, entre outros.

Assim, dentro do “*Brasil em Ação*”, um dos poucos programas que se direcionavam especificamente para o Nordeste, além da construção de infra-estrutura física, objetivava-se a “solução hídrica” para o Semi-Árido e o programa de turismo. A questão do Semi-árido, na verdade, passa por uma visão mais ampla do problema e envolve a articulação institucional: o Instituto Nacional do Semiárido (INSA) em conjunto com as secretarias de estado de ciência e tecnologia, o Banco do Nordeste, o BNDES e a SUDENE e Ministério da Integração Nacional, a EMBRAPA e as EMATER, entre outras. E não limitar-se a promover a fruticultura irrigada, que muitas vezes beneficia os grandes latifundiários, mas promover a transformação na estrutura produtiva e social. A exemplo do Vale do Silício na Califórnia, de características desérticas que, por decisão de política estratégica do governo norte-americano, se tornou um dos maiores pólos de pesquisa industrial do mundo.

Assim, à época do Plano (“*Brasil em Ação*”) passavam-se 40 anos que se pensava em criar no Nordeste um Centro Autônomo de Produção Manufatureira. Por que não se pensou em realizar as transformações estruturais, a partir do desenvolvimento e articulação do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação da Região, dado o acúmulo de conhecimento de sistemas produtivos e inovativos dos estados? À época, mesmo que ainda tecnologias recentes, e talvez exatamente por esse motivo, dada a menor importância e magnitude das barreiras à entrada em jovens setores, poderia ter sido objeto de políticas específicas para a Região, algumas das seguintes áreas: software, fármacos, energia solar e eólica, a indústria petroquímica, além de promover pesquisa em nanotecnologia (produção de semicondutores, chips, e outros) e biotecnologia (na indústria química e químico-farmacêutica) (CGEE, 2008). Para tanto, ressalta-se a existência de várias universidades e a importância na formação das capacitações humanas que, exatamente pela falta de perspectivas de integração ao setor produtivo e à continuidade das políticas, muitas das vezes deixam a Região por falta de uma política

regional e estadual articulada e que vise fixar no Nordeste esse conhecimento produzido na academia.

Outros empreendimentos que se destacavam na área social eram: **agricultura**, através da realização da reforma agrária, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); **educação**, ressaltando-se o Programa de Valorização do Magistério por meio de planos de cargos, carreira e salários, centralização dos recursos nas escolas e promoção da educação à distância, o que requer investimentos em laboratórios de multimídia para a realização das aulas por teleconferência. Os investimentos previstos para esses dois programas eram de R\$ 12,7 bilhões ou 16,17% em agricultura e R\$ 1,4 bilhões ou 1,8% em educação para o Brasil. Assim, diante dos dados do problema da dimensão social no Nordeste, em que prevalece os piores indicadores sociais (capítulo 4, seção 4.3), vê-se que não existe uma ênfase na educação, uma política educacional, nem no Nordeste nem no Brasil. O argumento de políticas pontuais por parte do governo se recoloca.

Quanto aos projetos e programas na área de infra-estrutura física tinha-se: **telecomunicações**, com o Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações, visando modernizar e ampliar a oferta do serviço de telefonia fixa e móvel e de telefones públicos; **transportes**, cujos objetivos eram pavimentar, recuperar e duplicar as rodovias federais e estaduais, além de revitalizar e modernizar os portos; e, por fim, **energia**, que consistia em ampliar as linhas de transmissão de energia e interligação do sistema elétrico. Eis a estratégia do governo, esses três programas juntos correspondiam a aproximadamente 60% dos investimentos previstos, sendo que desse valor cerca de 72% era destinado a telecomunicações. Assim, esse tipo de política caracterizada por sua ação horizontal, enquanto resultado, garante ao setor privado a possibilidade de se realizarem os investimentos naqueles empreendimentos que lhes apresenta com maiores atrativos em termos de lucratividade, além de deixar por conta da iniciativa privada a liberdade de realizar as decisões estratégicas.

A pesquisa científico-tecnológica e de inovação não consta nesses programas e projetos, limitando-se ao fomento a bolsa de estudos e à pesquisa que já vinham sendo executadas pelo MCT, através do CNPQ e CAPES, e que não estava presente no plano uma ação articulada com esses investimentos já realizados. Quanto aos programas de fomentos a bolsas de estudos e à pesquisa, observa-se, analisando-se os dados do CNPQ, que no período previsto de vigência do “*Brasil em Ação*” houve uma retração no total de investimentos.

Assim, em 1996, o total de investimentos realizados pelo CNPQ foi de R\$ 534,6 milhões, dos quais, 89% eram destinados a bolsas de estudos (no país e no exterior) e 11% à pesquisa. Em 1999, o valor é reduzido para R\$ 441,05 milhões, sendo 83% para bolsas e 17% para pesquisa.

A exemplo do programa de educação contido no “*Brasil em Ação*”, esse se apresentava bastante limitado, pois além de baixos investimentos previstos, não constava de uma política deliberada do setor público à educação básica e que passasse pela articulação com a universidades e, também, interligadas à política científica e tecnológica.

Quanto à agricultura familiar, embora a realização da reforma agrária seja um problema estrutural fundamental e que ainda carece de um enfrentamento político sério, deve, também, ter havido uma perspectiva apenas de assegurar uma “modernização conservadora” sem mexer na estrutura fundiária. Além de não se procurar alterar a estrutura fundiária do País, não se percebia um horizonte de políticas que viesse a introduzir e disseminar as inovações tecnológicas no campo. Deve-se não só distribuir o ativo terra, mas assegurar os meios e a disponibilidade de uso dessas tecnologias para produzir no campo. Daí a importância de instituições de pesquisa agropecuária e de assistência técnica como a EMBRAPA e a EMATER, com linhas de pesquisa direcionadas, principalmente, à pequena propriedade. Mas, não só essas instituições, como também as universidades e outros centros de pesquisa, a própria SUDENE, e devem diagnosticar os problemas do Nordeste rural e lançar as estratégias para superá-los, enfatizando o acesso às novas tecnologias.

Outro exemplo são as ações voltadas para o sistema elétrico brasileiro, que constavam de expansão das linhas de gás natural, a de transmissão de energia, a interligação do sistema elétrico. Porém, não se vê a preocupação na busca de desenvolvimento tecnológico em alternativas energéticas, com exceção do gasoduto Brasil-Bolívia, ou, por exemplo, a energia eólica e solar que no Nordeste constitui um potencial enorme. Segundo as análises apresentadas no Atlas do Potencial Eólico Brasileiro, diagnóstico produzido pelo Ministério de Minas e Energia (2001), o Nordeste apresenta-se entre as regiões brasileiras com o maior potencial eólico⁶².

Segundo o Atlas Solarmétrico do Brasil, os maiores índices de irradiação são no Nordeste, destacando-se o território do Vale do São Francisco. Assim, os baixos

⁶² No que tange aos aspectos técnicos, o Nordeste tem a seguinte característica: uma área de 245.105 km², com ventos de mais de 6 m/s, a maior entre as regiões; uma potencial instalável de 293,18 GW e uma produção de energia anual equivalente a 327,19 TWh/ano. Segundo estudos da demanda de energia no Nordeste, do Ministério de Minas e Energia, o consumo total de eletricidade, em 2004, foi de 53,4 TWh/ano, sendo que o Brasil tem um consumo total de 330,6 TWh/ano.

investimentos previstos no “*Brasil em Ação*”, 5,8% do total previsto, reforçam a falta de uma política energética articulada, em que caberia também às universidades atuarem em conjunto com as secretarias de estado dos Estados, o BNB e o BNDES, para se assegurar o aproveitamento produtivo e social desse potencial. Nesse sentido, a ênfase nessa área deve ser a pesquisa científico-tecnológica, buscando-se energias alternativas, menos poluentes e de custos reduzidos, bem como com a formação de engenheiros e outros profissionais nessa área e, também, analisando outras experiências de políticas, como a política energética norte-americana.

Uma vez ressaltadas algumas políticas pontuais do governo no plano “*Brasil em Ação*”, não se observa uma política regional e nacional de desenvolvimento articulada. O Nordeste é lembrado em alguns pontos de políticas, a exemplo do projeto de transporte com o porto de Suape/PE e o porto de Pacém/CE, aeroportos, hidrovias, o que mostra ações isoladas e estabelecidas em determinados estados pelo governo federal, e que são muitas das vezes decisões meramente políticas. O exemplo disso é que esses programas são colocados para atrair os investimentos privados, porém deixando por conta da iniciativa privada, uma vez criadas as bases de uma infra-estrutura, a decisão estratégica dos seus investimentos, e não o Estado apontando que área deve ser desenvolvida.

Assim, não constaram nos planos as metas e objetivos a serem alcançados, tais como: os sistemas de ciência, tecnologia e inovação que deveriam ser desenvolvidos; o que se quer exportar e o conteúdo tecnológico dos mesmos; a previsão da quantidade exportada; os mercados de destino dos produtos. Soma-se a isso, por exemplo, que outras empresas serão atraídas com o desenvolvimento dessas atividades produtivas, que tipos de empresas, qual o nível tecnológico e de onde vem essa tecnologia, ou se elas podem produzi-la internamente, são empresas locais; além de se procurar perceber quantos empregos diretos e indiretos serão criados, que tipo de capacitações os trabalhadores devem ter, e, principalmente, se naquele local existe essa mão-de-obra capacitada para operar essas tecnologias, ou se tem que trazê-la de outro local. Adiciona que essas políticas colocadas nos planos estavam direcionadas exclusivamente para o litoral do Nordeste, onde estão localizadas as grandes cidades, as metrópoles.

Por fim, o “*Brasil em Ação*” traz como política principal para o Nordeste o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR). Os investimentos previstos de R\$ 800,00 milhões visavam melhorar a infra-estrutura e expandir o turismo.

Quando se observa o Nordeste, nos investimentos do “Brasil em Ação”, destacam-se apenas os vales úmidos da fruticultura, o oeste graneleiro e o litoral do turismo. Ou seja, as áreas mais competitivas da região. É lá onde se estão construindo aeroportos, onde está a hidrovia do São Francisco e outros projetos (ARAUJO, 2005, p. 229).

Assim, percebe-se que a existência de uma lista de iniciativas públicas espalhadas pelo país e pela região, não constituem necessariamente uma política e uma estratégia de implantação. Não se vê, assim, um diagnóstico concreto, mostrando os principais problemas da Região e as estratégias para superá-los, buscando perceber as especificidades culturais, sociais, políticas, econômicas e institucionais da Região e propondo uma política nacional e regionalmente articulada, privilegiando não apenas as áreas e pólos dinâmicos, mas sim passando a olhar para os sistemas e arranjos produtivos e inovativos locais. Nesse sentido, o Nordeste é o exemplo dessa falta de articulação e de um olhar sistêmico para os diversos aspectos de suas dimensões, é também exemplo da falta de articulação entre os diversos atores e as relações de produção estabelecidas pelos mesmos.

Colocar o turismo como a redenção do Nordeste, mesmo que seja uma atividade importante e que se apresente como um potencial da Região, demonstra a inexistência de projeto de desenvolvimento autônomo e baseado em tecnologias “portadoras do futuro” para a Região, transformando-a meramente no local de lazer dos bem-remunerados e capacitados moradores das regiões Sul e Sudeste e de outros países. Deve-se perceber que o papel exercido pela atividade do turismo na transformação da estrutura produtiva e social regional reforça o padrão de baixos salários e baixa capacitação, dado que mobiliza investimentos em construção civil e infra-estrutura física, a exemplo de hotéis, pousadas, *resorts*. Percebe-se assim a falta de um diagnóstico ou um diagnóstico muito limitado sobre a Região, sem que fosse proposta uma estratégia efetiva de políticas e que passasse pela articulação das diversas instituições e que promovesse as capacitações locais para o aprendizado inovativo e para o acúmulo e difusão do conhecimento.

Conforme afirma Furtado (2005, p. 127), quando perguntado em entrevista concedida à Revista Econômica do Nordeste – REN “se havia espaço para o planejamento regional e se a nova de intervenção do Estado, tipo o ‘*Brasil em Ação*’ é adequado para o momento atual?”, ele responde:

Insuficiente é o que se pode dizer. É evidente que o Nordeste exige um planejamento diferenciado, uma política de incentivos fiscais, uma política de apoio aos investimentos estruturais, como bem ou mal, prevalecem até hoje nos planos da Sudene. Estudei muitos países e vejo que nenhum país de desigualdades regionais importantes saiu desse impasse sem uma política deliberada. Até os Estados Unidos, nos anos 30, criaram uma TVA (*Tennessee Valley Authority*) para o setor elétrico do Tennessee. Assim, a região conquistou um desenvolvimento espacial.

Para dar continuidade ao Plano *“Brasil em Ação”*, foi proposto o Plano *“Avança Brasil”*. Da mesma forma que o *“Brasil em Ação”*, o *“Avança Brasil”* nasceu originalmente como proposta de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, nas eleições de 1998, e que depois foi posto no Plano Plurianual com investimentos públicos e privados previstos de R\$ 317 bilhões. Além da tentativa de continuar com os programas já estabelecidos no Programa *“Brasil em Ação”*, destacavam-se entre os principais objetivos desse Programa: a) a consolidação da estabilidade econômica; b) a promoção do crescimento sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda, incluindo nesse objetivo a questão dos investimentos regionais e setoriais, além do conhecimento, qualificação e melhoria do perfil educacional; c) o combate à fome e à pobreza, e a reversão do processo de exclusão social; e d) a consolidação do processo democrático e as garantias dos direitos humanos.

Embora a questão regional tenha tido uma ênfase, se comparada ao Plano anterior, a prioridade estava em estruturar os “Eixos Nacionais de Integração Nacional e Desenvolvimento” e os “Corredores Estratégicos de Desenvolvimento”, o que se apresenta como um conceito restrito para se analisar a dimensão do problema regional e ao enfatizar, exclusivamente, as áreas mais dinâmicas e esquecendo, muitas vezes, as iniciativas locais cujo aprendizado inovativo se faz presente.



Figura 5.1 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Fonte: Cardoso, 1998.

Para o Nordeste destacam-se os seguintes eixos: Eixo Costeiro do Nordeste, Eixo São Francisco e o Eixo Transnordestino. A idéia passa pela interligação das áreas dinâmicas, articulando áreas específicas, e visando integrá-las à economia nacional e internacional. Essa proposta era defendida tanto pelo governo federal como pelas instituições multilaterais de financiamento ao desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial; conforme podem ser vistas na figura 5.2 as áreas dinâmicas.



Figura 5.2 – Áreas Dinâmicas do Nordeste.

Fonte: Cardoso, 1998.

Assim, colocar os investimentos em infra-estrutura, visando constituir eixos de integração nacional e de inserção competitiva internacional, era tido como fatores para reduzir as desigualdades regionais; ao contrário, essas iniciativas parecem reforçar as desigualdades econômicas e sociais do país. Primeiro, embora infra-estrutura seja necessária, não pode ser encarada como um fim em si mesmo e único objeto de estratégia política de Estado. Segundo, a integração nacional e a inserção produtiva não se dão apenas através de investimentos em portos, a construção de ferrovias e hidrovias, no aproveitamento das águas do Rio São Francisco para fazer agricultura irrigada. A integração deve ocorrer principalmente pelas vias dos fatores intangíveis à produção da riqueza humana, que é o que se configura no contexto atual da economia mundial: o conhecimento, o aprendizado inovativo, as capacitações humanas, a cooperação, a interação.

Segundo Araújo (2005, p, 234):

Uma abordagem seletiva que não dá conta da diversidade de situações existentes. O conceito de Eixo Nacional, nova forma de orientar a ação especializada do governo federal só permitia, como ele mesmo definia: “introduzir a interiorização do desenvolvimento em direção as áreas potencialmente mais dinâmicas e, ao mesmo tempo, concentrar esforços em áreas e segmentos capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o resto da economia”.

Faz-se necessário, também, priorizar os processos inovativos locais, assegurando novas tecnologias, novas organizações, novas formas de produção. Isso pode ser o caminho para se assegurar a integração nacional e internacional. Assim, as áreas dinâmicas⁶³ que historicamente havia recebido incentivos do governo continuavam a ser o foco dos investimentos dos planos da era FHC. A idéia era integrar as áreas dinâmicas do Nordeste com o restante do País e internacionalmente, sendo que os espaços menos competitivos não tiveram a devida atenção do Estado, a exemplo da zona cacauzeira da Bahia e da zona canavieira de Pernambuco, áreas decadentes; e também do Semi-Árido nordestino, principalmente depois da decadência das culturas da pecuária e do algodão; além de outras áreas menos dinâmicas e que se constituíam enquanto um vazio de políticas. Assim, a perspectiva de se privilegiar apenas os grandes grupos de empresas já consolidadas, deixando de se perceber as iniciativas menos dinâmicas e que naquele momento já havia tentativa de se teorizá-la, de se estabelecer um corpo analítico e de ação política, enquanto uma nova perspectiva, não ocorreu.

Nesse sentido, os Planos “*Brasil em Ação*” e o “*Avança Brasil*” constituíram uma tentativa de realizar investimentos em determinados segmentos, que foram abandonados pelo Estado há algumas décadas e que deveriam ser frutos de investimentos constantes, a exemplo de ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos, ferrovias, entre outros. Somam-se a esses investimentos outros de caráter social, como: habitação, saneamento, emprego, entre outros. Todo esse conjunto de iniciativas deveria estar inserido dentro de uma macropolítica de desenvolvimento.

O que não se observa nesses dois programas são políticas consistentes e atreladas à realidade imposta pelo capitalismo mundial. A política que deveria ser estratégica, como a científico-tecnológica e inovativa, bem como as políticas voltadas para o aprendizado, o

⁶³ Entre as áreas dinâmicas e que são frutos dessas políticas adotadas, desde o GTDN, destacam-se: o Complexo Químico e Metalúrgico (Rio Grande do Norte); o Complexo Industrial de Suape (Pernambuco); Complexo Cloroquímico (Alagoas); o complexo Industrial de Base (Sergipe); o Pólo Petroquímico de Camaçari (Bahia); o Pólo de Fruticultura e Agricultura Irrigada de Juazeiro-BA/ Petrolina/ PE; Pólo Têxtil/ Confecções (Fortaleza) (CARVALHO, 2001). Ver também Lima (1994).

conhecimento e a interação, além da tentativa de levar adiante um modelo de sistema educacional.

Em 2001, o governo de FHC extinguiu a SUDENE, pondo fim, de fato e de direito, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e à Superintendência do Desenvolvimento do Amazonas (SUDAM)⁶⁴, não se observando, naquele contexto, a mobilização das forças econômicas, políticas, sociais e institucionais para que o mesmo não ocorresse (CARVALHO, 2006).

A SUDENE perdeu-se enquanto instituição que sistematiza conhecimento em torno da Região e planeja o desenvolvimento; transformando-se, assim, em uma mera repartidora de recursos. Segundo Carvalho (2006, p. 97) “A antiga autarquia surgiu a partir de um diagnóstico profundo sobre a questão nordestina, e tinha uma compreensão nacional (ausente na criação da nova Agência). Ademais, surgiu dentro da tradição nacional-desenvolvimentista com um claro propósito reformista”.

Conforme destacado, esse caráter foi modificado há tempos, sendo que cabia à Instituição operar os sistemas de incentivos fiscais, objetivando atrair o capital privado e promover a industrialização. Esses, os sistemas de incentivos, foram idealizados para ter grande importância na Região e, nos últimos anos de existência, a instituição se restringiu, apenas, a operar esses incentivos, o FINOR-Debêntures (1991-2001) (CARVALHO, 2006)⁶⁵.

Assim, a mesma Medida Provisória (MP nº 2156/2001) que extinguiu a SUDENE e SUDAM criou as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e a Agência de Desenvolvimento do Amazonas (ADA).

⁶⁴ Destaca-se que a SUDENE e a SUDAM foram extintas no ano de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Já no ano de 2003, o governo Lula restabelece a discussão em torno da recriação da Sudene, que se deu no ano de 2004.

⁶⁵ Carvalho (2006, p. 15-16) destaca três momentos em que são operados os sistemas de incentivos fiscais pela SUDENE: “A experiência do sistema de incentivos implementado pela SUDENE pode ser dividida em três grandes fases, com algumas particularidades. A primeira vai de 1961 a 1974 e corresponde ao Sistema 34/18; a segunda funcionou entre 1974 e 1990 e abrange o período em que esteve em funcionamento o Sistema FINOR-Ações; e a terceira corresponde ao período em que foi implementado o Sistema FINOR-Debêntures (1991-2001), quando o Fundo passou a trabalhar não apenas com ações, mas também com debêntures”.

5.2 PNDR e PDNE: reflexões, planos e ações de políticas⁶⁶

5.2.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

A partir de 2003 é formulada, no âmbito do novo governo, a proposta da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, que, partindo de um diagnóstico econômico e social e da persistência das disparidades regionais, colocava como objetivo superá-las.

A PNDR foi elaborada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), através da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); sendo institucionalizada por meio do Decreto Lei nº. 6.047, **apenas**, em 22 de fevereiro de 2007, o que demonstra que a questão regional estava longe de ser prioridade estratégica de ação política do governo federal, uma vez que 4 (quatro) anos se passaram para que o Plano fosse instituído e 5 (cinco) para que fosse enviada ao Congresso nacional a **proposta** de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional⁶⁷, incluído no texto da Reforma Tributária em 2008.

Nesse sentido, a PNDR, colocada enquanto peça maior da proposta de política regional, apontava para um conjunto de ações, cujo objetivo central era reduzir as disparidades sócio-econômicas regionais. Para isso, têm-se, enquanto parte integrante da PNDR e conforme estabelecido em Decreto Lei, os seguintes planos macrorregionais de desenvolvimento estratégico: o Plano de Desenvolvimento da Amazônia Sustentável; o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste; o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido Nordestino; e o Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PNDR, 2003, p. 16).

Entre os programas específicos de escala sub-regional contidos na PNDR destacam-se: a Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO, que tem como objetivo a implantação de gestão para o desenvolvimento nesses espaços regionais; o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER,

⁶⁶ Serão objetos de análise nesta seção os seguintes Planos: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, que no nosso entender constituem as principais propostas de Política Regional. Porém, será feita menção aos demais planos e programas estabelecidos por esse governo.

⁶⁷ Carvalho (2006) destaca que, no modelo proposto de recriação da SUDENE, o Fundo seria gerido por essa instituição de desenvolvimento regional. Porém, quando passou a tramitar no congresso nacional a proposta de Reforma Tributária, os estados passaram a exigir do governo central a gerência do Fundo.

visando potencializar e dinamizar os espaços regionais sujeitos às condições climáticas adversas; o Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira – PDFF, objetivando integrar as comunidades brasileiras fronteiriças com os países sul-americanos; e o Programa de Desenvolvimento das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE's), com ações integradas do governo para Juazeiro/BA e Petrolina/PE, e na Grande Teresina/PI (PNDR, 2003, p. 16).

Ainda, de acordo com o Decreto Lei, a distribuição das competências quanto à PNDR era de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), cabendo ao mesmo definir e manter atualizada a tipologia da PNDR, referenciar as políticas setoriais, determinar os critérios para distribuir os investimentos, além de orientar os planos, programas e ações da PNDR.

A PNDR parte do diagnóstico das disparidades observado a partir da análise dos dados dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas do PIB dos municípios pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), leva em consideração a análise das seguintes variáveis: população no território e suas características, as quais são: rendimento médio, local de residência (rural ou urbano), nível de educação e PIB *per capita*.

Quanto aos critérios básicos para classificação da política, foram estabelecidos por meio do cruzamento das variáveis, renda domiciliar e crescimento do PIB *per capita*. As áreas de atuação política foram identificadas e divididas nas seguintes: de *Alta Renda* (alto rendimento domiciliar por habitante), fazendo parte as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e algumas partes isoladas do Norte e Nordeste; as *Dinâmicas* (com rendimento médio e baixo e uma dinâmica econômica significativa), sendo mais frequente no Centro-Oeste e Nordeste, mas contemplando também Sul e Sudeste; as *Estagnadas* (rendimento médio, mas baixo crescimento econômico), sendo predominante o Centro-Oeste e Nordeste; e *Baixa Renda* (baixo crescimento e baixo rendimento), concentrando-se no Norte e Nordeste (PNDR, 2003, p. 14-15)⁶⁸.

Uma primeira reflexão está relacionada ao critério para o uso dessas variáveis, colocando-se que elas, por si só, não são capazes de estabelecer a real dimensão do problema das disparidades regionais, a exemplo do PIB *per capita* que pode esconder uma realidade concentradora de renda. A fragilidade desses indicadores reside em apresentar a superficialidade do fenômeno e não refletindo um diagnóstico sistêmico do problema. Este

⁶⁸ A PNDR traz em anexo (PNDR, 2003, p. 20-32) os cartogramas que ilustram os pontos nas regiões brasileiras, onde se caracterizam essas microrregiões com base nas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

passa pelas condições não só econômicas e sociais, mas também pela análise das condições política e institucionais da Região e, principalmente, da análise dos indicadores do fenômeno sistêmico da inovação. Primeiro, conforme visto na fala dos atores entrevistados, a cultura política (clientelista, paternalista) é um elemento importante a ser considerado no diagnóstico. Essa cultura reflete nas decisões de políticas locais e, em muitos casos, pode até exercer uma força contrária às decisões estratégicas de transformação das estruturas econômicas e sociais. Segundo, devem ser percebidas quais instituições atuam no processo de capacitações e de aprendizado inovativo e como as mesmas se articulam ao conjunto de atores econômicos, sociais e políticos. Assim, analisar apenas os indicadores, renda domiciliar, crescimento do PIB *per capita* e porcentagem de indivíduos por faixa de idade e anos de estudo, significa repetir a análise tradicional do fenômeno.

Nesse sentido, avançar num diagnóstico concreto da realidade implica em analisar o conjunto de indicadores sistêmicos na análise dos sistemas e subsistemas produtivos e inovativos locais. Esses indicadores estão relacionados à ciência, à tecnologia e à inovação, ao mesmo tempo em que se deve procurar estabelecer comparações entre os diferentes Sistemas de Inovação regional e nacional. A análise dessas experiências é válida para se mostrar a evolução desses sistemas. Acrescenta-se, ainda, que se deve buscar captar os processos de aprendizado inovativo nas estruturas locais, a cooperação e a interatividade entre os agentes integrantes da mesma realidade e de realidades análogas, além de caracterizar esses sistemas produtivos e perceber a dinâmica interna dos mesmos que tem no progresso técnico o motor fundamental da acumulação e do desenvolvimento, isto é, transformando as estruturas produtivas e sociais.

Ainda, de acordo com a PNDR, os mecanismos de implementação das políticas passa por três órgãos: a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e que envolve 23 ministérios, entre eles: Fazenda, Casa Civil, Planejamento, e outros; os Conselhos Deliberativos das Superintendências do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, integrados aos ministérios e aos governadores e prefeitos; e os Fóruns das Mesorregiões e as demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional. Nesses Fóruns são realizados os debates e audiências públicas, estabelecendo, pelo menos em tese, os diálogos e negociações entre a sociedade civil, representantes dos ministérios, dos empresariados, dos governos estaduais e das prefeituras, entre outros.

Em termos de articulação, a PNDR destaca as instituições responsáveis pela implementação, colocando apenas que deveria haver uma sinergia entre os atores públicos e

privados, sem especificar como funcionaria essa estrutura organizacional e como os atores estão articulados, ou seja, que ator(es) seria(m) responsável(is), efetivamente, pela implementação da política e que poder político e financeiro teria(m). Assim, observa-se um conjunto de instituições que deve estabelecer suas decisões com base no poder político central, porém, sem autonomia.

Ainda, quanto aos mecanismos, outra reflexão diz respeito aos representantes da Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional. Quem são? Qual conhecimento acumulado e percepção se têm sobre a realidade das regiões? Quanto ao Conselho Deliberativo composto pelos representantes da Instituição (SUDENE) e dos estados, o que se questiona é o poder político e financeiro da SUDENE e se a instituição não está sendo atropelada pelos interesses das forças políticas dos estados e que tem representação no Conselho. E quanto ao Fórum Mesorregiões e sub-regionais, questionam-se as forças sociais atuantes nesses Fóruns. De quem é o poder de decisão? Que tipo de participação é exercida nos mesmos? Conforme afirma Oliveira (1977), o planejamento é uma mera forma de amenizar os conflitos sociais, não existindo conflito, nem forças sociais, econômicas e políticas reivindicando; e, dessa forma, as transformações nas estruturas econômicas e sociais não acontecem.

Articular-se, cooperar e interagir continuam sendo fundamentais, porém essa cooperação e interação devem ter como estratégia principal promover e desenvolver as capacidades de aprendizado inovativo, entendido enquanto fenômeno sistêmico em que as firmas e empresas devem estar constantemente produzindo, assimilando e compartilhando conhecimento no processo produtivo. Eis os fatores intangíveis da produção da riqueza material e que devem ser objeto das políticas e constantemente buscados pelo setor produtivo e pela sociedade. Essa reflexão faz-se necessária quando se verifica que, nos três níveis da esfera de governo, ainda se identifica uma cultura política adversa a esses elementos sistêmicos e indutores da mudança nas estruturas econômica e social. Assim, deve ser destacada a importância desse aspecto na formulação de diagnóstico e na elaboração de políticas para a Região Nordeste. Nesse sentido,

A gente tem uma tradição, talvez até, latino-americana, mas ela é presente no Brasil inteiro e é bem típica do Nordeste, que é uma cultura do Estado paternalista, e do Estado servir a interesses do desenvolvimento. Por exemplo, a gente não tem uma cultura empresarial muito arraigada aqui no Nordeste, não se valoriza muito isso. Aqui é mais fácil você ver um empresário brigando para ter uma benesse do Estado do que, por exemplo,

esse Estado deixar ele trabalhar. [...] E eu acho que aqui no Nordeste isso é mais grave ainda. A gente tem elites tradicionais na Região muito fortes, com uma concentração de renda mais aguda até do que no Brasil. Isso dificulta um pouco mobilidade. A gente tem um nível de analfabetismo ainda muito acima do Brasil, o índice de pobreza ainda está muito acima (GASPARINI, 12/12/2009).

[...] boa parte da cultura política do Nordeste falta um associativismo maior, buscar formas no princípio social de formar associações, de formar novamente cooperativas. Anos atrás eu fui ao Banco do Nordeste e eles chamavam atenção disso, que eles tinham linhas de crédito mais favoráveis para grupos de pescadores ou agricultores que formassem cooperativas, e tinham dificuldade enorme de conseguir fazer isso. Então, eu acho que este é um problema também, essa cooperação dentro da própria sociedade, seja essa formação cooperativa ou de associações que possam fiscalizar os governos, isso também é um problema que continua até hoje de certa forma. (...) As instituições, Banco do Nordeste, SUDENE, todas elas, de uma forma geral, e os governos, também devem tentar agir de uma maneira republicana, sem deixar que o dinheiro público seja capturado por empresas privadas. (ISMAEL, 15/10/2009).

Assim, mesmo percebendo nesses planos, conforme coloca Cano (15/10/2009), idéias expressivas, e muito bem elaboradas em sua concepção, tentando interagir com os diversos atores sociais, a cultura política ainda apresenta-se como um grande empecilho para que esse plano venha a ser posto em prática. Ainda, quando indagado se esses planos estão fadados a ficar apenas no papel, pois além de não corresponderem a nossa realidade, falta estratégia para implementá-lo:

Apenas no papel não tem estratégia política nenhuma, a grande onda do Ministério de Integração, agora, é examinar a política regional da União Européia para ver se pode aplicar aqui, mas são duas coisas completamente diferentes: a União Européia é uma coisa, Brasil é outra; você tem lá uma comunidade de nações, aqui um Estado Nacional; ali são desenvolvidos, aqui subdesenvolvidos. Então, são questões fortemente diferenciadas, não sei que lições eles vão tirar para trazer para cá (CANO, 15/10/2009).

Deve-se entender que o subdesenvolvimento é processo autônomo (FURTADO, 1961), e exige estudos específicos e de respostas diferenciadas para seus problemas, não se pode trazer a experiência, ainda mais de uma região desenvolvida, e colocá-la como se fosse a panacéia para os nossos problemas, para as especificidades do subdesenvolvimento. Daí a importância de se estabelecer nos Planos e diagnósticos o olhar sistêmico e concreto da realidade, na tentativa de tentar compreender a dinâmica das estruturas produtiva e social de uma região periférica.

5.2.2 O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)

Uma vez apresentada a proposta contida na PNDR, mostrando os objetivos, critérios de ação, os mecanismos de implementação da política, serão vistas agora as principais diretrizes estabelecidas no *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE)*. Este que, de acordo com o Decreto Lei, tem como marco referencial a PNDR.

Em 2006 foi lançada a “versão”, para discussão com a sociedade e outros atores político-econômicos, do *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)*, elaborado pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), juntamente com a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) e o Departamento de Desenvolvimento Regional (DPR/SDR) ligadas ao Ministério da Integração Nacional. Seguindo a PNDR, estava contido no documento do PDNE, o objetivo central do plano, que era a redução das desigualdades e a ativação das potencialidades das regiões do Brasil. Porém elegeram-se as seguintes prioridades destacadas no Plano: a recriação da SUDENE, o Projeto São Francisco, e Ferrovia Transnordestina. Os dois últimos já constavam nos programas do governo anterior e a primeira foi extinta por este governo.

Os três eixos de prioridades contidos no Plano podem ser objetos de discussão, conforme segue abaixo.

Primeiro, a recriação da SUDENE⁶⁹, que teve na campanha de 2002 para a Presidência da República a sinalização por parte dos candidatos, da retomada da instituição. Assim, em fevereiro de 2003 foi instituído, pelo então presidente eleito, o Grupo Interministerial para que fosse debatida com a “sociedade” a recriação da SUDENE.

[...] o Grupo seria composto por um representante do próprio MI (Tânia Bacelar, que também seria coordenadora do Grupo de Trabalho), além de dois representantes (um titular e um suplente) da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério do Meio Ambiente; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Ministério da Fazenda. Além desses representantes, o Grupo contaria também com a participação de diversos consultores, em várias áreas (CARVALHO, 2006, p. 152).

Aparentemente, pelos representantes do Grupo criado, parecia que a Instituição teria novamente uma posição estratégica e uma força política e financeira para levar ainda a

⁶⁹ Carvalho (2006) descreve em detalhes o processo de extinção e o sucateamento da Instituição, bem como o processo de recriação.

promoção do desenvolvimento do Nordeste. Assim, a proposta de extinção da ADENE e da recriação da SUDENE foi entregue 4 (quatro) meses depois, em junho de 2003 (CARVALHO, 2006).

A “nova” SUDENE tinha como missão “articular e fomentar a cooperação das forças sociais visando o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2003, p. 48), sendo a mesma dotada de Poder de Estado e com a seguinte estrutura de gestão: Conselho Deliberativo composto por ministros de Estado, governadores de estados da Região, um representante dos prefeitos, seis representantes do setor produtivo (três empresários e três trabalhadores); o Comitê responsável pela parte operacional e estratégica; e a Secretaria Executiva que daria suporte aos Comitês e ao Conselho Deliberativo. Soma-se a isso, que a Instituição estaria vinculada ao Ministério da Integração Nacional (diferentemente da proposta de 1959, que estava subordinada diretamente à Presidência da República e era administrativamente autônoma). Fica claro, pela estrutura de gestão apresentada acima, qual a correlação de força, embora não se especifique a quantidade de ministérios, nem de ministros que participarão do Conselho Deliberativo, os estados apresentam um grande peso. Na proposta de 1959, o Conselho Deliberativo tinha 22 (vinte dois membros), sendo 9 (nove) representantes de cada estado; 3 (três) da SUDENE, e 9 (nove) representando o governo e demais instituições ligadas ao governo federal.

Ainda, segundo Carvalho (2006, p. 153-154, grifo nosso):

Com o projeto na mão, coube ao Presidente fazer seu anúncio, em cerimônia realizada em Fortaleza (CE). Em seguida enviou ao Congresso Nacional, em **regime de urgência** constitucional, o Projeto de Lei Complementar nº 76/2003, que colocava em prática sua promessa de campanha. [...] Cabe salientar, ainda, que, em relação à origem dos recursos do novo órgão, o referido Projeto não apresenta mudanças. Ao contrário, mantém as mesmas fontes e recursos vigentes para a Agência, quais sejam: dotações orçamentárias do Orçamento Geral da União; transferência do FDN (2% do valor de cada liberação de recursos); e quaisquer outras receitas previstas em Lei. Ou seja, pelas mesmas receitas que estão previstas para a ADENE.

Nesse sentido, dado que a SUDENE só foi recriada pela Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, quatro anos após ser enviada ao Congresso em **regime de urgência**. Isso mostra mais um elemento da falta de estratégia política para o Nordeste, sendo que a recriação da Instituição esbarrou no Congresso Nacional e na vontade política dos representantes.

Assim, enquanto instituição historicamente arraigada na Região, ressurgem sem nenhuma força política e/ou financeira, a Instituição que poderia ser nesse contexto atual a catalisadora de sinergia entre as demais instituições presentes na Região para propor e levar adiante a Política Regional, pensada para o futuro. Esta poderia ser uma estratégia: atribuir à SUDENE esse papel em conjunto com as universidades. Esses poderiam ser os atores do processo.

Quanto ao Projeto de transposição das águas do Rio São Francisco, conforme destaca Oliveira (15/10/2009), requer um baixo conteúdo tecnológico, além de uma mão-de-obra pouco qualificada, com uma repercussão na “cadeia produtiva” muito reduzida, frente a outros investimentos de alta tecnologia e com um maior efeito de encadeamento, além do fato de que o Projeto São Francisco é entendido por muitos como necessário, enquanto por outros, apenas como projeto político.

Um terceiro ponto refere-se à Ferrovia Transnordestina, que também exige um baixo conteúdo tecnológico e uma força de trabalho não tão qualificada para sua execução e cujo efeito de encadeamento é bastante reduzido, sendo colocando para se interligar os portos de Pacém/CE e Suape/PE. Destaca-se, ainda, que esses dois últimos projetos já constavam nos Planos do governo anterior.

O PDNE parte do diagnóstico do Nordeste, passando pela análise dos problemas sócio-econômicos. Nesse sentido, o diagnóstico aponta alguns pontos de estrangulamentos em algumas dimensões. Na dimensão econômica: baixa competitividade e reduzida base produtiva (participação do Nordeste no PIB brasileiro é de 13% e com 28% da população brasileira e o Sudeste 56,7% do PIB do Brasil e uma população de 42% da brasileira, dados de 2002); insuficiência em temas de geração de valor; fragilidade da infra-estrutura econômica; falta de recursos humanos capacitados (a média de anos de estudos da população ocupada é de 5,2 anos, a média nacional é de 6,9 anos). Dimensão científico-tecnológica, com baixa capacidade de geração e difusão do conhecimento científico-tecnológico. Na Dimensão social: baixo nível de renda, elevadas taxas de analfabetismo, altos índices de mortalidade e mobilidade (ver capítulo 4, seção 4.3), insuficiente qualidade da educação (no ensino médio e profissionalizante 82,8% dos docentes tinha curso superior, no Sudeste esse índice é de 95,5%). Somam-se a isso os problemas ambientais, como desertificação e degradação ambiental, entre outros.

Eis os desafios postos para se pensar o desenvolvimento de forma sistêmica, e determinar estratégias para promover a mudança estrutural da economia e da sociedade,

devendo-se, conforme já se apontou, avançar no diagnóstico, dado que a inovação é fundamental no processo de acumulação e de desenvolvimento. Nesse sentido, ratifica-se a necessidade de se aprofundar na análise dos indicadores sistêmicos de C,T&I, assim como compreender e propor políticas para dinamizar o sistema e subsistema produtivos e inovativos locais, enquanto novas forças econômicas, políticas e sociais que emergem, percebendo a realidade concreta em um contexto localizado.

Ainda, em termos de elementos estruturais do Plano, destacam-se alguns pontos citados acima, como o diagnóstico que se mostra insuficiente para se compreender a real dimensão dos problemas estruturais. Porém, há tentativa de se identificar outros elementos, como a diversidade territorial e dos seus respectivos agentes, a questão da regionalização (PDNE, 2006).

Nesse sentido, o território não pode ser identificado apenas enquanto espaço social, mas sim, enquanto espaço que tem uma trajetória histórica, social, política e institucional; além de ser um espaço onde se estabelecem as relações sociais de produção e de conflitos de interesses. Ainda, são espaços onde há articulação e cooperação entre os diversos sistemas e arranjos produtivos, de aprendizado inovativo.

Quanto à regionalização, é estabelecida no plano enquanto “o elo de ligação (sic) entre o que está proposto nos níveis normativos e estratégico e a ação efetiva...” (PDNE, 2006, p. 76). Assim, a regionalização permite que as diretrizes e prioridades estabelecidas no nível estratégico sejam colocadas em prática.

Nesse sentido, partindo dos critérios estabelecidos na PNDR, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste adotou, para dividir a Região Nordeste em várias sub-regiões, os seguintes critérios: a localização geográfica e o dinamismo econômico e social (renda domiciliar e taxa de crescimento do PIB, conforme a PNDR); a caracterização das regiões, levando-se em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), atividade econômica predominante, além das cadeias e arranjos produtivos.

Uma vez já mencionada a debilidade do diagnóstico ao limitar-se às variáveis sem compreender a natureza do fenômeno sistêmico, agora percebe-se a tentativa de pensar as cadeias e arranjos produtivos como sendo as mesmas coisas⁷⁰.

⁷⁰ Segundo Lastres e Cassiolato (2003, p. 8), cadeia produtiva “é o encadeamento de atividades econômicas pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos os diversos insumos, incluindo desde as matérias-primas, máquinas e equipamentos, produtos intermediários até os finais, sua distribuição e comercialização. Esse conceito resulta e implica em crescente divisão do trabalho, na qual cada agente ou conjunto de agentes especializa-se em etapas distintas do processo produtivo. Uma cadeia produtiva pode ser de âmbito local, regional, nacional ou mundial”. Esse conceito difere do de Sistema e Arranjos Produtivos e Inovativos, locais cujo foco está na inovação, no aprendizado e na competitividade sustentada (LASTRES; CASSIOLATO, 2003),

Desse modo, o PDNE, como critério de ação pública, dividiu a Região em oito sub-regiões de planejamento: Meio-Norte, Sertão Norte, Ribeira do São Francisco, Sertão Sul, Litorânea Norte, Litorânea Leste, Litorânea Sul e Cerrados (PDNE, 2006, p. 77).



Figura 5.3 – Nordeste – Sub-Regiões de Planejamento para Ação Pública de Investimentos em Infra-Estrutura.

Fonte: PDNE, 2006.

Conforme contido no Plano:

A estratégia de desenvolvimento do Nordeste se orienta para a construção, no longo prazo, do cenário normativo (ou desejado), como apresentado anteriormente, entendendo como um futuro desejável e, ao mesmo tempo, plausível, o que pressupõe a implementação eficaz e efetiva de políticas e projetos de desenvolvimento regional. A estratégia de desenvolvimento está apresentada em cinco blocos complementares: os **macro-objetivos** do desenvolvimento; as grandes **metas** agregadas; as **opções estratégicas**, indicando as grandes linhas prioritárias que articulam e dão consistência ao conjunto das ações; as **ações e projetos estratégicos**, que procuram detalhar as opções nos diversos segmentos e setores relevantes para o desenvolvimento regional; e as **grandes apostas estratégicas** da região, que asseguram o futuro, explicitando as ações e projetos fundamentais e indispensáveis para transformar o Nordeste. (PDNE, 2006, p. 97, grifo dos autores).

e que, conforme visto na discussão sobre o referencial teórico, é um conceito mais abrangente e que procura estabelecer uma visão sistêmica do processo inovativo.

Quanto ao cenário normativo futuro para o Nordeste, o plano adota critérios genéricos como: aumento da competitividade, melhor qualidade de vida e conquista da cidadania e da inserção social dos nordestinos. Somam-se a isso questões ligadas ao fortalecimento da sociedade, a importância de elevar a capacidade competitiva enquanto resultado de uma melhor educação e qualificação da força de trabalho, geração e difusão de tecnologias; assim como elevar a aptidão científico-tecnológica e privilegiar as diferenças, peculiaridades e potencialidades da Região (PDNE, 2006, p. 97-103).

Em termos dos macro-objetivos, o indicador refere-se ao ponto aonde se quer chegar, assim colocam-se os seguintes resultados que se desejam alcançar: a) desenvolvimento econômico e integração social em um ambiente democrático; b) mudança na estrutura econômica visando ampliar as vantagens competitivas da Região com eficiência e produtividade; c) inserção competitiva nacional e internacional, expansão da base produtiva para reduzir o fosso produção/tamanho populacional; d) assegurar um aumento da participação do Nordeste no PIB brasileiro, que historicamente varia entre 12% e 13,5%, e integrar as sub-regiões acima mencionadas (PDNE, 2006).

Conforme serão vistos abaixo, os investimentos previstos convergem mais para reforçarem o padrão de especialização, não se apresentando uma estratégia clara de mudança nas estruturas econômicas e sociais, além de a inserção internacional. Sendo assim, são privilegiados os grandes pólos dinâmicos, e intensificada a especialização (conforme será visto nos dados da competitividade do Nordeste, capítulo 6). Soma-se a isso, que elevar a participação do Nordeste no PIB nacional de 12% para 15,6% (significa um incremento anual de 0,14%, até 2025), quando o resultado obtido em 2007, segundo o IBGE, foi de 13,7%, e que a mais de 30 anos oscila em torno dos 12% a 13%, não significa promover uma mudança estrutural e, muito menos, a social. É preciso ir além, a falta de estratégia para se transformar a estrutura econômica e social é reforçada com os dados abaixo.

Quanto às metas, objetivos e cenários desejados para aos anos de 2010, 2015 e 2025.

Tabela 5.1 – Comparação do Cenário Tendencial e Desejado Contido no PDNE.

Variáveis	2002	2010		2015		2025	
		Tend.	Des.	Tend.	Des.	Tend.	Desej.
PIB Brasil (R\$ bilhões)	1.346,0	1.772,4	-----	2.219,4	-----	3.684,5	-----
Crescimento do PIB no Brasil (%)		3,5	-----	4,6	-----	5,2	-----
PIB Nordeste (R\$ bilhões)	181,9	239,5	248,9	299,9	320,8	497,9	574,4
Crescimento do PIB no NE (%)		3,5	4	4,6	5,2	5,2	6
Participação do NE/ Brasil	13,5	13,5	14,1	13,5	14,5	13,5	15,6
População Brasil (mil)	148.184,3	196.834,1	-----	208.468,0	-----	230.138,9	-----
População Nordeste (mil)	51.019,01	53.904,5	53.904,5	56.558,2	56.558,2	61.497,4	61.497,4
População Nordeste/ Brasil (%)	27,7	27,4	27,4	27,1	27,1	26,7	26,7
PIB-Per capita do Brasil (R\$)	7.631,0	9.004,7	-----	10.646,0	-----	16.010,1	-----
PIB-Per capita do Nordeste (R\$)	3.694,0	4.443,6	4.618,2	5.303,0	5.671,3	8.096,8	9.340,7
PIB-Per capita do NE / Brasil(%)	48,4	49,4	51,3	49,8	53,3	50,6	58,3
PEA Brasil (mil)	83.243,2	94.480,4	-----	104.234,0	-----	119.672,2	-----
PEA Nordeste (mil)	22.515,5	24.796,1	24.796,1	27.148,0	28.279,1	30.784,7	33.208,6
População ocupada Brasil (mil)	75.458,2	86.000,0	-----	98.200,0	-----	113.400,0	-----
População ocupada Nordeste (mil)	20.550,8	22.800,0	23.200,0	25.600,0	26.600,0	29.200,0	31.600,0
Taxa de desemprego aberto Brasil	9,4	9,0	-----	5,8	-----	5,2	-----
Taxa de desemprego aberto Nordeste	9,8	8,1	6,4	5,7	5,9	5,0	4,8
Nível de escolaridade Brasil	6,4	7,2	-----	7,9	-----	9,9	-----
Nível de escolaridade Nordeste	5	5,8	6,0	6,6	7,1	8,7	9,9
Taxa de analfabetismo Brasil	11,2	10,4	-----	9,7	-----	7,3	-----
Taxa de analfabetismo Nordeste	22,4	20,3	18,4	18,1	14,5	13,5	8,4
Mortalidade infantil Brasil	25,06	20,5	-----	17,8	-----	12,8	-----
Mortalidade infantil Nordeste	37,65	30,4	27,5	25,7	22,1	17,4	11,6
Domicílios com abastecimento de água Brasil	82,5	88,3	-----	92,8	-----	100,0	-----
Domicílios com abastecimento de água Nordeste	72,1	77,2	82,2	81,1	90,1	87,4	99,5
Domicílios com esgotamento sanitário Brasil	48	55,6	55,6	62,1	62,1	77,6	77,6
Domicílios com esgotamento sanitário Nordeste	25,7	29,8	33,2	33,3	42,1	77,1	77,1

Fonte: PDNE, 2006.

A tabela 5.3 apresenta o cenário tendencial e desejado. As metas estabelecidas no Plano são nítidas, o que cabe aqui é uma reflexão quanto às políticas para C,T & I. Em resumo, não consta nesse cenário desejado. Ou seja, não se percebem, no cenário desejado,

estatísticas quanto à porcentagem do PIB investido em pesquisa científica e tecnológica até 2025; quais as metas; os valores destinados a bolsas e a fomento à pesquisa; quantidade de grupos de pesquisa na Região; a universalização do ensino básico e superior, que no Nordeste ainda está muito a desejar, entre outros.

No que se refere aos eixos e projetos estratégicos do Plano, têm-se os seguintes pontos: distribuição de ativos sociais como conhecimento; expansão do ensino médio e interiorização das universidades; redistribuição de terra; ampliação do acesso aos serviços sociais básicos, entre outros, visando aumentar a inserção produtiva, reduzir as desigualdades e permitir a inclusão social; o fortalecimento da competitividade sistêmica⁷¹ (capacitação humana, inovação e capacitação tecnológica), ampliar e modernizar a infra-estrutura (duplicação da BR-101, construção da transnordestina, modernizar portos e aeroportos); ampliar o sistema elétrico e a rede de gasoduto; promover as exportações, **adensar as cadeias produtivas** – fruticultura, aquicultura, piscicultura, grãos, software, têxtil e confecções, couro e calçados, e outros.

Quanto ao adensamento das cadeias produtivas, não parecem estar claramente definidas as ações de política, pois não está explícito no Plano o fortalecimento da cadeia, a partir da promoção e dos investimentos em conhecimento, no aprendizado inovativo contextualizado; as interações entre produtores, fornecedores e consumidores; enfim, no processo sistêmico da inovação. Soma-se a isso a falta de indicação, nesses eixos estratégicos, de uma política C,T&I, configurando-se o seu uso mais por estar na “moda”, mas não enquanto estratégia de política. Observa-se, nos cenários montados acima, o direcionamento estratégico exclusivamente para os fatores tangíveis e localizados principalmente no litoral.

⁷¹ Para Coutinho *et al* (1994), as dimensões sistêmicas da competitividade estão ligadas aos fundamentos sociais: educação básica; qualificação e treinamento do trabalhador; novas organizações produtivas; mercado de trabalho cooperativo; qualidade do mercado de trabalho. Soma-se a isso o desenvolvimento das capacidades tecnológicas e a promoção da cooperação; o incentivo à ciência, à tecnologia, ao conhecimento e ao aprendizado. São necessários, também, investimentos em infra-estrutura física: energia; transporte; telecomunicações; rodovias; entre outras. Além de incentivos ao crédito; ao financiamento e a promoção das exportações.



Figura 5.4 – Mapa dos Principais Projetos de Infra-estrutura.

Fonte: Ministério do Planejamento.

Quanto à estratégia espacial e nas grandes apostas estratégicas, colocados no PDNE, destacam-se os principais investimentos a serem realizados com base na divisão das oito sub-regiões. Os critérios para identificar as sub-regiões já foram destacados acima. Assim, conforme enfatizado na agenda de prioridades de investimentos (privados, infra-estrutura e FNE), a estratégia espacial do PDNE envolve áreas de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda.

Então, vejamos os projetos destacados por sub-regiões em termos de valores do empreendimento dos principais projetos previstos (PDNE, 2006, p. 130-145):

- I) Litorânea Sul (abrangendo parte da Bahia, Sergipe e Espírito Santo).** Essa sub-região que concentra um dos maiores PIB absoluto do Nordeste, R\$ 42,4 bilhões (em 2001) e uma renda *per capita* de R\$ 4.975,00 (2001). Entre os investimentos previstos são: Bahia Sul Celulose/BA (aumento da produção de celulose - R\$ 2,640 bilhões); M. Dias Branco/BA (fabricação de massas e biscoitos – R\$ 1,320 bilhões); Indorama/BA (unidade têxtil – R\$ 660 milhões); Continental Ag/BA (fábrica de pneus – R\$ 572 milhões); Usina Termoelétrica de Camaçari/BA (R\$ 568 milhões); Cimentos Sergipe/Grupo Votorantim (R\$ 440

milhões); Bridgestone Firestone/BA (automóveis R\$ 373,6 milhões); Bahia Sul Celulose (aumento da base de plantio de eucaliptos – R\$ 286 milhões); Usina Termoeletrica Sergipe (R\$ 202 milhões); BR-101 (R\$ 148 milhões); entre outros. É a sub-região que concentra o maior volume de investimentos R\$ 12,0 bilhões.

II) Litorânea Leste (territórios de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas).

Apresenta o segundo PIB absoluto e *per capita*, de R\$ 37,4 bilhões e R\$ 4.025,16, respectivamente (dados de 2001). Destacam-se os seguintes investimentos previstos: Refinaria de Petróleo/PE (R\$ 5,75 bilhões, sendo que atualmente o valor está em torno de 23 bilhões, Programa de Aceleração do Crescimento); Poliéster/PE (R\$ 1,840 bilhões); Estaleiro/PE (R\$ 391 milhões); Central de Distribuição/PE (R\$ 242,9 milhões); Porto de Suape/PE (R\$ 238 milhões); Aeroporto de Maceió/AL (R\$ 217 milhões); Usina Termoalagoas (R\$ 214 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 9,534 bilhões.

III) Litorânea Norte (território do Ceará, Maranhão e Piauí).

Para o ano de 2001 apresentava-se um PIB absoluto de R\$ 17,75 bilhões, e um PIB *per capita* de R\$ 3.133,48. Dentre os investimentos previstos, destacam-se: Nova Atlântida/CE (construção de hotéis, “resorts” e condomínios residenciais – R\$ 3,450 bilhões); Centro Espacial de Alcântara/MA (R\$ 650 milhões); Agesco/CE (construção de empreendimentos turísticos e hoteleiros – R\$ 546,85 milhões); Grupo Hoteleiro Dom Pedro/CE (R\$ 563,94 milhões); Usina Termo-Ceará/CE (R\$ 457 milhões); Porto de Pacem/CE (R\$ 250 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 6,595 bilhões.

IV) Cerrados (área de fronteiras agrícolas, territórios do Maranhão, Piauí e Bahia).

Em 2001, com um PIB absoluto de R\$ 8,0 bilhões e um PIB *per capita* de R\$ 2.946,70. Apresenta os seguintes investimentos previstos: BR-135/BA (R\$ 136 milhões); Brasil Ecodiesel/PI (R\$ 9,2 milhões); Ferrovia Norte-Sul, Ramal Sul/MA (R\$ 55 milhões). Investimentos totais: R\$ 223 milhões.

V) Meio-Norte (Maranhão e centro-oeste do Piauí).

Em 2001, o PIB absoluto e PIB *per capita* eram R\$ 7,2 bilhões e R\$ 1.491,90, respectivamente. Nesta sub-

região constam os seguintes investimentos: Aeroporto de Barreirinhas/MA (R\$ 10 milhões) e na rodovia estadual MA-034 (R\$ 10 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 75 milhões.

VI) Ribeira do São Francisco (Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe).

Apresentava, em 2001, um PIB absoluto de R\$ 8,0 bilhões e com um PIB *per capita* equivalente ao da sub-região de Cerrados. Destacam-se os seguintes investimentos: Revitalização do São Francisco/Nordeste (obras de saneamento ambiental – R\$ 1,000 bilhão, atualmente o valor já ultrapassa essa cifra); Projeto Baixo do Irecê/BA (captar água irrigada do São Francisco – R\$ 750 milhões); Canal do Sertão/AL (R\$ 600 milhões); Projeto Salitre/BA (R\$ 362 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 3,430 bilhões.

VII) Sertão-Norte (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco).

Com um PIB absoluto de R\$ 24,2 bilhões e, apresentando a maior população residente, tendo um PIB *per capita* de R\$ 2.093,2. Entre os investimentos, destacam-se: Ferrovia Transnordestina/Nordeste (R\$ 4,278 bilhões); Integração de Bacias/Nordeste (R\$ 4 bilhões); Usina Termoelétrica Vale do Açú/RN (R\$ 1,190 bilhões). Representa o segundo maior volume de investimentos totais previstos: R\$ 10,12 bilhões.

VIII) Sertão-Sul (Sergipe, Bahia e Minas Gerais⁷²).

Consta de um PIB absoluto de R\$ 13,6 bilhões, estando previstos os seguintes investimentos: Petrobrás/BA (R\$ 391,6 milhões); Companhia Brasileira de Cimentos/BA (R\$ 262,3 milhões); Pirelli Pneus/BA (R\$ 176 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 1,121 bilhões.

Os investimentos apresentam-se concentrados nas sub-regiões que apresentam um maior dinamismo em termo de PIB e PIB *per capita*. Em suma, a estratégia de política voltada para a promoção das transformações da estrutura produtiva e social não se faz presente nesses investimentos previstos. Acrescenta-se, ainda, que não constam, pelo menos no âmbito do Plano, estudos indicando se esses investimentos serão promissores em um longo

⁷² Municípios atendidos pelo FNE.

prazo e o seu possível efeito encadeamento e a promoção da distribuição de renda. Além de não se perceber uma estratégia de distribuição e acesso aos fatores intangíveis.

O gráfico 5.1 (abaixo) sintetiza os principais valores (em porcentagem) destinados para as oito sub-regiões, conforme estabelecidos no PDNE.

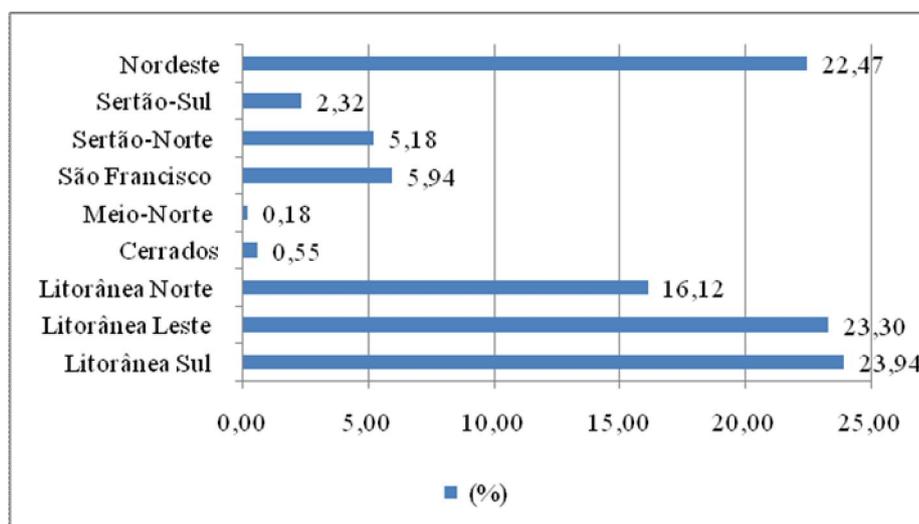


Gráfico 5.1 – Distribuição Percentual dos Investimentos Previstos no PDNE para as Sub-regiões do Nordeste do Brasil.

Fonte: MDIC – RENAI, 2005. PDNE, 2006.

O total de investimentos previstos para as sub-regiões é R\$ 40,920 bilhões. Desse valor, Litorânea Sul ficou com 23,94%, Litorânea Leste, 23,30%, Nordeste⁷³, 22,47%, Litorânea Norte com 16,12%. Essas quatro sub-regiões perfazem 85,88% dos investimentos previstos. As demais sub-regiões somam apenas 14,12%.

Em termos de distribuição dos projetos, observa-se uma re-concentração, a exemplo do ocorrido nas décadas que marcam a segunda metade dos anos 1950, quando os instrumentos regionais beneficiaram alguns estados da Região, favorecendo o surgimento de algumas áreas e pólos dinâmicos. Os principais estados beneficiados com participação nos investimentos e projetos previstos foram: Bahia, Pernambuco e Ceará, somando 69,05% dos projetos e 60,77% dos investimentos previstos. O Gráfico 5.2 (abaixo) sintetiza isso.

⁷³ Referente aos investimentos que não se direcionam a uma sub-região específica, mas a um conjunto de sub-regiões ou a Região como um todo. Exemplo: Transnordestina, Transposição do Rio São Francisco.

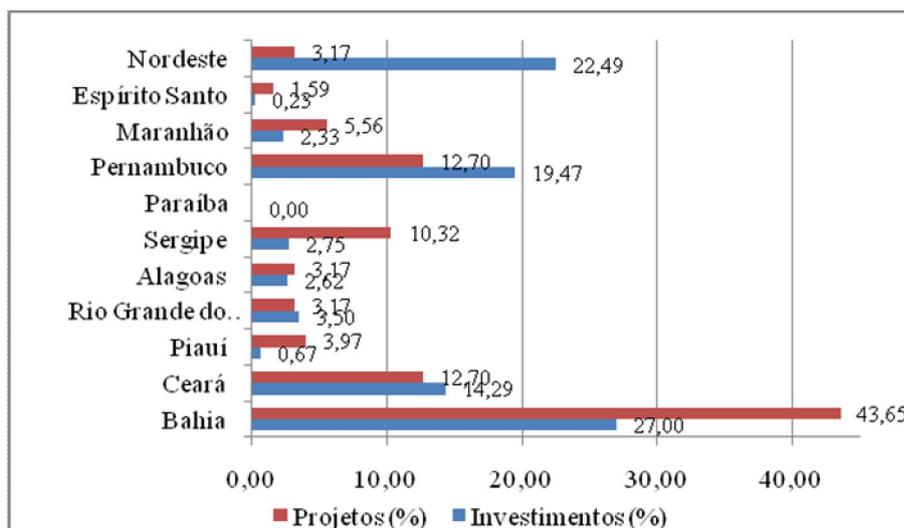


Gráfico 5.2 – Total de Investimentos e Projetos Previstos no PDNE por Estados do Nordeste.
Fonte: MDIC – RENAI, 2005. PDNE, 2006.

Isso revela o caráter concentrador dos investimentos planejados no Nordeste, mostrando que a história se repete nas décadas recentes. O estado da Paraíba, segundo consta no Plano, não apresenta projetos nem investimentos previstos e específicos para esse estado, quando se analisa os projetos destinados para as sub-regiões⁷⁴. E quanto à estratégia para o desenvolvimento da Região, coloca-se a infra-estrutura socioeconômica (projeto São Francisco, Transnordestina, duplicação e recuperação de estradas) como prioridade para o Nordeste. Além da concentração dos investimentos principalmente nas áreas e pólos dinâmicos da Região. Não há um mapeamento dos arranjos produtivos e inovativos locais, nem menção nem os possíveis impactos dos investimentos nos mesmos, percebe-se que não se configura enquanto uma prioridade estratégica. Nesse sentido, a especificação em termos de projetos e investimentos, parece que os estudiosos e elaboradores do Plano decidiram colocar os arranjos produtivos por estar na “moda”. E não por perceber que as estratégias políticas de promoção das capacidades de aprendizado e inovação nesses arranjos e sistemas produtivos poderiam ser o caminho para dinamizar e potencializar o sistema regional de inovação e assegurar a mudança econômica e social. Assim, o conjunto de investimento destina-se, em grande parte, à fábrica de cimentos, automóveis, hotéis, *resorts*, áreas irrigadas,

⁷⁴ No anexo do Plano, são destacados os projetos de infra-estrutura para o Nordeste, sendo a Paraíba contemplada nos seguintes projetos: Rede de distribuição de PEAD com investimentos de R\$ 10,0 milhões; Gasoduto (municípios de João Pessoa e Campina Grande) com investimento de R\$ 49,0 milhões. Esses dois com previsão prevista para o ano de 2005, ano que antecede o texto da PDNE. Outro investimento previsto é a duplicação da BR-230 (município de Campina Grande e João Pessoa) com investimentos de 131,00 milhões e ano de conclusão previsto para 2007.

indústria de calcário, plásticos, e outros; embora muitos desses investimentos sejam da alçada da iniciativa privada.

A ausência dos investimentos em ciência e tecnologia, em conhecimento e aprendizado fica evidente no Plano. O único investimento direcionado ao campo científico e tecnológico está direcionado ao Centro Espacial de Alcântara⁷⁵, no Maranhão. E que se torna uma oportunidade de desenvolver pesquisas nessa área, além de firmar outras parcerias, exemplo da já existente. No entanto, esses investimentos representam, relativamente, apenas 0,016% do total previsto.

Conforme pode ser visto, os planos apresentam uma tentativa de articular os diversos atores sócio-econômicos e políticos; as várias instituições públicas e privadas para a construção de um cenário futuro desejado, qual seja a redução das disparidades regionais. No entanto, quando se analisa a previsão de investimentos, esses objetivos parecem ficar distante do previsto. Assim, o problema reside na escolha da estratégia para se fazer a mudança na estrutura econômica e social, como diria Furtado. E aqui vale um paralelo com a estratégia adotada por Furtado para romper com a estrutura oligárquica do Nordeste e criar a burguesia industrial e industrializar a Região, quando elaborou *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*. Conforme colocava Furtado (1999), o importante é saber quais forças comandam as decisões estratégicas. Naquele tempo era a indústria, e hoje? Vive-se a era da informação, do conhecimento, do aprendizado inovativo. Portanto, o caminho ou o direcionamento estratégico de políticas deve ter como eixo esses elementos estruturantes e estruturadores do Sistema de Inovação, ou seja, os fatores intangíveis.

5.2.3 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os Territórios da Cidadania

No ano de 2007 o governo federal, em meio a uma percepção de contexto macroeconômico favorável e uma menor vulnerabilidade externa, lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, através da desoneração de tributos e incentivo aos investimentos (públicos e privados), possui o intuito de expandir o crescimento. Entre as medidas econômicas, visando promover o crescimento, estão: investimentos em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento; criação de um ambiente favorável aos investimentos (marco regulatório, defesa da concorrência); promoção da desoneração e administração tributária e medidas fiscais de longo prazo. Em síntese, o objetivo consiste em

⁷⁵ Destaca-se a parceria estabelecida entre Brasil-Ucrânia do desenvolvimento de pesquisas espaciais.

criar condições para investimentos de longo prazo, sendo a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) instituições fundamentais nesse processo. A tabela 5.2 (abaixo) sintetiza os montantes dos investimentos em infra-estrutura no País.

Tabela 5.2 – Brasil - Previsão de Investimentos em Infra-Estrutura pelo PAC, 2007-2010 (R\$ Bilhões correntes).

EIXOS	2007	2008-1010	TOTAL
Logística	13,4	44,9	58,9
Energética	55,0	219,8	274,8
Social e Urbana	43,6	127,2	170,8
TOTAL	112,0	391,9	503,9

Fonte: PAC, 2007.

Três são os eixos principais de investimentos do PAC (2007-2010): sócio-urbano, com um montante de R\$ 170,8 bilhões; logístico, com investimentos previstos da ordem de R\$ 58,3 bilhões; e energia, com investimentos previstos de R\$ 274,8 bilhões, perfazendo assim o total de investimentos previstos, para o período 2007 a 2010, de R\$ 503,9 bilhões, sendo R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo central e R\$ 436,1 bilhões das estatais federais e da iniciativa privada.

No Nordeste o programa contempla os três eixos de investimentos acima descritos. A previsão de investimentos para a Região, de acordo com os três eixos colocados acima, são: logística, R\$ 7,9 bilhões; energética, R\$ 29,3 bilhões; e sócio-urbano, R\$ 43,7 bilhões. Somando-se um investimento no Nordeste de R\$ 80,4 bilhões, ou 15,96% dos investimentos. Acrescentam-se investimentos de: 10,10% na Região Norte; 25,90% na Região Sudeste; 7,44% na Região Sul; 4,78% na Região Centro-Oeste; e 35,82% de investimentos de caráter nacional, ou seja, localizados em duas ou mais regiões.

Conforme pode ser visto, o PAC⁷⁶ guarda grandes semelhanças e dá continuidade às políticas estabelecidas no “*Brasil em Ação*” e “*Avança Brasil*”, progredindo em alguns

⁷⁶ O PAC nada mais é do que um conjunto de projetos, notadamente de infra-estrutura, energia, transporte. Notadamente, mas não exclusivamente. E que está há anos na carteira do BNDES, esperando para ver se chega dinheiro, interessados na execução, além de projetos novos que surgiram nesses últimos anos. No primeiro governo de Fernando Henrique, ele apresentou o PAC dele, que se chamava “*Brasil em Ação*”, uma coisa assim. Depois, o segundo mudou o nome, mas é a mesma coisa, é a carteira de projetos que está no BNDES (CANO, 15/10/2009).

pontos e ampliando os investimentos necessários para a realização do programa. Volta-se a se colocar como estratégia política os investimentos tangíveis e a idéia da integração nacional.

Além desses investimentos do PAC, têm-se os financiamentos ao setor produtivo no Nordeste por meio do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), e que no período de 2003 a 2008 executou um montante de R\$ 27 bilhões (BNB, 2009), e envolve também ações de infra-estrutura, incentivos às exportações, e outros.

Uma questão a ser colocada é que o governo deveria criar mecanismos para esses investimentos públicos terem contrapartida. Um exemplo seria as empresas do setor produtivo do Nordeste, beneficiadas com financiamento público, destinarem parte dos seus lucros para investimentos em pesquisa científico-tecnológica e de inovação; além de investimentos na capacitação da força de trabalho (investimentos intangíveis) e participação dos trabalhadores nos lucros advindos destes investimentos públicos. Não se pode repetir o erro do passado, quando os mecanismos de incentivos fiscais privilegiaram os grandes capitais produtivos, deixando uma dívida social persistente nos dias atuais (OLIVEIRA, 2009 – Discurso proferido no Seminário Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste, promovido pelo Centro Internacional Celso Furtado, Recife – PE).

Em 2007, ainda lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), elaborada pelo BNDES. A única menção feita ao Nordeste na Política, refere-se à ampliação dos investimentos do Banco, sem, portanto, informar valores. Ressalta-se, ainda, que essa Política tem como foco, articulada com a Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais, “a promoção das atividades produtivas **no entorno** de projetos industriais e de infra-estrutura (PDP, 2007, p. 28, grifo nosso).

Em 2008, o governo federal lançou mais um Programa, *Territórios da Cidadania*, seguindo o objetivo de reduzir as disparidades regionais, embora o foco fosse, especificamente, o meio rural e os municípios do interior que não apresentam dinâmica própria, consideradas áreas de maiores desigualdades econômicas e sociais, além de municípios dependentes exclusivamente dos repasses do governo federal.

Entre os critérios para identificar os territórios e adotá-los como foco de atuação políticas estão: baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária, áreas indígenas e quilombolas, elevado número de beneficiários do Programa Bolsa Família, municípios com baixo dinamismo econômico, entre outros.

Nesse sentido, esse Programa envolve uma ação conjunta de 17 ministérios, além das secretarias especiais e de algumas empresas estatais (BNB, BNDES, e outras). Entre as ações em execução e as que serão alvos de ações do governo federal, destacam-se: direitos e desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação e cultura, infra-estrutura, apoio à gestão territorial e ações fundiárias. Ações essas, em grande medida, já haviam sido estabelecidas no PDNE.

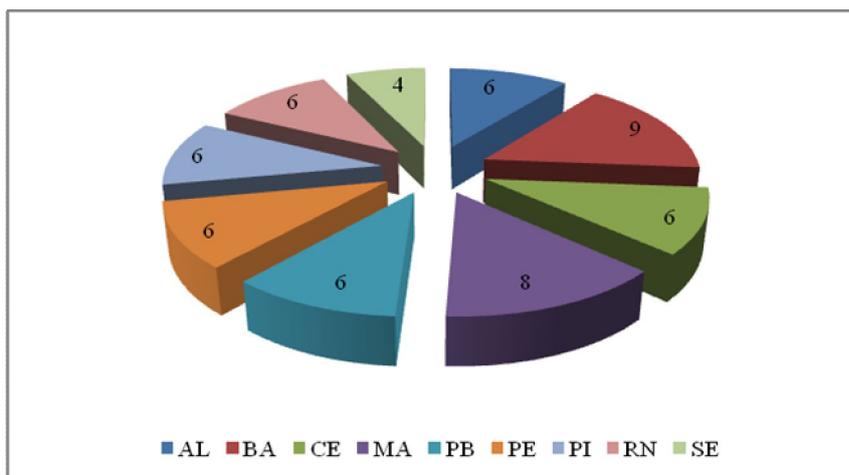


Gráfico 5.3 – Região Nordeste – Distribuição das Áreas de Atuação do Programa Territórios da Cidadania, por Estado, 2009.

Fonte: Portal da Cidadania, 2009.

No Nordeste são identificados 57 Territórios distribuídos conforme o gráfico 5.3 (acima). A Região constitui quase metade dos Territórios estabelecidos no Brasil, que são um total de 120 (cento e vinte) em 2009.

Para o ano de 2008 foram despendidos recursos da ordem de R\$ 9,3 bilhões para 181 ações, conforme os eixos destacados acima, nos mais de 60 Territórios da Cidadania espalhados pelo País, à época. Em 2009, ampliou-se para 120 o número de territórios, sendo previstas um total de 203 ações e, em termos de recursos, R\$ 24,9 bilhões. Foram realizadas 184 ações, 90,6% das ações previstas, e executados R\$ 19,4 bilhões ou 79% do previsto (PORTAL TERRITÓRIO DA CIDADANIA, 2010).

Esse programa deixa claro que o foco de política do governo se concentra na questão social entendida enquanto benefícios sociais para a população de baixa renda e que cria um certo grau de dependência em relação ao governo federal e fica a depender da continuidade desses programas no caso de haver uma alternância de governo. Além de não se caracterizar

enquanto programas estruturadores e que possam assegurar a transformação econômica e social.

Por fim, dada a análise das ações propostas nos planos e programas, cabe aqui fazer menção ao relatório elaborado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), realizado em 2008. O objetivo desse estudo consistiu em “construir uma proposta de agenda estratégica em C,T&I para a Região Nordeste, capaz de convergir ações realizadas por meio de diversas instituições, públicas ou privadas, dentro de uma perspectiva regional de desenvolvimento” (CGEE, 2008, p. 5).

A partir de discussões realizadas com vários segmentos e estudiosos da Região, e procurando perceber as ações convergentes entre as instituições atuantes no Nordeste, o estudo formula a sua agenda de C,T&I, tendo por base os planos acima analisados, além de outras ações do governo federal como o Plano de Ação 2007-2010 de C,T&I, o PAC Energia, os Planos Diretores da EMBRAPA, os Planos Estaduais de C,T&I, entre outros.

Nesse sentido, o estudo não procurou realizar um diagnóstico sobre C,T&I, mas sim, a partir das ações das diversas instituições e do que foi estabelecido nesses planos e programas, identificar os pontos de convergências, buscando estabelecer uma agenda comum para o desenvolvimento regional com base na promoção da ciência, da tecnologia e da inovação. Desse modo, mapeiam-se as áreas dinâmicas de cada estado e procura-se identificar a base técnico-científica do Nordeste, observando as concentrações e os vazios tecnológicos, ou seja, os estados que apresentam certo acúmulo em pesquisa tecnológica, a exemplo de software, biotecnologia, fármacos, e outros. Porém, esse diagnóstico apresenta-se limitado ao não citar, por exemplo, o caso da Paraíba, que é o primeiro em doutores *per capita* no Nordeste (capítulo 6) e apresenta um desenvolvimento tecnológico em fitoterápicos e já desenvolvia pesquisa na área da TV digital, software, e outros.

Assim, os vazios tecnológicos estão localizados principalmente no Semi-Árido e no Meio-Norte (conforme visto acima, compreende o Maranhão e o Piauí). O diagnóstico aponta alguns avanços (por exemplo, ao tentar identificar a base técnico-científica), embora, por outro lado, utilize-se dos critérios de ação estabelecidos no PNDR e PDNE, a exemplo da divisão das sub-regiões (ver seção acima) e que, conforme pode ser visto, apresenta-se insuficiente para se compreender a natureza concreta dos problemas.

Um ponto positivo do relatório refere-se ao mapeamento das diversas instituições, públicas e/ou privadas que congregam o Nordeste, destacando-se as instituições de ensino

superior, técnico, de aprendizado industrial, entre outras. Recentemente, assiste-se no Brasil e no Nordeste à construção de diversas escolas técnicas.

Assim, embora se procure estabelecer uma agenda estratégica centrada no fomento a P & D, na inovação regional, na promoção dos empreendimentos inovadores, na capacitação dos recursos humanos para a C,T&I, observa-se que nas ações de políticas estabelecidas nos planos e programas que resultaram no diagnóstico não se tem uma estratégia de política deliberada para essas áreas, muito embora nem todos os planos, a exemplo do Plano de Ação de C,T&I, tenham sido contemplados nesse trabalho de dissertação, mas procurou-se analisar aqueles que podem ser identificados como os dois principais e que constituem os marcos referenciais para se elaborar outros planos para a Região, o PNDR e o PDNE.

Então, as recomendações do relatório do CGEE passam pela promoção da articulação, da cooperação, da formação de redes entre as instituições. Criação de outras instituições e centros de inovação, adiciona-se o desenvolvimento da pesquisa e capacitação dos recursos humanos. Ressalta-se que essas recomendações são o caminho subjacente a uma estratégia de política deliberada. Porém, apenas idealizá-las não constitui uma estratégia de política.

Em síntese, observa-se, a partir dos anos 2000, um conjunto de ações e de políticas públicas de investimentos por parte do Estado brasileiro, porém salienta-se a necessidade de formular e implementar uma política regional de desenvolvimento consistente e adequada às novas realidades do capitalismo global.

Ainda, conforme salienta Furtado, a Política Regional deve estar inserida em um contexto mais amplo de política de desenvolvimento nacional. Para isso, o Estado é fundamental. Esta Instituição deve protagonizar a mobilização das forças socioeconômicas que determinam as decisões econômicas estratégicas, bem como mobilizar a sociedade civil em torno dessa macropolítica de desenvolvimento. Assim, essa política de desenvolvimento, fundamentada no enfoque teórico-metodológico e analítico neo-schumpeteriano e estruturalista, **pode** ser o vetor de transformação da realidade socioeconômica, isto é, o caminho para atingir o desenvolvimento, rompendo com as estruturas do subdesenvolvimento persistentes na economia brasileira e do Nordeste.

5.3 Considerações: elementos para uma estratégia de desenvolvimento

A tentativa de pensar uma ação sistêmica de desenvolvimento passa pela articulação dos diversos atores políticos, econômicos, sociais e institucionais. Quanto ao primeiro, refere-se à vontade política dos representantes legítimos de uma determinada sociedade de pensar um plano de desenvolvimento regional, transformá-lo em Lei e colocá-lo em prática. Juntamente com essas forças político-sociais devem ser estabelecidas cooperação e interação com as forças econômicas que direcionam as decisões estratégicas do desenvolvimento. Quando se fala em forças econômicas refere-se, também aos Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, emergentes como nos mais diversos recantos da Região Nordeste, desde os mais robustos aos mais rudimentares, e que precisam cooperar para a promoção do aprendizado inovativo.

Outra questão trata-se da força institucional importante para levar adiante esse processo de implantação de uma Política Regional, a exemplo de 50 anos atrás, quando da inovação institucional GTDN/SUDENE.

O conjunto de instituições, imbuído de um modelo teórico-metodológico e analítico, pode levar adiante esse processo, ou seja, promover o desenvolvimento da capacidade de inovação, aprendizado, conhecimento e de sua difusão intra-fronteira e inter-fronteira regional. Para isso, são necessárias articulação, cooperação e interatividade institucional. Daí a importância da SUDENE, do Banco do Nordeste, que, interagindo com a política nacional e com o Ministério da Integração, articule no âmbito regional, junto com as universidades, institutos de pesquisa, secretarias de Ciência e Tecnologia dos estados, a capacidade de inovação, aprendizado e conhecimento regional e extra-regional. A SUDENE não pode ser mais uma instituição de terceiro ou quarto escalão. Deve-se propor um novo modelo institucional adequado às novas realidades, sendo uma *instituição autônoma financeira e politicamente*. Assim, a SUDENE empoderada juntamente com as universidades pode dinamizar e potencializar o sistema regional de inovação.

Esses fatores, considerados chave para a dinâmica da acumulação, crescimento e desenvolvimento (econômico e social), não podem virar “bordão” ou “moda”, dado que todos colocam em seus discursos a necessidade e importância desses fatores intangíveis para a geração e distribuição da riqueza material e para o progresso da sociedade atual, a técnica e os valores (FURTADO, 1998). Eles devem ser entendidos como modo ou maneira de promover a mudança estrutural.

Não se busca aqui tratar o desenvolvimento como um mito ou a panacéia para o Nordeste, buscando atingir os padrões de consumo dos centros do capitalismo. Busca-se, sim, diante da heterogeneidade estrutural e social ainda persistentes, uma elaboração, mas, principalmente, uma estratégia de Política Regional de desenvolvimento, articulada, com base na cooperação e interação entre as instituições públicas e privadas, na tentativa de promover e desenvolver as capacidades de inovação, de aprendizado, de acúmulo e difusão do conhecimento, ou seja, o desenvolvimento. O que foi iniciado há 50 anos, mas não levado adiante.

Ao mesmo tempo, constata-se que as iniciativas recentes não podem assegurar as mudanças nas estruturas porque não se tem uma estratégia política, levando a estrutura produtiva apenas a adequar-se às novas necessidades do paradigma tecno-econômico vigente, a uma reconfiguração da divisão trabalho, não promovendo as transformações econômicas e sociais, e combater as disparidades regionais. Os investimentos contidos nos projetos e programas não estão sendo direcionados estratégica e deliberadamente para os fatores intangíveis acima mencionados, por meio de um planejamento regional de longo prazo. E nem para a dinâmica do sistema regional de inovação a partir da dinamização de seus subsistemas, e dos Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, a lógica prevalecente ainda é o investimento em infra-estrutura física, cujo intuito é ligar os pólos e áreas dinâmicos. Esquecendo-se de que a ligação entre os atores tem que se dar, principalmente pelo conhecimento, aprendizado, cooperação formal.

O que se assiste nesses planos, programas e projetos é “mais do mesmo”, ou seja, as preceptivas de investimentos estão concentradas nos estados e nas áreas dinâmicas que historicamente tiveram os benefícios fiscais e financeiros das instituições responsáveis pelo fomento ao desenvolvimento da Região, conforme se observou nos dados acima. Confirma-se, assim, duas assertivas:

- I) A experiência das políticas de desenvolvimento para a Região foi capaz de intensificar o desenvolvimento industrial, em moldes capitalistas, promovendo a mudança nas estruturas produtivas e, em decorrência disso, o crescimento econômico, a acumulação de capital. Porém não assegurou o desenvolvimento, aqui entendido como mudança social a partir da distribuição de riqueza, e elevação das condições de vida da maior parcela da população.

II) As políticas de desenvolvimento podem ser capazes de promover o desenvolvimento sócio-econômico e reduzir as disparidades regionais, se as mesmas forem elaboradas e executadas com base na compreensão acerca do papel do Sistema de Inovação e dos conflitos de interesses entre os atores político-sociais. Essas políticas são condutoras de um processo de desenvolvimento com mudança nas estruturas produtivas, incorporação do progresso técnico e aumento da “competitividade dinâmica e sustentável”; bem como, da mudança social. Então, pode-se dizer que os limites e possibilidades dessas políticas de desenvolvimento estão, de um lado, na compreensão por parte dos *policy-makers* desses referenciais teórico-analíticos e no direcionamento de políticas de desenvolvimento balizadas nesses referenciais, de outro, na construção social de um novo sujeito histórico, pelas forças sociopolíticas interessadas em novas decisões econômico-estratégicas.

Dessa forma, a cooperação, interação e articulação do conjunto de instituições presentes e atuantes no Nordeste devem direcionar os seus esforços em torno de uma estratégia de política que efetivamente conduza a economia da Região a uma mudança estrutural. E a liderança deve ficar a cabo das instituições conhecedoras do Nordeste, com um acúmulo de conhecimento e uma macrovisão sobre a Região. Destacam-se, assim, algumas instituições que poderiam ser protagonistas: a SUDENE, o Banco do Nordeste, as Universidades, Institutos de Pesquisa, o Instituto Nacional do Semi-Árido, as Secretarias de Ciência e Tecnologia, Escolas Técnicas, entre outras instituições que, empoderadas política e financeiramente, poderão ser vetor dinâmico de transformação sócio-econômica. O importante é ter a estratégia de Política e definir quem vai conduzi-la.

Em síntese, os últimos quinze anos são marcados por vazios, reflexões e propostas de ações de política para a Região Nordeste. Porém, o que falta é uma estratégia política consistente, deliberada e articulada, partindo de um diagnóstico sistêmico e que tenha como horizonte a efetiva transformação estrutural. Essa estratégia de política deve independer de alternância de governo.

6 UMA ESTILIZAÇÃO DA MACROECONOMIA DA INOVAÇÃO EM UMA REGIÃO PERIFÉRICA: CRESCIMENTO, PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA, INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL (1994-2009)

No capítulo anterior procurou-se identificar e analisar as principais ações e planos elaborados, executados e em processo de implementação, a partir da estabilização macroeconômica com o Plano Real (1994). Este capítulo tem como objetivo analisar a macroeconomia da inovação do Nordeste, procurando corroborar a nossa hipótese, qual seja, a ausência de estratégia de política de desenvolvimento para a Região. Para tanto, procura mostrar as tendências, os desníveis regionais, os gastos em ciência e tecnologia, enfim, o desempenho da economia de uma Região periférica, no período após o Real (1994-2009).

Para isso, utilizaram-se as principais bases de dados secundárias do País: as pesquisas elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC/IBGE); além dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MIDIC); e os dados do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). A análise desses dados procura mostrar os baixos indicadores e desempenho do Nordeste em relação a outras regiões, refletindo, assim, a ausência de uma estratégia de política, ao mesmo tempo em que aponta para um novo horizonte.

6.1 As disparidades de Renda *per capita* e de Produto

O gráfico 6.1 (abaixo) apresenta uma evolução comparada do Valor Adicionado Bruto do Nordeste e das demais Regiões do País, para os anos 1995 a 2007. Os dados são reveladores de um relativo desempenho das regiões em termos de Valor Adicionado, mostrando-se significativa, principalmente a partir de 2004.

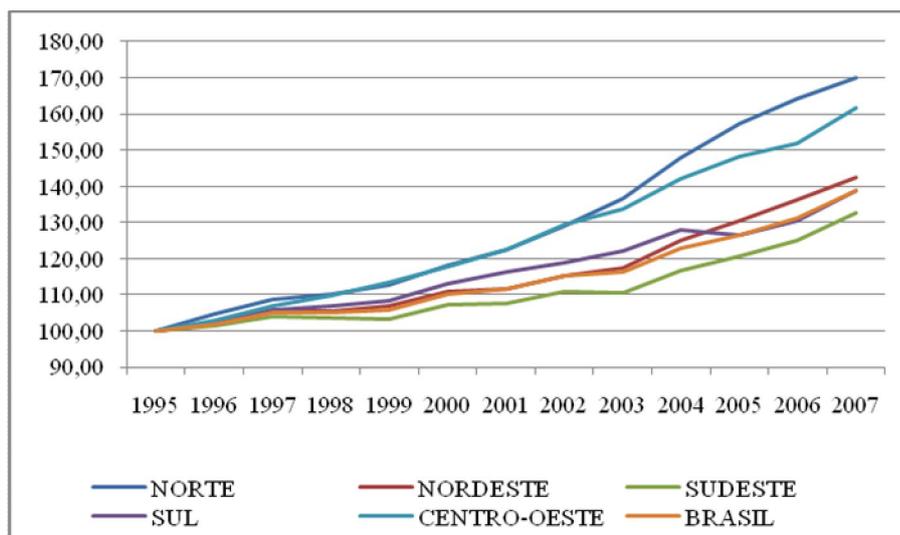


Gráfico 6.1 – Regiões do Brasil – Variação do Volume do Valor Adicionado Bruto a Preço Básico (base: 1995=100).

Fonte: IBGE, 2009.

Conforme visto no capítulo 4, o Nordeste apresentou um crescimento levemente superior à taxa média brasileira, para a década de 1990, e fechou o período de 1995/2007 com um Valor Adicionado Bruto de 42,52%, enquanto o Brasil com acumulado de 38,94%. Destaca-se ainda que no acumulado o desempenho do Nordeste foi maior que o do Sudeste, no período. O gráfico ressalta, também, que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram uma variação acumulada acima da média brasileira para o período. Assim, a taxa média de crescimento do Nordeste foi de 3,54%, enquanto o Brasil cresceu a 3,23% e o Sudeste a uma taxa de 2,72%, nos anos 1995 a 2007.

Embora tenha havido um crescimento do Nordeste acima da taxa média do Brasil e do Sudeste, isso não reflete um crescimento da participação da Região no PIB do Brasil, conforme pode ser visto no gráfico 6.2 que se segue.

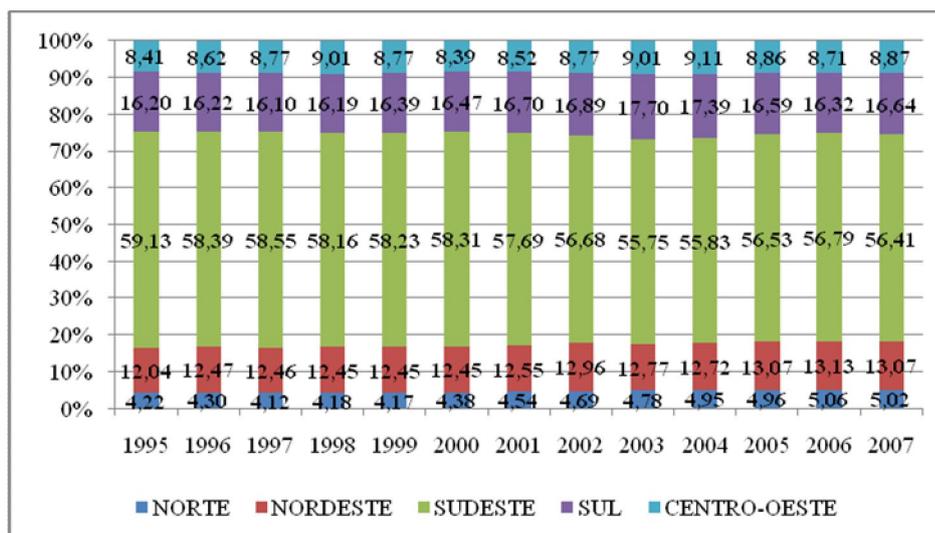


Gráfico 6.2 – Regiões do Brasil – Participação na Composição do PIB, a preço de mercado (1995-2007).

Fonte: IBGE, 2009.

Conforme foi visto no capítulo 4, a participação do Nordeste no PIB permaneceu praticamente inalterada, apresentando leves oscilações ao longo das últimas décadas. No período de 1985 a 2007, a participação média do PIB do Nordeste no Brasil foi de 12,86%. Embora a taxa de crescimento do PIB tenha sido superior à média nacional, nas últimas décadas, a participação do Nordeste no PIB nacional permanece a mesma. Em síntese, a composição do PIB ainda permanece concentrada, em grande medida, em uma única Região, a Sudeste, que participa com quase 60% do produto nacional. Apenas o estado de São Paulo apresentava, em 2007, uma participação de mais de 1/3 do produto, e quando analisado o eixo São Paulo-Rio-Minas, a participação na composição do PIB nacional ultrapassa a barreira dos 50% (54,5%).

Os dados analisados para o Nordeste mostram que há um espaço para política que vem equacionar a composição do PIB brasileiro pelas suas respectivas regiões, que há mais de 30 anos permanece praticamente igual. Esse equacionamento, porém, não deve passar por um simples incremento, ou seja, pelo estabelecimento de metas conforme foi estabelecido no PDNE, conforme visto no capítulo anterior. Essa participação deve decorrer de uma estratégia política deliberada e que venha a promover alterações e expansões profundas na estrutura produtiva da Região, tendo como eixo a assimilação, geração e difusão de tecnologias pelas forças internas.

Assim, conforme visto no capítulo 4, e observando o período de 1985 a 2007, a Região Norte teve a participação no PIB nacional aumentada consideravelmente quando comparada a

outras regiões, isso levando em consideração que a participação era praticamente nula. Esta Região teve um incremento de 4,07%, passado de 4,8% (1985) para 8,87% (2007). Já o Centro-Oeste elevou sua participação em 1,22%. O Sul teve uma leve queda na participação de -0,46%. O Nordeste teve um decréscimo de -1,03%. E o Sudeste teve uma queda significativa de -3,79%, embora seja a Região com maior participação no Produto nacional.

Quanto ao PIB *per capita*, houve no Brasil e nas suas respectivas regiões um aumento nas duas últimas décadas. No entanto, vale observar que em termos relativos os níveis de renda *per capita* permanecem semelhantes aos dos anos 1950 quando do diagnóstico do GTDN, conforme gráfico seguinte que mostra a trajetória da renda *per capita* (a preços de mercado).

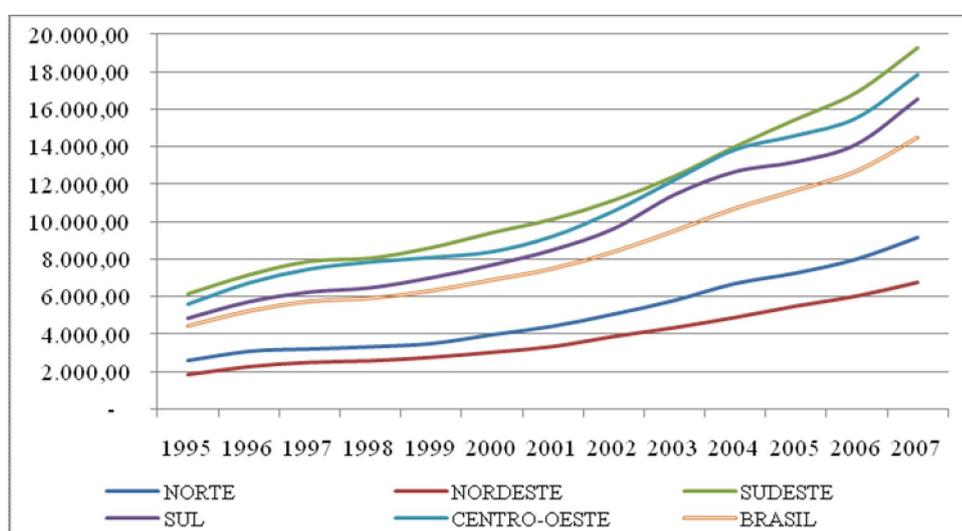


Gráfico 6.3 – Regiões do Brasil – Participação na Composição do PIB, a preço de mercado (1995-2007).

Fonte: IBGE, 2009.

O pior desempenho em termos de renda *per capita* fica por conta do Nordeste e o Norte, sendo que as demais regiões apresentam rendimento acima da média brasileira. O importante é perceber que, passado quase meio século, a renda *per capita* da Região equivale em termos relativos a 35% da renda *per capita* do Sudeste (em 1995, esse valor correspondia a 30,52%); 37,82% com relação ao Centro-Oeste; 40,74% em relação ao Sul; e, **73,88%** em relação à Região Norte, isso para o ano de 2007. A realidade pouco se alterou quando do relatório/diagnóstico do GTDN, quando a renda *per capita* do Nordeste apresentava-se com

1/3 em relação ao Centro-Sul⁷⁷ do País e com uma população equivalente a 50% (GTDN). Em 2007, a Região Nordeste apresentava uma população equivalente a 45,56% e uma renda *per capita* de 43,30% em relação ao Centro-Sul. Esses dados levam, ainda, a refletir sobre a imobilidade da estrutura social da Região.

6.2 O Comportamento do Emprego e a Formação de uma Massa Salarial de Baixa Remuneração no Nordeste

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Nordeste terminou o ano de 2009 com 4.057.432 milhões de trabalhadores, mais que dobrou a quantidade dos empregos formais quando comparados ao ano de 1996, quando se tinha 1.834.556 trabalhadores com carteira assinada.

Esse crescimento expressivo dos empregos gerados passou a ocorrer desde 1999, intensificando-se a partir de 2003. Um dos setores que obteve um desempenho significativo foi o de serviços. Esse setor passou de 632.899 empregos formais (1996) para 1.276.065 (2009), mais que dobrando a quantidade de empregos. Em seguida têm-se os setores de comércio e indústria, basicamente a mesma quantidade de empregos gerados no período, passando de 404.651 (1996) para 892.280 e 490.363 (1996) para 825.887 (2009), respectivamente. Em seguida, tem-se o setor de construção civil, que passou de 229.262 empregos formais, em 1996, para 677.784 (2009). E, por fim, observa-se a agropecuária, que em termos absoluto gerou mesmo emprego, passando de 71.325 (1996) para 385.416 (2009).

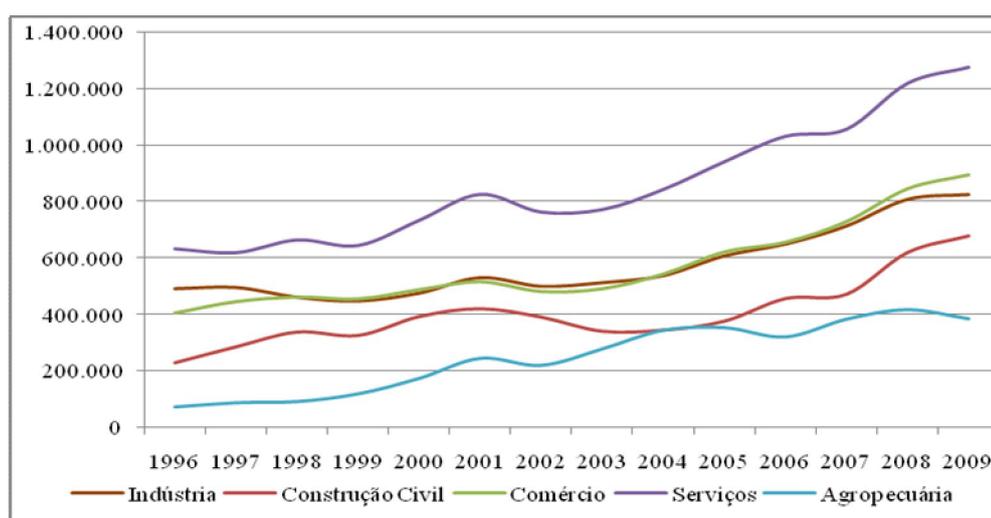


Gráfico 6.4 – Região Nordeste - Emprego Formal por Setor, 1996 a 2009.

Fonte: MTE/CAGED, 2010.

⁷⁷ Conforme Estabelecido no GTDN (1959), compreende os seguintes estados: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás.

Uma análise apressada e tendenciosa dos dados de emprego por setores levaria a entender que no Nordeste existiria uma política de desenvolvimento e que essa política estaria gerando frutos, como a expansão do emprego. Nada mais falso. O que se observa é uma piora da composição do emprego, em termos de ocupações e níveis salariais, a despeito da expansão no volume de emprego.

O gráfico 6.5 (abaixo) procura captar duas informações: o rendimento dos trabalhadores por faixa salarial e a evolução do emprego formal no Nordeste. Nesse sentido, a grande maioria dos trabalhadores formais está na faixa salarial de até 2 salários mínimos. Em termos percentuais, os empregados com essa faixa salarial correspondiam a 69,52%, em 1996, passando para 89,17%, em 2009, sendo que para as demais faixas salariais houve redução. A faixa salarial entre mais de 2 (dois) até 5 (cinco) salários mínimos passou de 22,89% (1996) para 9,05% (2009).

Os trabalhadores na faixa salarial acima de 5 (cinco) e até 10 (dez) salários, reduziu-se de 4,06% (1996) para 1,34% (2009). Por fim, na faixa de trabalhadores que ganham mais de 10 (dez) salários mínimos houve uma redução de 3,52% (1996) para 0,44% (2009).

Em suma, existe um grande número de trabalhadores na base da pirâmide, recebendo até 2 (dois) salários mínimos, enquanto no topo a tendência é estreitar cada vez mais com poucos trabalhadores recebendo salários elevados. A quantidade de trabalhadores que saíram da faixa salarial de mais de 2 (dois) até 5 (cinco) salários mínimos somou 41.258 (1996/2009) e, se somar com os trabalhadores que deixaram as outras faixas, esse valor chega a 104.391 trabalhadores, enquanto os trabalhadores que ingressaram na faixa de até 2 (dois) salários somam 2,3 milhões. Isso aponta para uma grande massa de empregos gerados com baixa remuneração.

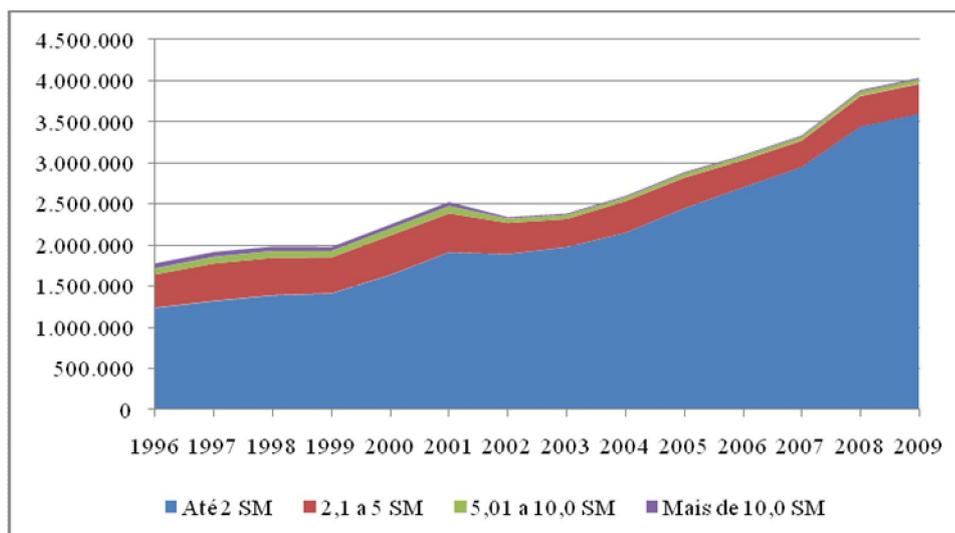


Gráfico 6.5 – Região Nordeste – Evolução dos Empregos Formais (milhões) e Rendimento dos Trabalhadores por Faixa Salarial, 1996 a 2009.

Fonte: MTE/CAGED, 2009.

Em síntese, está sendo gerada no Nordeste uma massa de trabalhadores com baixos salários, além de outros estarem migrando para outras faixas salariais inferiores, mas é uma quantidade bem reduzida, sendo a maioria dos empregos gerados e com baixa remuneração, o que pode também ser um indicador de concentração da renda funcional e de redistribuição pessoal entre trabalhadores.

Recoloca-se que essa massa de trabalhadores com baixos rendimentos é fruto da falta de uma política regional que busque, enquanto resultados, a redução do desemprego e eleve as condições materiais dos trabalhadores, criando uma massa de trabalhadores recebendo salários elevados, invertendo-se a pirâmide, isto é, procurando convergir para salários mais elevados. Em síntese, essa política tem que ter como estratégia promover a mudança e expansão da estrutura produtiva para gerar mais emprego, como também assegurar a elevação das capacitações humanas para o aprendizado inovativo, a mudança social.

6.3 A Competitividade Externa

Conforme destacado por Freeman e Soete (2008), as inovações tecnológicas e organizacionais são fundamentais para determinação do desempenho das exportações de longo prazo. Nesse sentido, os autores apontam em seus estudos empíricos a experiência de algumas economias desenvolvidas e que percorreram essa trajetória. A exemplo da indústria têxtil da Grã-Bretanha, a indústria química da Alemanha, as indústrias automobilísticas e de eletrônicos do Japão, entre outros⁷⁸.

A partir do comportamento dos dados da inserção externa da Região Nordeste, pode-se estabelecer dois períodos para a trajetória da balança comercial, após o Plano Real. O primeiro, de 1995-2002, representou um comportamento das exportações e importações praticamente sem grandes oscilações e com o balanço comercial do Nordeste apresentando déficits sucessivos, até ao ano de 2002. O fluxo comercial médio nesse período é de US\$ 8,2 bilhões. A partir da crise cambial de 1999 (desvalorizações cambiais), ocorreram sucessivos aumentos das exportações e das importações, mas com as importações apresentando um maior desempenho, levando assim ao aprofundamento dos déficits comerciais. Nesse sentido, o ano de 2003 marcou um desempenho significativo da balança comercial do Nordeste e do volume comercial.

Em 2005 têm-se um dos melhores resultados em termos de superávit no Nordeste, mais de US\$ 4 bilhões, seguido de sucessivos superávits, embora de valores decrescentes, até o ano de 2008. Nesse ano (2008) houve um déficit de US\$ 74 milhões, mesmo as exportações apresentando crescimento. Pode-se afirmar que os déficits da balança comercial estão relacionados à crise financeira mundial, por exemplo, um dos principais produtos na pauta de exportação, o automóvel da Bahia, que, com a crise, sofreu graves desequilíbrios no exterior, sendo objeto de fortes intervenções do Estado, e as exportações de ferro fundido do estado de Maranhão, e também minério de ferro, liga de alumínio, produtos que servem de matéria-prima para a indústria nacional e internacional.

⁷⁸ Ver Freeman e Soete (2008), Parte 1.

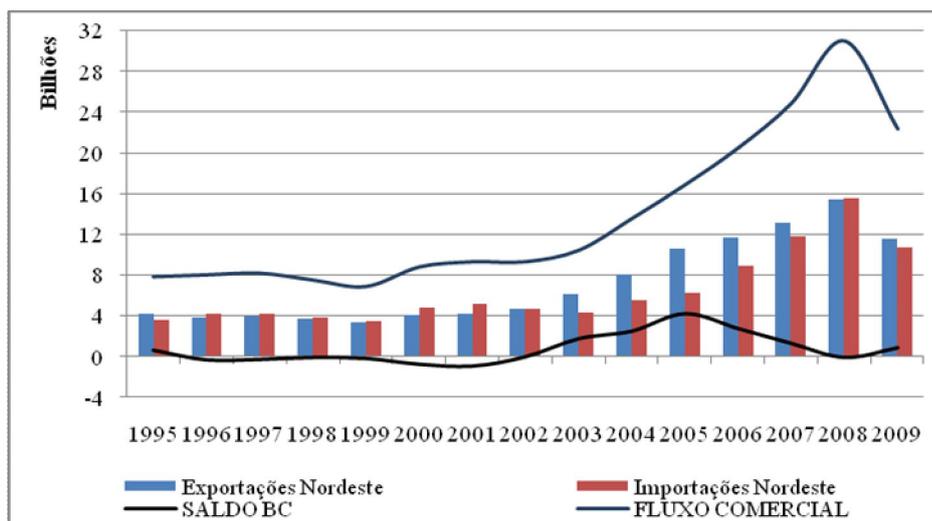


Gráfico 6.6 – Região Nordeste – Exportação, Importação, Balança Comercial e Fluxo Comercial, 1995 a 2009 (US\$ correntes).

Fonte: MIDIC/ALICEWEB, 2010.

Analisando-se o volume de comércio do Nordeste em relação ao resto do mundo, fica nítido que o ano de 2008/2009 é um ponto de inflexão. O fluxo comercial em 2009 despencou, no entanto o Nordeste fechou o ano com superávit de quase US\$ 900,00 milhões. O volume comercial médio do Nordeste mais que dobra, a partir de 2003, US\$ 19,93 bilhões. Em 2008, o fluxo comercial atinge o melhor desempenho, em torno de US\$ 31 bilhões, e caindo em 2009 para US\$ 22,3 bilhões, equivalendo a 72,15% do fluxo comercial atingido em 2008, ano de melhor desempenho.

Indo além de uma análise das tendências numéricas das variáveis, observa-se agora o que constitui as exportações do Nordeste. A tabela 6.1 (abaixo) mostra a lista dos principais produtos exportados pela Região para ano de 2008, ano em que se registrou o maior fluxo comercial do período analisado. Segundo relatório do Plano Nacional Logística e Transporte (PNLT), o Nordeste tem uma pauta de exportações de mais de 140 produtos⁷⁹, sendo que apenas 17 (dezessete) deles (abaixo listados) correspondem a 56,4% das exportações totais, com uma pauta bastante especializada. Isso corresponde a valores de 2008 a US\$ 8,755 bilhões. Apenas o estado da Bahia participa com 63% das exportações desses produtos selecionados. Já o estado do Maranhão, levando em consideração os produtos abaixo, participa com 24,5%. Os estados de Alagoas e Pernambuco, juntos, participam com 7% das exportações, tendo como principal produto o açúcar bruto. O estado do Ceará com a produção

⁷⁹ Dentre os produtos, tem-se: café não torrado, flores, camarões, melaços de cana, melões, ceras vegetais, calçados de couro, tecidos, madeira compensada, granito, uvas frescas, limões, couros de ovinos, bananas, mamões, entre outros. Ainda, segundo relatório do GTDN (1959), a pauta de exportações consistia de: açúcar, algodão, cacau, fumo, peles, minérios, e algumas oleaginosas.

de castanha de caju representa 2,2% das exportações. O que se observa na pauta de exportação do Nordeste é a presença de produtos da indústria tradicional, recursos naturais e *commodities* agrícolas, representando uma estrutura industrial com pouca capacidade de competir internacionalmente, principalmente com produtos de alta tecnologia.

Tabela 6.1 – Região Nordeste - Principais Produtos Exportado, 2008 (US\$).

PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PELO NORDESTE NO ANO DE 2008	VALORES US\$	%
Pasta química de madeira de semi/branqueada	1.239.394.249,00	14,16
"Fuel-oil"	1.220.088.417,00	13,93
Outros grãos de soja, mesmo triturados	871.873.920,00	9,96
Ferro fundido bruto não ligado, de fósforo	820.517.704,00	9,37
Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	664.257.616,00	7,59
Catodos de cobre refinado/seus elementos, em forma bruta	675.391.542,00	7,71
Açúcar de cana, em bruto	618.039.960,00	7,06
Automóveis c/motor explosão	600.255.493,00	6,86
Alumínio não ligado em forma bruta	333.147.424,00	3,80
Ligas de alumínio	330.817.114,00	3,78
Bagaços e outros resíduos sólidos, da extraído do óleo de soja	296.178.111,00	3,38
Álcool etílico n/desnaturado	237.170.322,00	2,71
Benzeno	218.116.525,00	2,49
Castanha de caju, fresca ou seca, sem casca	196.045.452,00	2,24
Manteiga, gordura e óleo, de cacau	172.447.922,00	1,97
Fios de cobre refinado	152.787.997,00	1,74
Óleos brutos de petróleo	109.237.735,00	1,25
TOTAL	8.755.767.503,00	100

Fonte: MIDIC/ALICEWEB, 2009.

Assim, o Nordeste apresenta uma pauta de exportação constituída por produtos intensivos de recursos naturais e com baixo valor agregado, em termos tecnológicos e de recursos humanos. As exceções ficam por conta dos seguintes segmentos: a indústria automobilística e a petroquímica, ambos, na Bahia. Os dados da composição da pauta de exportações do Nordeste são reveladores da falta de uma política que venha a alterar a estrutura produtiva, tornando-a mais homogênea e diversificada, agregando valor aos produtos e elevando o grau de tecnologia dos mesmos, o que requer também uma mão-de-obra capacitada.

Acrescenta-se, ainda, que a produção automobilística da Bahia, apesar de apresentar alta tecnologia e requerer certa qualificação dos recursos humanos, não teve sua planta montada a partir de tecnologias produzidas, assimiladas e/ou geradas internamente.

A análise dos produtos exportados mostra como o Nordeste está inserido no contexto da economia mundial, da Divisão do Trabalho Internacional. Pode-se defini-lo como fornecedor de matérias-primas e insumo para a indústria, sem se abrir um horizonte, conforme analisado nos planos e programas, de que num médio e longo prazo essa tendência venha a se reverter.

Tirando dois sistemas produtivos de alta tecnologia, embora o setor automobilístico seja impulsionado por tecnologias de fora, configura-se na Região uma heterogeneidade estrutural e uma especialização produtiva.

Nesse sentido, analisando-se o emprego e a pauta de exportações da Região, observa-se uma competitividade espúria⁸⁰, cujas exportações sobrevivem à custa de baixos salários e apoiadas em recursos naturais. Assim, não se percebe uma política de desenvolvimento que tenha por base promover as capacidades de inovação e de aprendizado interativos, fatores determinantes da competitividade sustentável⁸¹ e da promoção da homogeneidade e diversificação produtiva com a difusão do progresso técnico. Assim, na análise da competitividade da Região e da remuneração do trabalhador fica patente a ausência de política que promova a mudança na estrutura econômica e social.

6.4 Ciência, Tecnologia e Inovação no Nordeste

Serão analisados agora os investimentos e o fomento à pesquisa científica e tecnológica, e a inovação na Região. Uma das principais fontes de financiamento se dá via o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão ligado ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Outra fonte de financiamento importante para a Região, criado recentemente, é o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECI), destinando recursos para as diversas empresas da Região via o Banco do Nordeste do Brasil.

A tabela 6.2 (abaixo) faz um comparativo entre o Nordeste e o Sudeste do Brasil, mostrando os grupos de pesquisa e o fomento à pesquisa nas regiões. As variáveis analisadas

⁸⁰ A competitividade espúria é aquela decorrente: dos baixos salários; manipulação da taxa de câmbio; subsídios às exportações; entre outras (HAGUENAUER, 1989; KUPFER, 1991).

⁸¹ Segundo Coutinho *et al* (1994), as dimensões sistêmicas da competitividade estão ligadas: aos fundamentos sociais, como: educação básica; qualificação e treinamento do trabalhador; novas organizações produtivas; mercado de trabalho cooperativo; qualidade do mercado de trabalho. Soma-se a isso o desenvolvimento das capacidades tecnológicas e a promoção da cooperação, o incentivo à ciência, à tecnologia, ao conhecimento e ao aprendizado. São necessários, também, investimentos em infra-estrutura física: energia; transporte; telecomunicações; rodovias; entre outras. Além de incentivos ao crédito, ao financiamento e a promoção das exportações. Ver também: Lastres e Cassiolato (2003).

são: quantidade de instituições, as linhas de pesquisa, grupos de pesquisa, pesquisadores, estudantes e técnicos.

Tabela 6.2 – Regiões Geográficas - Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil e Fomento do CNPq, 2000 a 2008.

PRINCIPAIS DIMENSÕES	SUDESTE DO BRASIL					Δ % (2000-2008)
	2000	2002	2004	2006	2008	
Instituições	125	140	173	210	216	172,80
Linhas de pesquisa	21485	26163	35078	38292	41.702	194,10
Grupos	6733	7855	10221	10592	11.120	165,16
Pesquisadores	26875	28935	40094	45928	52.117	193,92
Pesquisadores Doutores	17354	20540	28838	33900	38.558	222,19
Estudantes	34218	31539	53688	64608	77.092	225,30
Técnicos	10628	11305	13736	13400	13.549	127,48
PRINCIPAIS DIMENSÕES	NORDESTE DO BRASIL					Δ % (2000-2008)
	2000	2002	2004	2006	2008	
Instituições	39	48	58	63	67	171,79
Linhas de pesquisa	5718	7962	10387	12763	15.673	274,10
Grupos	1720	2274	2760	3269	3.863	224,59
Pesquisadores	7760	9547	12480	15601	19.710	253,99
Pesquisadores Doutores	3705	5168	7294	9380	11.625	313,77
Estudantes	8602	10475	16287	22499	31.234	363,10
Técnicos	1836	2142	2650	2830	3.350	182,46

Fonte: MTE/CNPQ, 2010.

Assim, a análise dos dados mostra a evolução da Região Nordeste, quando comparada com a Sudeste, sendo visíveis as disparidades entre os dois sistemas, embora o Nordeste tenha praticamente dobrado todos os indicadores. Utilizando-se os dados populacionais do IBGE de 2000 e 2007 para o Nordeste e o Sudeste, observa-se a população do Nordeste em relação ao Sudeste, em 2000, 48.075.599 contra 73.038.040 e, em 2007, 51.534.571 contra 77.873.342; praticamente não se alterando a participação relativa, ficando em aproximadamente 66%. Assim, analisando as proporções, levando em consideração os dados populacionais de 2007 e os dados do CNPQ de 2008, o Nordeste deveria apresentar, proporcionalmente, os seguintes dados: 143 instituições; 27.597 linhas de pesquisas; 7.359 grupos; 34.490 pesquisadores; 25.517 pesquisadores doutores; 51.017 estudantes; e, 8.966 técnicos. Precisa-se, então, avançar na análise dos dados, tentando investigar as lacunas no fomento à pesquisa na Região.

O gráfico 6.7 (abaixo) mostra o total de investimento despendido nas regiões brasileiras nos anos de 1996 e 2008. O primeiro fator a ser observado é o aumento significativo dos recursos destinados à pesquisa, à ciência e à tecnologia nas regiões, prevalecendo os recursos destinados à Região Sudeste do País.

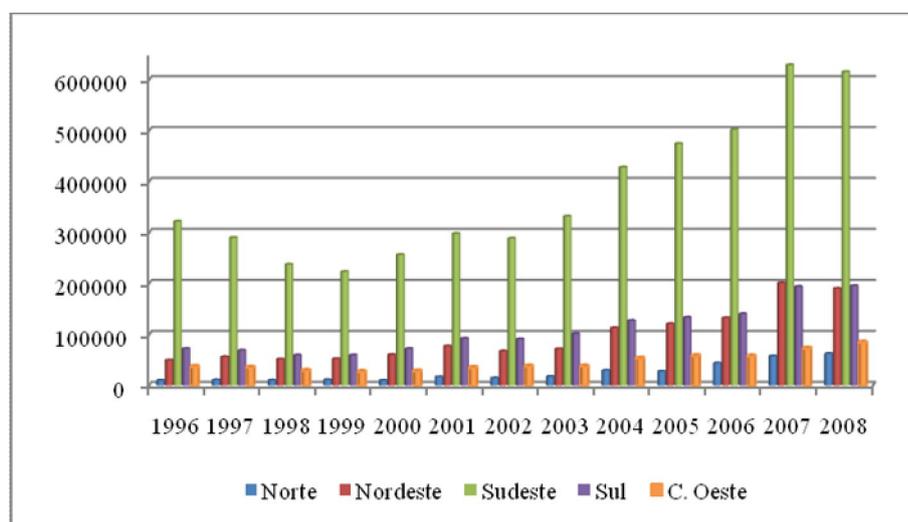


Gráfico 6.7 – Nordeste - Total dos investimentos realizados em bolsas e no fomento à pesquisa, 1996-2008.

Fonte: MCT/CNPQ, 2009.

Embora tenha havido um aumento nos recursos destinados às demais regiões, a soma dos recursos destinados é inferior ao total de recursos direcionados à Região Sudeste. Essa disparidade pode ser percebida pelo gráfico que segue.

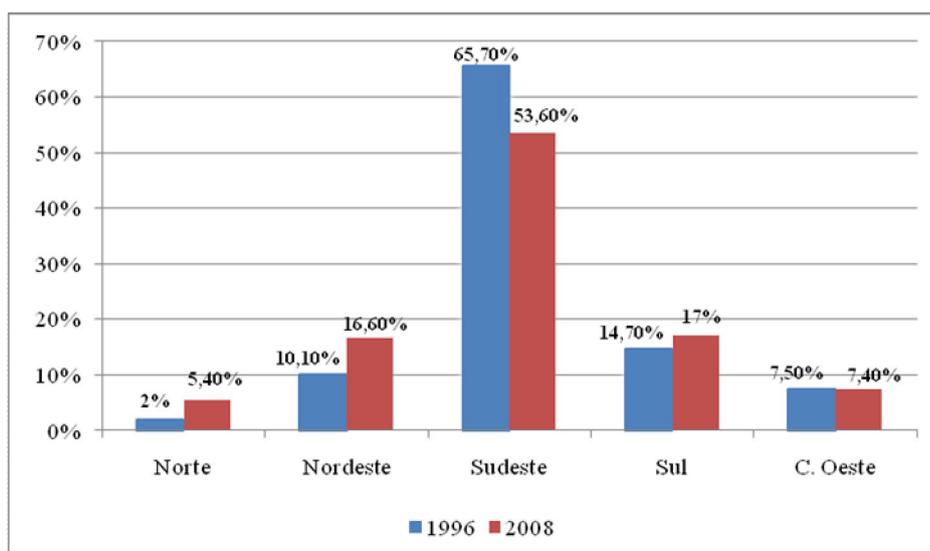


Gráfico 6.8 – Regiões do Brasil – Participação no Total dos Investimentos Realizados e Bolsas e Fomento à Pesquisa, 1996 e 2008.

Fonte: MCT/CNPQ, 2010.

Em suma, observa-se que houve um aumento significativo dos investimentos no fomento à pesquisa e em bolsas de estudos no País, muito embora esses investimentos estejam concentrados em mais da metade (segundo o ano de 2008) em uma única Região, a Sudeste. O que mostra que, dado o desenvolvimento dos centros de pesquisas nesse Região, além da quantidade de pesquisadores, é reflexo desse montante investido. Precisa-se direcionar maiores investimentos para outros subsistemas regionais de inovação que se apresentam menos dinâmicos, criando uma infra-estrutura científica e tecnológica na tentativa de consolidá-los enquanto centro de excelência em pesquisa e desenvolvimento, além de uma política de fixação da mão-de-obra especializada nessas regiões.

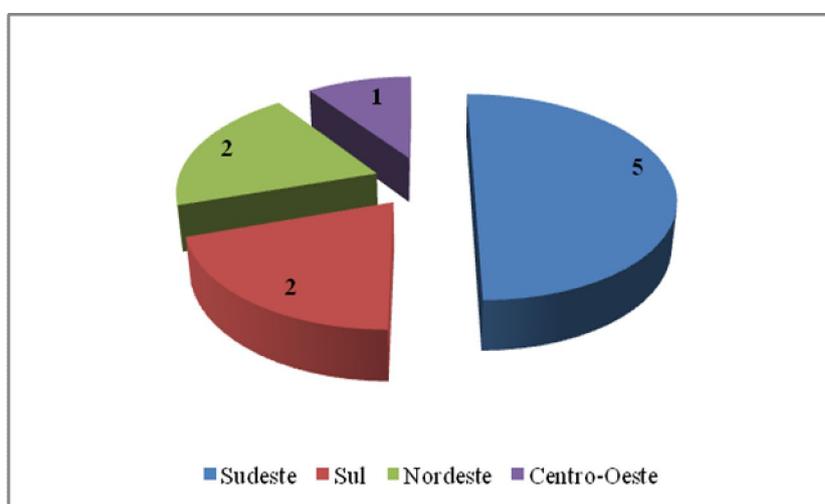


Gráfico 6.9 – Investimentos em Bolsas e Fomento à Pesquisa (localização das dez instituições que mais recebem recursos), 2008.

Fonte: MCT/CNPQ, 2010.

O gráfico 6.9 mostra as disparidades em termos de investimentos. Nesse sentido, do *ranking* das dez instituições que mais recebem recursos do governo federal para bolsas e fomento à pesquisa, 5 (cinco) encontram-se no Sudeste do País, e as demais distribuídas nas outras regiões, sendo: 2 (duas) no Nordeste; 2 (duas) no Sul; e, 1 (uma) no Centro-Oeste. O gráfico 6.10 seguinte mostra os investimentos *per capita* em termos de bolsa e fomento à pesquisa.

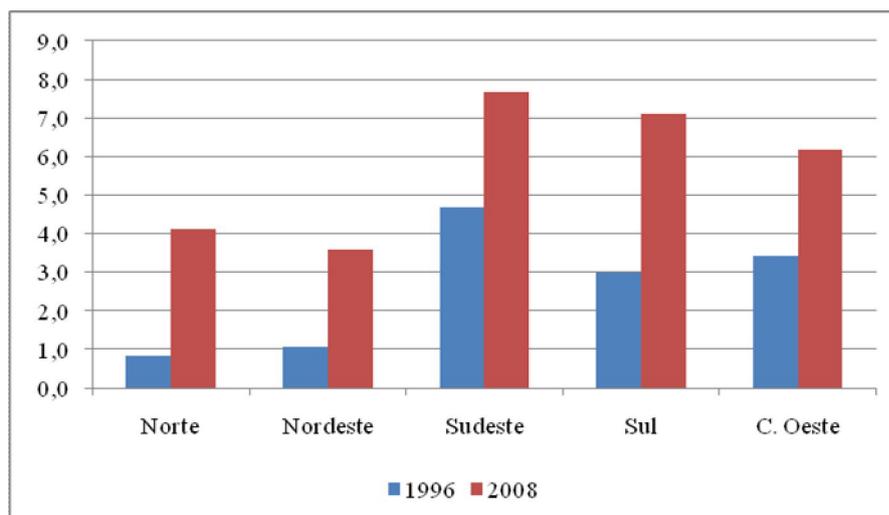


Gráfico 6.10 – Regiões do Brasil – Investimento per capita Realizados em Bolsas de Estudos e em Fomento à Pesquisa (R\$ 1,00), 1996 e 2008.

Fonte: MCT/CNPQ, 2010.

Para os dois anos analisados o Sudeste apresentou-se como a Região com o maior investimento *per capita*, chegando a quase R\$ 8,00 por pessoa (2008). Seguida do Sul com R\$ 7,00 (2008) e Centro-Oeste com aproximadamente R\$ 6,00 (2008). Os piores indicadores em investimento *per capita* ficaram por conta do Norte e o Nordeste, sendo aproximadamente R\$ 4,00 e R\$ 3,60, respectivamente.

Analisando-se especificamente o Nordeste, percebe-se que os recursos destinados elevaram-se nos últimos anos. De acordo com o gráfico 6.11 (abaixo), esses investimentos estão concentrados principalmente nos estados da Pernambuco, Ceará e Bahia. Seguidos de Paraíba e Rio Grande do Norte. Além da concentração dos investimentos e projetos, conforme visto no capítulo 5, nesses estados também há uma concentração de investimentos em bolsas e fomento à pesquisa.

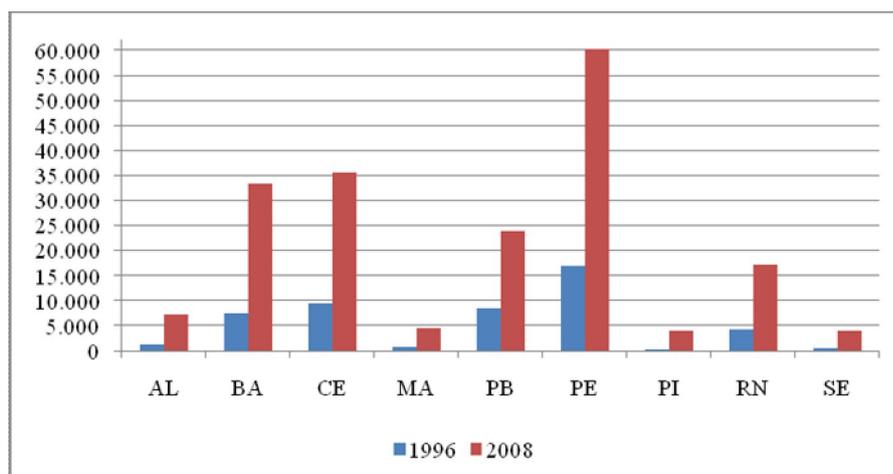


Gráfico 6.11 – Nordeste - Total dos investimentos realizados em bolsas e no fomento à pesquisa por Unidade de Federação (Mil correntes), 1996 e 2008.

Fonte: MCT/CNPQ, 2009.

Quanto aos investimentos *per capita* dos estados do Nordeste, embora Bahia, Ceará e Pernambuco apresentem os maiores investimentos em bolsas e fomento à pesquisa; Pernambuco e Paraíba apresentam os maiores investimentos *per capita*.

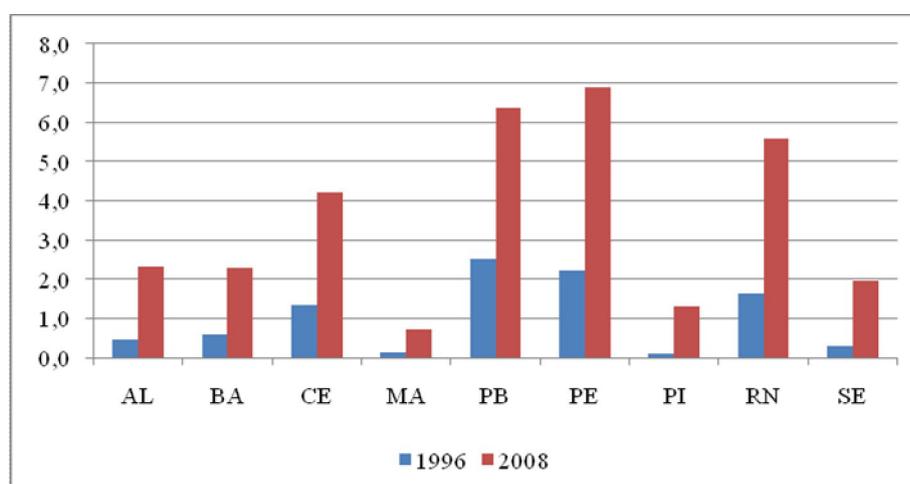


Gráfico 6.12 – Regiões do Brasil – Investimento per capita por Estado do Nordeste (R\$ 1,00), 1996 e 2008.

Fonte: MCT/CNPQ, 2010.

Analisando-se agora a quantidade de doutores para cada 100 mil habitantes das regiões brasileiras, tem-se que o Sul apresenta o melhor índice para os anos analisados, com exceção do ano 2000. No mais, os estados do Sudeste e do Centro Oeste apresentam os melhores resultados.

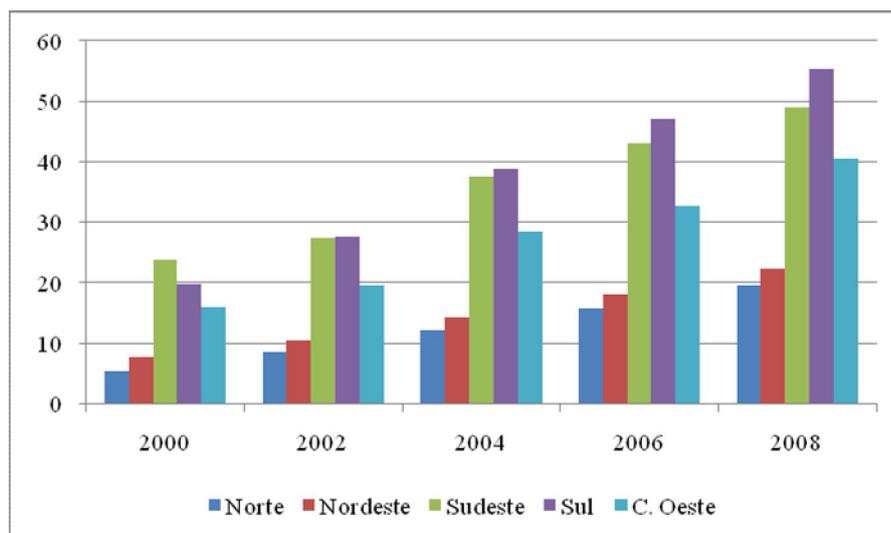


Gráfico 6.13 – Regiões do Brasil – Número de Doutores por 100 mil habitantes, 2000 a 2008.

Fonte: MCT/CNPQ, 2010.

Conforme se percebe no gráfico acima, os estados do Norte e Nordeste apresentam o menor número de doutores para cada 100 mil habitantes entre as regiões do País. Em 2008, especificamente, tinha-se o seguinte resultado: Sul com 55 doutores para cada 100 mil habitantes; Sudeste, 49 doutores; Centro-Oeste, 41 doutores; Nordeste, 22 doutores; e Norte, com 20 doutores.

Desagregando a análise será percebido no gráfico 6.14 (abaixo) o número de doutores para cada 100 mil habitantes para os estados do Nordeste.

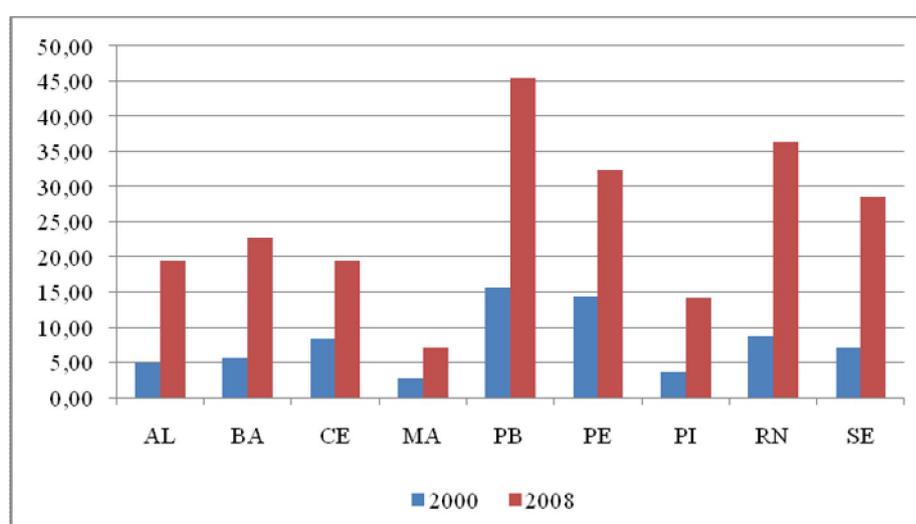


Gráfico 6.14 – Regiões do Brasil – Número de Doutores por 100 mil habitantes, 2000 a 2008.

Fonte: MCT/CNPQ, 2010.

Assim, a análise dos dados revela resultados que merecem uma maior investigação. O estado da Paraíba apresenta o melhor indicador por 100 mil habitantes (2008). Entre os anos de 2000/2008, a Paraíba triplicou esse indicador, passando de 15 para 45 doutores por 100 mil habitantes. Os outros estados tiveram o seguinte indicador, em ordem decrescente para o ano de 2008: Rio Grande do Norte, com 36 doutores/100 mil habitantes; Pernambuco, com 32 doutores; Sergipe, com 28 doutores. Os estados da Bahia, Ceará e Alagoas apresentaram 22, 19 e 19 doutores para cada 100 mil habitantes, respectivamente. A importância desses dados é revelada quando se observa a inovação enquanto um fenômeno localmente contextualizado, apresentando-se como uma das possibilidades para o estado da Paraíba, bem como para a dinamização dos sistemas regionais de inovação.

Esses dados podem ser justificados quando se analisa a quantidade absoluta de doutores, o que mostra que a Paraíba tem uma quantidade expressiva, sendo o terceiro maior estado com 1.675 doutores e o quinto em termos populacionais, aproximadamente 3 milhões de habitantes.

A análise dos dados de investimentos em bolsas e fomento à pesquisa merece considerações. Em primeiro lugar, existe na Região uma disparidade em termos de instituições, grupos de pesquisa, linhas de pesquisa, quantidade de doutores, o que se tentou mostrar a partir de uma relação entre a população do Nordeste e a do Sudeste para o ano de 2007. Isso é corroborado quando se analisam os recursos destinados para as regiões, em termos de bolsas e fomento à pesquisa, sendo que a Região Sudeste abarca mais de 50% dos investimentos, além de metade das dez primeiras instituições que mais recebem recursos do governo federal. O Nordeste recebe 16,60% dos investimentos a bolsas e ao fomento à pesquisa entre as regiões.

Quando se analisa especificamente o Nordeste, a concentração dos investimentos se dá em basicamente três estados: Pernambuco (5,2%), Ceará (3,1%) e Bahia (2,9%), perfazendo 11,2% do total dos investimentos recebidos.

Ainda, o Nordeste configura-se entre as regiões que apresentam menor investimento *per capita*.

Esses dados revelam a ausência de uma estratégia de política que passe pela redução das desigualdades regionais inter-regional e intra-regional em termos de C,T&I. Assim, esses dados e os que seguem (abaixo) apontam um horizonte de possibilidades para se estabelecer um conjunto de políticas deliberadas para o Nordeste, procurando fortalecer na Região os centros de pesquisa e os subsistemas regionais de inovação.

6.5 Inovações em Empresas

Analisando-se as empresas que implementaram inovação e as que receberam recursos do governo para a atividade inovativa, observa-se a discrepância da Região Nordeste em relação às outras regiões, principalmente a Região Sudeste. Os dados da tabela 6.3 (abaixo) mostram o total de empresas que implementaram inovações, as empresas que destinaram recursos para atividades inovativas e as que receberam financiamento do governo para os anos de 2000 e 2005, de acordo com as regiões geográficas.

Tabela 6.3 – Regiões Geográficas - Total de Empresas que Implementaram Inovações e Empresas que receberam apoio do Governo, segundo Regiões e Unidades da Federação, 2000 e 2005.

Regiões	2000				2005			
	Total de empresas	Total que implementaram Inovações	Quant. de empresa e dispêndio em atividades inovativas	Empresas que receberam Suporte do Governo	Total de empresas	Total que implementaram Inovações	Quant. de empresa e dispêndio em atividades inovativas	Empresas que receberam Suporte do Governo
Região Norte	1965	588	111	100	2 919	944	472	217
Região Nordeste	6799	2119	507	400	9 098	2 915	1 111	588
Região Sudeste	41502	12647	4493	1819	50 113	16 040	6 116	2 831
Região Sul	18502	6349	2121	1338	24 217	9 028	3 721	1 863
Região Centro-Oeste	3238	995	180	174	4 707	1 451	491	319
Total Brasil	72005	22698	7412	3831	91 055	30 377	11 910	5 817

Fonte: PINTEC, 2009.

Nota: A Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC) apresenta os dados das empresas formais, não levando-se em consideração as empresas informais. Além disso, na elaboração dos dados e informações regionais não levam em consideração todos os estados da Região. No caso do Nordeste, a pesquisa é feita em quatro estados: Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Os dados acima revelam o baixo desempenho inovativo das empresas brasileiras. Embora tenha havido um crescimento no número de empresas que participam do processo inovativo, em termo relativo esse valor permanece em torno de 1/3 (um terço) do total das empresas do Brasil. Quando se analisam os gastos das empresas em atividades inovativas esses números são menos expressivos, ainda, representando aproximadamente 13% do total das empresas, em 2005, o que pouco se alterou com relação ao ano de 2000 (10,3%). Observa-se, ainda, que a quantidade de empresas que recebem suporte dado pelo governo para a promoção da inovação são bastante reduzidas, chegando a atingir algo em torno de 5,3% do total das empresas ou aproximadamente 1/6 das empresas que implementaram inovação.

Para o Nordeste o desempenho inovativo também foi bastante insuficiente. Para o ano de 2005, o Nordeste apresenta 10% das empresas do Brasil. Entre as empresas que implementaram inovações no Brasil, 9,6% situavam-se no Nordeste; 9,32% despenderam recursos para atividade inovativas; e, 10,1% tiveram apoio do governo. Assim, esses dados mostram um vazio em termos de política para a Região Nordeste.

A tabela 6.4 mostra, a partir de algumas variáveis selecionadas para C,T&I, o desempenho do Nordeste em relação ao Brasil.

Tabela 6.4 – Brasil e Nordeste – Dados Selecionados de C,T&I, 2005.

VARIÁVEIS DE C, T & I	Nordeste	Brasil	%
Empresas que implementaram Inovações	2 915	30 377	9,59
As que receberam apoio do governo	588	5 817	10,11
Incentivo Fiscal à P & D	14	207	6,65
Pela Lei da Informática	27	324	8,41
Projetos de Parceria com Universidades e Institutos de Pesquisa	39	378	10,45
Compra de máquinas e equipamentos para inovar	397	3 757	10,56
Outros Programas de apoio	188	1 990	9,42
	951	27 599	3,45
Pessoal Ocupado em atividades de P & D			
Pessoal Ocupado em P & D c/ Pós-Graduação	179	4 330	4,14
Pessoal Ocupado em P & D c/ Graduação	772	23 269	3,32
Pessoal Ocupado em P & D c/ Nível médio	722	14 812	4,88

Fonte: IBGE/PINTEC, 2010.

A tabela 6.4 apresenta algumas variáveis relacionadas a C,T&I. Destaca-se a quantidade de empresas que apresentam projetos de parcerias com universidades e institutos de pesquisa, representando apenas 39 empresas no Nordeste ou 10,45% das empresas brasileiras que têm parcerias com essas instituições. Quanto ao pessoal ocupado nas atividades inovativas, a análise dos dados revela que a promoção das capacitações, para o processo de aprendizado inovativo e o uso do conhecimento científico adquirido nas universidades, não está sendo aproveitada nas empresas via cooperação, interação e projetos de parcerias.

Outra questão importante acerca das empresas que buscam implementar inovação diz respeito às fontes de informações originadas no Brasil e no Exterior. Segundo Cordeiro (2009, p 53), analisando os dados da PINTEC, para os anos de 1998/2000 e 2004/2005, “as empresas brasileiras têm como principal fonte de informações relevantes para o processo inovativo: os fornecedores, os clientes, os concorrentes e feiras e exposições”, e sendo parte significativa dessas informações obtidas no exterior.

Esses dados corroboram a ausência de uma política de inovação na Região. As universidades e institutos de pesquisa pouco contribuíram com as empresas que implementaram inovação, apenas 15,64% (IBGE, 2005). As empresas que obtiveram o exterior como fontes de informações para realizarem suas inovações somaram 22,6% (IBGE, 2005). Isso mostra uma debilidade dos sistemas locais em estabelecerem uma relação concreta entre as suas diversas instituições que promovem as capacidades inovativas e de aprendizado; ao passo que os dados apontam para um horizonte de políticas que podem ser estabelecidas com base nesses critérios de promoção dos elementos potencializadores e dinamizadores do sistema de inovação da Região.

6.6 Considerações: revelando a ausência de Políticas

A principal conclusão desse capítulo está relacionada ao vazio de política na Região Nordeste e, ao mesmo tempo, uma perspectiva estabelecida quando se analisam os números. Os dados da macroeconomia da inovação mostram a necessidade de se estabelecer uma estratégia de política que venha assegurar a transformação econômica e social. Principalmente quando se observam os dados de emprego que configuram na Região uma massa salarial de cerca de 90% dos trabalhadores recebendo uma baixa remuneração.

Somam-se a esses dados de remuneração salarial os da competitividade internacional da Região, ficando patente o grau de especialização; reflexo de uma heterogeneidade estrutural. Além de uma concentração das exportações em um único estado, a Bahia, com participação de 63% na pauta de exportações. Segue-se o estado do Maranhão (ferro fundido, liga de alumínio, minério de ferro) que, devido à “vocação natural”, apresentou, em 2008, uma participação nas exportações de 24,5%. Esses dois estados juntos perfazem 87,5% das exportações do Nordeste.

Ainda, têm-se os dados de renda *per capita* e a participação da Região na composição do PIB nacional, permanecendo praticamente inalterado.

Adicionalmente, têm-se os dados de C, T&I, que no Brasil mostram uma disparidade significativa entre as respectivas regiões. Isso foi observado quando da análise dos dados de investimentos em bolsas e fomento à pesquisa.

Os dados de inovação ou das empresas que implementaram inovações na Região apresentam um baixo desempenho, além de haver um baixo dispêndio em atividades inovativas tanto por parte das empresas quanto por parte do governo. Adicione-se, ainda, o baixo número de empresas que implementaram inovação utilizando como fontes as

universidades e institutos de pesquisa. Além disso, os dados de pessoal ocupado na atividade inovativa são praticamente inexpressivos.

Assim, os dados corroboram a ausência de uma estratégia de política que pode vir embasada de uma nova perspectiva, principalmente dada a vigência desse novo paradigma baseada no conhecimento e com o Estado restabelecendo o poder de atuação através de ações, de políticas, planos e programas. Essa nova perspectiva que se abre pode ser pensada a partir do referencial teórico-analítico e metodológico de Sistema de Inovação, para se superar as desigualdades regionais e promover a mudança estrutural. Nesse sentido, promover a C,T&I na Região, através das diversas instituições existentes, pode ser o caminho para romper com a atual estrutura. Ao mesmo tempo, o mapeamento das instituições da Região (ANEXO A) e dos Arranjos Inovativos e Produtivos Locais (ANEXO B) mostram um caminho possível para pensar uma estratégia de política para a Região de atuação dessas instituições.

Em síntese, a análise das ações, planos e programas (capítulo 5) e dos dados acima apresentados mostram os limites e, ao mesmo tempo, as possibilidades de direcionar uma estratégia de política que promova o desenvolvimento e combata as disparidades regionais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo identificar e analisar criticamente, do ponto de vista teórico-metodológico, as ações e planos de desenvolvimento formulados e implementados para o Nordeste do Brasil, no período de 1994 a 2009. Para tanto, utilizou-se o referencial teórico-analítico e metodológico estruturalista da CEPAL e neo-schumpeteriano de sistema de inovação.

A Política Regional, originalmente iniciada pelo GTDN, passou, ao longo do tempo, por diversas fases ou contextos, sendo ajustadas às novas realidades impostas à economia do Nordeste, do Brasil e mundial. A primeira está relacionada ao período de institucionalização do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e à inovação institucional com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Essa fase marca o diagnóstico sobre o Nordeste com a elaboração de “*uma política de desenvolvimento para o Nordeste*” (1959). A segunda está relacionada ao golpe militar (1964-1985), na qual houve uma mudança de rumos da política pensada pelo GTDN, sendo implantado um modelo de *planejamento e desenvolvimentismo socialmente conservador*, e rompendo com a proposta reformista de Furtado.

Um terceiro momento, que está inserido no contexto do regime militar e relacionado ao período da crise da dívida e à conseqüente implantação da política estabelecida pelo paradigma do “Consenso de Washington”. Esse momento culminou nos anos 1980/1990 com a abertura comercial e financeira e as privatizações, somando-se a isso a instabilidade de preços. Ainda, assistiu-se à extinção da SUDENE, em 2001. E por fim, tem-se a última década, os anos 2000, quando se assiste na América Latina e no Brasil a uma série de iniciativas de políticas públicas. Essa fase marca o que Iglesias (2006) denominou de um novo conceito de Estado e dos objetivos a serem alcançados, abrindo-se uma nova perspectiva na América Latina e no Brasil para se repensar o papel do Estado e de sua ação via políticas de desenvolvimento.

Nessa perspectiva de ação do Estado via formulação e implementação de políticas nacional e regional, o que se observa é que o aparato teórico, metodológico e analítico do pensamento estruturalista da CEPAL permanece “vivo” para o estudo da realidade das economias periféricas, sendo convergente e, ao mesmo tempo complementar com a abordagem de sistema de inovação. As afinidades dessas abordagens estão principalmente

quando se trata das questões ligadas ao progresso técnico e ao Estado enquanto promotor de uma política de desenvolvimento nacional e regional.

Observou-se, no capítulo 4, que com o GTDN deu-se o nascedouro da Política Regional, a qual foi levada adiante pela SUDENE. Esta instituição colocou em evidência, de forma sistemática e planejada, uma política de desenvolvimento para a Região que, posteriormente, foi modificada com o golpe militar de 1964. Isso fica claro nos discursos dos diversos atores entrevistados e que participaram do processo. Além disso, nesse período constatou-se uma fragilidade em termos de cooperação e interação entre as diversas instituições e destas com o setor produtivo.

Conseguiu-se promover a mudança na estrutura produtiva com a *incorporação* dos benefícios tecnológicos produzidos nos países do centro. Muito embora sua escala e escopo tenham sido limitados e tenha resultado em uma *desconcentração concentradora* com alguns estados obtendo maiores privilégios em termos de investimentos e incentivos fiscais e financeiros (a exemplo, Bahia, Ceará e Pernambuco). A mudança na estrutura social, entretanto, não ocorreu, bem como as disparidades sócio-econômicas entre a Região Nordeste e as regiões Sul-Sudeste do País, ainda estão presentes.

No período que vai da década de 1960 a 1990, observa-se que não havia uma preocupação com as questões ligadas à pesquisa científica e tecnológica e de inovação, além da capacitação dos recursos humanos para o aprendizado inovativo. A capacitação técnica promovida pela SUDENE possuía um caráter especificamente operacional, ou seja, criar um corpo técnico capaz de entender/analisar a realidade regional e executar o planejamento.

Assim, conforme se percebe na análise realizada, o processo de execução de políticas, principalmente via benefícios fiscais e financeiros foram capaz de assegurar o desenvolvimento industrial, promovendo a mudança nas estruturas produtivas. Industrializou-se o Nordeste, e em decorrência disso, gerou-se crescimento econômico e acumulação de capital. Porém, não se assegurou o desenvolvimento aqui entendido como mudança social com a geração e distribuição de riqueza, e não foi capaz de criar um ambiente para que as condições internas para se gerar o progresso técnico fossem asseguradas.

A análise do período de estabilização dos preços é marcada por uma série de ações contidas nos planos e programas por parte do governo federal. Nos anos de 1994 a 2001, dois são os planos principais: o “Brasil em Ação” e o “Avança Brasil”, sendo que o segundo estabelece os mesmos eixos de ação, contidos no primeiro. Esses planos se caracterizam por um conjunto de investimentos pensados no âmbito do Brasil. Quanto ao Nordeste, pelo que

consta nos Planos, estão direcionadas algumas políticas pontuais, a exemplo da infra-estrutura física (como estradas, rodovias, etc.), além de investimentos na área social (como emprego, saúde, habitação). Esses investimentos tangíveis são o foco da política para o Brasil e em menor escala para Nordeste. Soma-se a isso que a principal política específica para o Nordeste, contida nos Planos, refere-se ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, e não um programa de turismo no Plano de desenvolvimento do Nordeste.

O agravante se dá em 2001 com a extinção da SUDENE que, pelo menos simbolicamente, estava presente enquanto Instituição que deveria levar adiante a política de desenvolvimento regional, embora sua força política e financeira, há tempos, já não existisse.

A pesquisa científica, tecnológica e de inovação não foi fruto de uma estratégica política nos Planos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”. As ações eram limitadas ao MCT e mostram certo descaso e descontinuidade. Assim, ficou patente que não havia uma política deliberada para os fatores intangíveis: aprendizado, conhecimento, interação e cooperação; e nem uma política consistente para as áreas científica, tecnológica e de inovação tanto no âmbito nacional quanto regional.

A partir de 2003, reacendem as reflexões e discussões em torno da Política Regional. Como promessa de campanha dos vários candidatos à Presidência da República ratifica-se a intenção de se recriar a SUDENE. A proposta de Lei Complementar foi encaminhada ao Congresso nesse mesmo ano, mas só foi aprovada em 2007 - quatro anos depois. Isso mostra que a questão regional, embora tenha sido colocada em discussão não foi tomada como prioridade. E ainda, apenas em 2008 foi encaminhada a proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Ainda, a partir de 2003, surgiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que só foi institucionalizada em 2007. Essa proposta de Política é marco referencial para a criação do Plano de Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). O primeiro ponto a ser destacado nesses documentos está na insuficiência quanto ao diagnóstico, ao tratar apenas de indicadores como rendimento, nível educacional e PIB *per capita*, esquecendo-se de perceber a natureza sistêmica do problema, e não levando em consideração o conjunto sistêmico de indicadores. Tais como: a cooperação entre os agentes, o conhecimento científico e tecnológico, a interação entre os agentes e as instituições, capacitação dos recursos humanos para o aprendizado inovativo.

Assim, o conjunto de iniciativas, contidas nos planos, se caracteriza pela falta de uma articulação estratégica de política, e que esteja apoiado em um diagnóstico amplo da realidade

econômica e social, além da análise de indicadores que tentam captar o fenômeno da inovação. Para isso, o entendimento do conceito de sistema de inovação, por parte dos formuladores desses planos, torna-se fundamental. Além do mais, quando da elaboração e execução dos planos, deve-se levar em consideração que esses formuladores e/ou executores de políticas sejam conhecedores da realidade sistêmica que será objeto de ação de Política, uma vez que o conhecimento deve ser contextualizado e gerado localmente. Isso se torna importante para que não se incorra no engano de achar que, montar um cenário futuro para o Nordeste em que: o incremento do PIB, PIB *per capita*, aumento da participação do Produto da Região no Produto nacional, entre outros indicadores. Sejam a solução para os desequilíbrios sócio-econômicos.

Nesse sentido, a premissa deste trabalho é confirmada quando se analisam os Planos e Programas. A ausência de uma estratégia deliberada de política de desenvolvimento para o Nordeste é evidente. Falta uma estratégia de política que tenha por base um diagnóstico sistêmico da realidade e que enfatize o papel do sistema de inovação. O que é reflexo também da falta de compreensão acerca da importância que têm os fatores intangíveis para o processo de transformação econômica e social.

A análise empírica corrobora a ausência de uma política que venha a alterar a realidade econômica e social. Conforme se percebe no capítulo 6, os dados apresentados de emprego e rendimento, de competitividade internacional e de ciência, de tecnologia e de inovação nas empresas, mostram a fragilidade e o baixo desempenho do sistema regional de inovação do Nordeste e dos seus respectivos subsistemas. No entanto, esses dados apontam para a possibilidade de se direcionar políticas para esses fatores que são dinamizadores do sistema de inovação da Região.

Assim, a política nacional e regional de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que articuladas, devem levar em consideração esses atores locais na sua formulação e implementação. E quando se fala em Política Regional de desenvolvimento está se falando em uma estratégia que promova a mudança na estrutura econômica e social, por meio de política científica, tecnológica e de inovação deliberada; além de uma política educacional e social, atreladas a uma política macroeconômica estável. A visão deve ser sistêmica.

Nesse sentido, é necessário também repensar o modelo institucional e as relações, as interações entre as diferentes instituições no atual contexto. Como enfatiza o próprio conceito de sistema de inovação, as capacidades inovativas e de aprendizado se desenvolvem por meio das instituições.

Ressalta-se, assim, a importância do Banco do Nordeste, da SUDENE, das Universidades públicas e privadas, das secretarias de ciência e tecnologia dos Governos estaduais, da EMBRAPA, da EMATER, ou seja, do conjunto de instituições mapeadas na Região. Essas têm que ter seu papel definido no traçado da estratégia de Política Regional, trabalhando interconectadas na promoção de uma Política de Desenvolvimento. Deve-se, portanto, avançar numa análise das instituições, da estrutura institucional regional e nacional.

Ainda, destaca-se dentro da estratégia de política o papel do Estado. Sendo este estabelecido, não só no direcionamento das estratégias de políticas explícitas para a área da ciência, tecnologia e inovação e as políticas direcionadas aos fatores intangíveis. Mas, principalmente, na atuação por meio das políticas implícitas, como, por exemplo, a política macroeconômica, enquanto instrumento fundamental para se promover as estratégias de políticas de desenvolvimento. Destacam-se ainda, as ações indiretas do Estado via crédito e financiamento, fazendo-se necessário, para isso, um ambiente macroeconômico estável para a realização dessas. Assim como, ressalta-se a ação direta do Estado via demanda de produtos e serviços, isto é, o poder de compra do Estado. O processo de geração de inovação é um processo de geração de mercadorias, o que pressupõe demanda para que se continue investindo e dinamizando o sistema nacional de inovação e seus respectivos subsistemas locais e regionais.

Assim, esses pontos relacionados às ações diretas e indiretas do Estado refletem a necessidade de se avançar também na análise quanto ao papel do mesmo, enquanto sujeito histórico importante no processo de promoção do desenvolvimento. Nessa perspectiva, devem ser pensadas também, as relações de poder estabelecidas entre interesses do Estado e dos grupos existentes na sociedade, bem como as correlações de força que se estabelecem entre os mesmos. Isso, principalmente no Nordeste. Nesse sentido, essa reflexão quanto ao papel do Estado deve permear não apenas sua atuação enquanto formulador de planos e programas, mas sim no direcionamento do conjunto de estratégia que vise modificar as estruturas dos sistemas e subsistemas produtivos e que estão sendo objeto de políticas públicas. As questões destacadas acima merecem atenção, bem como podem ser objeto de estudos futuros.

Em síntese, o desenvolvimento regional deve ser pensado a partir de uma visão sistêmica. E as futuras políticas de desenvolvimento *podem* ser capazes de promover o desenvolvimento econômico e social e reduzir as disparidades regionais, se as mesmas forem elaboradas e executadas com base na compreensão acerca desse referencial teórico e analítico neo-schumpeteriano de sistema de inovação e estruturalista da CEPAL. Sendo essas políticas

condutoras de um processo de desenvolvimento com mudança nas estruturas produtivas com geração e difusão do progresso técnico, bem como da mudança na estrutura social, ou conforme Celso Furtado, “aos valores com que o homem enriquece seu patrimônio existencial”. Então, pode-se dizer que os limites e possibilidades, das recentes políticas de desenvolvimento, estão na compreensão por parte dos formuladores e executores de políticas, dos referenciais, teórico-analíticos e metodológicos, e também em levar adiante uma estratégia Política Regional deliberada, tendo por base esses fatores intangíveis.

8 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. E.; ARAÚJO, J. B. Um Modelo Exaurido: A experiência da SUDENE. Teoria e Evidência Econômica. **Passo Fundo**, v. 12, n. 23, p. 97-128, novembro 2005.

AMARAL FILHO, J. Celso Furtado e a economia regional. In: **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri/SP: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

ARAUJO, T. B. Celso Furtado, o Nordeste e a construção do Brasil. In: **Celso Furtado e o Desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

ARRUDA, Danilo Raimundo de. **Planejamento estratégico participativo e desenvolvimento local sustentável: a experiência do Plano Diretor Participativo de Queimadas/PB**. 2008. 180f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas)-Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande- PB, 2008.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE**. Relatório de Gestão. Exercício 2008. Disponível em: < http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/RG_SUDENE2008_FNE.pdf>. Acesso em: 15 de out. 2009.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE**. Relatório de Gestão. Exercício 2008. Disponível em: < http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/RG_SUDENE2008_FNE.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2009.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE 2008**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Disponível em: < http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/> Acesso em: 13 de out. 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Uma resenha. In: **Cinquenta Anos do Pensamento na Cepal**. São Paulo: Record; Rio de Janeiro: COFECON. v. 1., 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo**. Revista de La Cepal 97. Santiago do Chile, Abr. 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. **Revista de La Cepal 88**. Santiago do Chile, Abril de 2006.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Contas Regionais do Brasil, 2003/2004/2006. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 14 out. de 2009

BRASIL. **Ministério da Casa Civil**. Lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007 Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; Brasília, DF, jan. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LCP/Lcp125.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

BRASIL. **Ministério da Casa Civil**. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Brasília, DF, Dez. 1959. Disponível em: < [HTTP://www.planalto.gov.br /ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3692.htm)>. Acesso em; 10 jan. 2010.

BRASIL. **Programa Avança Brasil**. Plano Plurianual, 2000-2003. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/>> Acesso em: 11 de nov. 2009.

BRUM, Argemiro. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

CARDOSO, F. H. **Avança Brasil**: Mais quatro anos de desenvolvimento para todos. Programa de Governo. Brasil. Brasília: s.ed., 1998.

CARVALHO, C. P. de O. **Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento 2000/2008**. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia. 2008. Disponível em: < <http://econpapers.repec.org/paper/anpen2008/200807211223330.htm>> Acesso em: 14 out. 2009.

CARVALHO, Fernanda Ferrario. **A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil**. 2006.247f. Tese (Doutorado em Economia)- Instituto de Economia da UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

CARVALHO, Fernanda Ferrario. **Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste**. 2001. 164f. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia da UNICAMP. 2001. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

CASSIOLATO, J. E. **Notas preliminares sobre sistemas de inovação e cooperação**, IE/UFRJ, 2003.

CASSIOLATO, J. E., PAGOLA, C.; LASTRES, H. Technical change and structural inequalities: converging approaches about problems of underdevelopment. In: DRECHSLER, W.; KATTEL, R.; REINERT, E. **Techno-Economic Paradigms**: Essays in Honor of Carlota Perez. Technological University of Tallinn, Estonia and Universities of Cambridge and Sussex, U.K. 2009.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. “Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política”. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n.1, p.34-45, jan./mar. 2005.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Discussing innovation and development: Converging points between the Latin American school and the Innovation Systems perspective?**, Globelics Working Papers Series, 2008, Working Paper 08-02.

CAVALCANTI FILHO, Paulo F.M.B. O termo, o conceito e a definição de APL: notas explicativas. **Revista do PET-Economia/UFCEG**. Jul. 2009.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Agenda Estratégica em C,T&I para o Desenvolvimento Regional Região Nordeste**. Relatório Final .Brasília, DF.Junho, 2008. Disponível em: < WWW.cgee.org.br/atividades/redirect.php>. Acesso em: 09 fev. 2010.

CHANG, H. J. **The Political Economy of Industrial Policy**. New York: St. Martin Press. 1994.

CHAVES, C. V.; ALBUQUERQUE, E. da M. Desconexão no Sistema de Inovação no Setor Saúde: Uma Avaliação Preliminar do Caso Brasileiro a partir de Estatísticas de Patentes e Artigos. **Economia. Aplicada**, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 523-539, outubro-dezembro 2006

CORDEIRO, Ariela D. A. **O perfil brasileiro, regional e paraibano dos sistemas de inovação e das políticas públicas**. 2009.132f. Dissertação (mestrado em economia) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa-PB. 2009.

CORRÊA, Hugo Figueira. ; CARCANHOLO, M. D. **A Nova Cepal e o "mal-estar" social na América Latina**. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007, São Paulo. Anais do XII Encontro Nacional da, 2007.

CORREA, P. G.; VILLELA, A. **Política industrial: fundamentos teóricos com referência ao caso brasileiro**. BNDES, textos para Discussão, 24, Rio de Janeiro, 1995.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C. (coords). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: Papirus, 1994, Parte I.

COUTINHO, L. G. regimes macroeconômicos e estratégias de negócio: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI, In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Editora da UFRJ: Rio de Janeiro, p. 429-449. 2005.

DINIZ, C. C. ; CROCCO, M. A. **Reestruturação Econômica e Impacto Regional: O Novo Mapa da Indústria Brasileira**. Nova Economia, v. 6, n. 1. 1996.

DODGSON, M. *et al.* **The intensification of innovation**, SPRU Electronic Working Papers. Abr. 2003.

DOSI, G. **Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change**, Research Policy, vol. II, no. 3, June, 1982.

DUARTE, A. O. **Crescimento Econômico e Especialização Produtiva do Nordeste do Brasil – uma abordagem heterodoxa do período de 1960 a 1999**. Tese de doutorado. Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro – RJ. 2008.

ERBER, F.; CASSIOLATO, J.E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, vol. 17, nº 2, , p.32-60, abril/junho 1997.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Plano nacional de logística e transportes – PNLT**. Departamento Nacional de Infra-estrutura de transportes. Análise das mega-tendências regionais e setoriais no Brasil: 2005 a 2023. Tomo 3, Região Nordeste. Abr. 2007.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; IOOTY, M. **Made in Brazil: Industrial Competitiveness 10 Years after Economic Liberalisation**. Latin America Studies Series no. 4. Japan External Trade Organization, 2003.

FERRAZ, J.C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil: Desafios Competitivos para a Indústria Brasileira**, Rio de Janeiro, Campus, 1995.

FILGUEIRAS, L. A. M. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

FREEMAN, C. **A Schumpeterian Renaissance?** SPRU Electronic Working Paper Series, n. 102, SPRU, Universidade de Sussex, Inglaterra, 2003.

FREEMAN, C. **Technological infrastructure and international competitiveness**, draft paper submitted to the OECD ad hoc group on science, technology and competitiveness, Paris: OCDE, 1982.

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford University Press, v. 19, 5-24, 1995.

FREEMAN, C.; SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, Cap. 12, p. 503-541, 2008.

FURTADO, C. **Capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 26ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

FURTADO, C. **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005. 336p.

FURTADO, C. **Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise**. cap 09. 1984

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 26° ed. São Paulo: Companhia editora Nacional, 1997.

FURTADO, Celso. **O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1999.

GADELHA, C. A. G. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 4 (84), p. 149-171, out./dez., 2001.

GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4a edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZÁLEZ, Horácio. **O que é Subdesenvolvimento**. 16. ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 1994.

GTDN. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. 2. Ed. Recife, 1959.

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Massangana, 1989.

GUIMARÃES, *et al.* Convergências e complementaridades da corrente neo-schumpeteriana com o pensamento estruturalista de Celso Furtado. In: **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri/SP: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

HAGUENAUER, L. (1989). **Competitividade: Conceitos e Medidas**. TD IEI/UFRJ; n. 211; RJ.

IGLESIAS, Enrique V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. **Revista de La Cepal 90**. Santiago de Chile, Dez. 2006.

KATZ, J. e Stumpo, G. **Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad Y Competitividad Internacional**, Seminario “Camino a la competitividad: El nivel meso y microeconómico”. CEPAL. Santiago de Chile, 15 de marzo de 2001. Mimeo.

KUPFER, D. **Padrões de Concorrência e Competitividade**. Anais do XX Encontro Nacional da ANPEC; Campos de Jordão, 1991.

KUPFER, D. Tecnologia e Emprego: São Realmente Antagônicos? In: SICSÚ, J. *et al* (org). **Novo Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social**. Barueri.-SP: Manole., 2005.

KUPFER, David *et al.* Política Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial - Fundamentos Teóricos e Práticos no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LASTRES, H. M. M. *et al.* Globalização e Inovação Localizada. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. (Ed.). **Globalização e Inovação Localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília: IBICT, 1999.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; Políticas para arranjos produtivos locais no Brasil. In: OLIVEIRA, F.B. (Ed.). **Política de Gestão Pública Integrada**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

LAZZONICK, W. The innovative firm. In: FAGERBEG, J. (Ed.). **The Oxford Handbook of Innovation**, Oxford University Press, Oxford, 2004.

LIMA, Policarpo. Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas. **Análise Econômica**. p. 55-73. Ano 12; março e setembro/94.

LUNDVALL, B. A. Introduction. In: LUNDVALL, B. A. (Ed.). **National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London: Pinter, 1992.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

MARX, Karl. **O capital**: Crítica da Economia Política. 16. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Plano Nacional de Transporte e Logística – PNLT**. Volume 2. Macroeconomia: análise das mega-tendências regionais e setoriais no Brasil: 2005 a 2023. Tomo 3 – região Nordeste. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/PNLT/CD_RE/Index.htm> Acessado em: julho de 2009

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: < <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>> Acesso em: 10 nov. 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Governo Federal, 2005- 2007. Disponível em: < <http://econpapers.repec.org/paper/anpen2008/200807211223330.htm>> Acesso em: 10 out. 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional GTI – grupo de trabalho interministerial para a recriação da SUDENE. **Bases para a recriação da SUDENE por uma política de desenvolvimento sustentável para o nordeste**. Jun. 2003.

MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de desenvolvimento Regional . **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades**. Recife, abr. 2006.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – Governo Federal. **Atlas do Potencial Eólico Brasileiro**. Brasília - DF, 2001. Disponível em: http://www.cresesb.cepel.br/index.php?link=/atlas_eolico_brasil/atlas.htm. Acesso em: 14 nov. 2009.

MORANDI, Jorge (Org.). **Organização camponesa: os problemas da ação pública no Nordeste Rural**. Recife, PE: OEA, 1988.

NELSON, R., 1993. **National Innovation Systems**. A Comparative Analysis. Oxford University Press, NY.

NELSON, R., WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1982

NETO, A. M. **Desenvolvimento Regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90**. 2005. 299f. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da UNICAMP. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1997.

PEREZ, C.; SOETE; L. *Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity*. In: DOSI, G. et al. **Technical Change and Economic Theory**. 1988.

POSSAS, M. *Concorrência schumpeteriana*. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial - Fundamentos Teóricos e Práticos no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. **DECRETO Nº 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa Brasil em Ação - Dois Anos**. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1998.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010**. 54 paginas. Disponível em <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/22/materia.2007-01-22.1909859633/view>> acesso em: 03 de dezembro de 2009.

QUEIRES, G. D.; TIRYAKI, G. F. **A regulação econômica na geração de energia eólica no Nordeste do Brasil: Situação atual e tendências**. Anais do VI Congresso Brasileiro de Regulação. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.workoutenergy.com.br/abar/cbr/trabalhos.htm>>. Acesso em: 10 de Out. 2009

QUEIROZ, S. R. R. de. **O CNPq e o Sistema de Inovação em Saúde no Brasil: Uma Análise a partir dos Grupos de Pesquisa do Setor Saúde: Sistemas nacionais, regionais e/ou locais de inovação**. Anais do XXII Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica. Salvador, Bahia- Brasil. 6 a 8 de Nov. 2002.

REDESIST. **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 24 out. 2009

REZENDE, Cyro. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo, SP: Contexto, 1999.

RODRIGUEZ, O. CEPAL: Viejas y nuevas ideas. **Quantum**, Montevideo, v. 01, n. 02, p. 37-63, otoño, 1994.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2005

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltda., traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

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

SEVERINO, Antônio Joaquim (2000). **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SICSÚ, João. Keynes e os novos-Keynesianos. **Revista de Economia Política**, v.19, nº2 (74), Abr./jun. 1999.

SILVA, V. R.; KLAES, L. S. **Os desafios da política energética Norte-Americana e as oportunidades para a agroenergia brasileira**. Colloque de l'IFBAE – Grenoble, 18 et 19 mai 2009

SOUZA, Aldemir do Vale. **Limites e Possibilidade de expansão do Emprego num contexto de integração Regional: O caso do Nordeste do Brasil**. 1995 264f. Tese (Doutorado em economia) – Universidade Estadual de Campinas- Instituto de Economia. Campinas, SP. 1995

SUNKEL, O. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: **Cinquenta Anos do Pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 16, nº 1 (61), p. 5-50, janeiro-março, 1996.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, nº 2 (102), p. 163-185, abril-junho, 2006.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro : Ensaio sobre a Economia Brasileira**. Zahar Editores: Rio de Janeiro. 8 ed. 1979.

TAVARES, Maria C.; SERRA, José. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: **Cinquenta Anos do Pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista com Questionário Semi-estruturado.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

I. Identificação e área de atuação do entrevistado:

NOME DO ENTREVISTADO:	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO:	CARGO:
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA):	ESFERA DE GOVERNO:

II. Sobre a atuação do Estado, na Região Nordeste do Brasil, por meio de políticas de desenvolvimento no período em que antecede o processo de estabilização macroeconômica (1960 a 1994):

1. Como o (a) Sr (a) caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela SUDENE?
2. Essas políticas de desenvolvimento foram capazes de promover a mudança na estrutura produtiva da região?
3. As políticas de desenvolvimento foram capazes de promover a mudança na estrutura social da região?
4. Em termos de disparidades regionais, podem ser observadas mudanças significativas como resultado destas políticas?
5. Essas políticas foram capazes de assegurar regionalmente as condições para se gerar e difundir o progresso técnico e assegurar o processo de acumulação e desenvolvimento? Por quê?
6. Em sua avaliação, foram suficientes os investimentos em recursos intangíveis, como conhecimento (científico e tecnológico), educação, qualificação profissional, capacitação da força de trabalho, entre outros? Por quê?

7. Como o (a) Sr (a) avalia, nesse período (1960 a 1994), a interação e a cooperação entre empresas e instituições (BNB, SUDENE, SEBRAE, Universidades, governos) dentro da Região Nordeste?
8. Como o (a) Sr (a) avalia o papel da interação e da cooperação, para o aprendizado inovativo, como fator importante no processo de desenvolvimento?
9. Pode-se dizer que a cultura política da região é adversa ao processo de desenvolvimento aqui entendido não apenas como mudança nas estruturas produtivas com geração e difusão do progresso técnico, mas como mudança social?
10. Quais os fatores limitantes e potencializadores do processo de desenvolvimento da região?

III. O período pós-estabilização macroeconômica e as políticas de desenvolvimento elaboradas e implementadas para o Nordeste do Brasil (1994 a 2009):

1. Qual a importância do aprendizado, do conhecimento, da interação, da cooperação para as economias subdesenvolvidas, especificamente o Nordeste?
2. Seguindo a questão acima, qual a importância dada a esses fatores chaves nas políticas de desenvolvimento elaboradas, implementadas e em implementação, nos últimos 15 anos? Quais as diferenças em relação às políticas de desenvolvimento elaboradas no passado?
3. Que papel cumpre a organização institucional no processo de geração e difusão de inovações (motor da acumulação e do desenvolvimento)?
4. Como se dá a cooperação e a interação entre as diversas instituições na coordenação das políticas de desenvolvimento para o Nordeste nos anos recentes?
5. As políticas de desenvolvimento elaboradas e implementadas nos anos recentes serão capazes de promover a mudança nas estruturas produtivas com a geração e difusão do progresso técnico?

6. Passados 50 anos, as políticas de desenvolvimento podem assegurar a mudança na estrutura produtiva adequando-a às novas necessidades do paradigma tecno-econômico vigente, porém não promovendo a mudança social e combatendo as disparidades regionais?
7. Que importância é atribuída à ciência, à tecnologia e à inovação nessas políticas de desenvolvimento para a região?
8. Quais são as forças políticas e sociais, nos últimos 15 anos, que comandam as decisões econômicas estratégicas no Nordeste e como elas podem direcionar a promoção do desenvolvimento? Essas forças serão capazes de implementar um novo modelo de desenvolvimento?
9. As políticas públicas e os projetos de investimentos realizados nos últimos 15 anos para o Nordeste serão capazes de dinamizar e potencializar o sistema de inovação regional como mecanismo de desenvolvimento da Região, promovendo a interação, a cooperação e o aprendizado inovativo dos diversos atores econômicos?

APÊNDICE B - Entrevistas Transcritas.

NOME DO ENTREVISTADO: FRANCISCO BAQUEIRO VIDAL	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO - BA	CARGO: ASSESSOR EM POLÍTICAS PÚBLICAS E EX-SUDENE
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: ESTADUAL

Danilo Arruda: *Como o Senhor caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela SUDENE?*

Francisco Vidal: O relatório não foi feito pelo GTDN, mas sim por Furtado, porém, como ele mesmo disse em suas memórias, muito posteriormente, que foi útil que ficasse com a autoria desse grupo, porque isso permitiu que o relatório ou que aquele diagnóstico que se tornou clássico prosseguisse sem intervenção dos governos do regime militar, tendo em vista que ele próprio (Furtado) teve os seus direitos políticos cassados. Como eu apresentei ainda há pouco, a concepção que Furtado aplica à questão das desigualdades regionais no Brasil é de natureza Cepalina. Furtado concebe o país formado por dois sistemas. Um é uma economia que está em plena fase de arranque, que está se industrializando-se, ela tem uma massa de capitais e uma massa salarial extremamente vigorosas; essa região é o Centro-Sul, é o nosso centro. Há outra região que vive um processo de letargia ou estagnação secular, cuja cultura da cana, também do cacau e outras vivem numa eterna dependência de espasmos externos, incentivos externos que se refletem em maiores exportações, ou seja, o setor exportador estava já muito estagnado, uma indústria também em debilidade; essa é a nossa periferia brasileira, o Nordeste. Bom, como expliquei também, o que Furtado consegue, tal como a Cepal pensou para a América Latina em bloco, é um amplo e vigoroso processo de industrialização, o que vai conseguir retirar o Nordeste dessa posição de atraso, romper com as estruturas arcaicas de produção. Determinadas relações de propriedade serão em parte quebradas e substituídas por relações capitalistas de produção mais avançadas e, sobretudo, haverá uma distorção de excedentes de mão-de-obra desempregada e subempregada nos centros urbanos nordestinos. Além disso, a reforma preconizada por Furtado implicava também na reorganização da economia agrícola da faixa úmida oriental da Região, incremento da produtividade da cultura canavieira, liberação de terras para policulturas alimentares e estas policulturas, por sua vez, alimentariam o esforço coordenado de industrialização intensiva regional. Por outro lado, é a forma indireta de você tratar da questão agrária, porque os incrementos de produtividade no setor açucareiro deveriam ser acompanhados obrigatoriamente por liberação de terras para camponeses, isso também em alguma medida se aplicava à problemática do Semi-Árido. De que maneira? A unidade produtiva típica, combinando uma pecuária meramente extensiva e alguma cultura xerófila que rendia algo, inclusive para o trabalhador, seria totalmente remodelada. Não sendo possível ao Semi-Árido produzir para o consumo dos centros industriais da Região que se desejava implantar, haveria aí um excedente demográfico que deveria ser deslocado para o *hinterland* maranhense, ele sim deveria estar voltado para a produção de alimentos por esforço industrializante regional. O que deu certo e o que deu errado, de acordo com o planejamento furtadiano? O plano furtadiano. A industrialização no Nordeste, de fato, ocorreu, mas não como ele havia imaginado. Houve uma mudança na estrutura produtiva da Região, mas decididamente não se tratou de uma mudança estrutural, porque o Estado não logrou o seu plano, não logrou constituir na Região um centro autônomo

manufatureiro. Qual era a utopia que Furtado carregava nesta idéia? Era simplesmente a transposição do modelo Cepalino, não apenas para o Brasil, mas especialmente para a região nordestina, quer dizer, um centro manufatureiro autônomo e com poder de autopropulsão. Não era isso, era a formação de uma nova classe dirigente regional substituindo uma classe anterior retrógrada, ligada a relações de produção arcaicas infensas a qualquer ideologia de desenvolvimento. Essa me parece que era a principal ideologia que a estratégia industrializante de Furtado portava. Ocorreu industrialização na Região, mas ela deu lugar a unidades produtivas marcadas por complementaridade e dependência normalmente associada a bens de consumo assalariados, ou seja, configurou-se aquilo que Leonardo Guimarães Neto, um dos grandes estudiosos das políticas de desenvolvimento regional, fala como uma constelação ou um arco de especializações regionais. O que coube ao Nordeste nesta fatia do bolo foi simplesmente, como chave da sua indústria regional, uma indústria de bens intermediários, mais vinculada ao Centro-Sul e outras indústrias menores de produtos de bem de consumo, assalariados aqui e ali, outra coisa tipo uma fábrica automotiva na Bahia, ou alguma outra coisa que se instale aqui em Pernambuco ou no Ceará, isso mais recentemente, mas em grosso modo a especialização da indústria é marcada por complementaridade, dependência e um caráter associado à indústria do Centro-Sul, não apenas à indústria do Centro-Sul, ela mesma já associada ao capital internacional.

Danilo Arruda: *E quanto à mudança social, ela foi significativa neste período?*

Francisco Vidal: Não, a industrialização que se fez aqui no Nordeste, para se ter uma idéia, foi intensiva em capital, e não obstante Furtado privilegiar na sua abordagem, para alguns espaços ou pontos do território, empresas intensivas em capital e, portanto, portadoras da natureza e força motriz para desencadear outros processos, conforme a clássica análise de pólos de desenvolvimento de Perroux, o que estava em consideração. Daí o caráter autônomo pretendido por esta industrialização era a absorção de grandes reservatórios de mão-de-obra desempregada e subempregada na Região. Pelo contrário, o que ocorreu foi uma industrialização intensiva que poupou mão-de-obra.

Danilo Arruda: *Em termos de disparidades regionais, o que podemos falar acerca deste período?*

Francisco Vidal: Acerca deste período, em que pese atuação da SUDENE com o seu sistema de incentivos fiscais, depois também financeiros, elas continuaram a crescer pela própria lógica de polarização dos anos iniciais, pela sua própria lógica no processo de industrialização nacional. Também essa indústria que se instalou, ou que se replicava no Nordeste, atendia em boa medida a estratégias corporativas de multinacionais e de empresas nacionais associadas a capitais estrangeiros. Chico de Oliveira chama isto muito claramente de *oportunidade de rebaixamento do custo do capital*, ou seja, se um industrial no Centro-Sul, no momento em que os efeitos de estagnação do Plano de Metas já se fazem sentir, onde há uma redução da taxa de retorno da empresa, no momento em que ele vislumbra, via incentivos fiscais e financeiros, a possibilidade de expandir as suas atividades para o Nordeste, temos aí não apenas uma oportunidade de mercado. Os incentivos fiscais e financeiros representam ainda uma brutal redução do custo de capital e de obtenção deste capital, e em alguns casos foi brutal mesmo, porque, além de incentivos fiscais e financeiros, a parte do industrial em si era muitas vezes coberta por empréstimos via, por exemplo, Banco do Nordeste do Brasil. O próprio Chico de Oliveira constata que, em alguns casos, a cobertura geral chegava em termos de fundos públicos a 70%, ou seja, o empresário entrava com os 30% restantes de todo o seu projeto.

Danilo Arruda: *Essas políticas foram capazes de assegurar o processo de geração e difusão do progresso técnico internamente, bem como o processo de acumulação e desenvolvimento?*

Francisco Vidal: Em parte. Não se pode negar que esta indústria que veio para cá, por ser intensiva em capital, era muito mais moderna que a indústria tradicional, que por sinal se debatia para sobreviver diante de uma indústria mais avançada, que era a do Centro-Sul do país, mas imaginar que isso significou a capacidade da região nordestina de levar adiante uma política autônoma de aporte científico e tecnológico é um exagero. Essas plantas foram trazidas para cá, elas são moldes.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia os investimentos em recursos intangíveis, como conhecimento, educação, qualificação, capacitação da força de trabalho, durante este período?*

Francisco Vidal: Os anos iniciais da SUDENE, com Furtado à frente, foram pródigos em identificar falhas nos sistemas de educação formal e de formação profissional, com o que a própria SUDENE procurou subsidiar a instalação de verdadeiros departamentos dentro de algumas das universidades federais da Região. No fundo era a SUDENE não apenas provendo a instalação de determinadas indústrias aqui, como provendo a demanda, ou seja, na falta de técnicos e profissionais formados aqui, com o que estas empresas num primeiro momento recrutavam mão-de-obra de fora destes estados, pelo menos, aquela mão-de-obra mais qualificada. A SUDENE favorecia também a demanda e a criação ou algum favorecimento para que estes cursos ou matérias que dessem conta disso, departamentos fossem instalados, visando suprir a carência de mão-de-obra. Isto, de certa forma, mas com outro sentido, não se tratando mais de uma proposta reformista, já que o governo militar havia dado um basta no viés reformista furtadiano. Isso prossegue até, mais ou menos, o segundo PND. Há uma preocupação: se você remontar a história da universidade brasileira, em particular da nordestina, vai ver como alguns departamentos ou alguns cursos se expandem, em termos de departamentos, colegiados, número de disciplinas, ramificações e, é claro, com os naturais expurgos da crítica social. Não sejamos ingênuos, mas em termos de uma educação profissional para o capitalismo; e educar a força de trabalho para o capitalismo até meados dos anos 70, numa expansão razoável do ensino público aqui, isso tudo ruiu com a quebra do padrão de financiamento do Estado brasileiro nos anos 80, com força crescente e, sobretudo, os governos de Cardoso sepultam, ainda que ele hoje se esforce por negar, mas Cardoso teve o mérito incontestável. Podemos achar todos um grande equívoco, mas teve um mérito incontestável de interpretar o seu tempo e agir conforme determinados desígnios, ele interpretou o neoliberalismo hegemônico como senso comum e, de fato, para muitos, ainda hoje, apresenta esta característica. O colocou em ação e em marcha em seu governo de maneira célere. Então, ele não foi um político equivocado, nós é que o achamos equivocados em termos dos resultados que criou. Claro, olhamos a retórica: “Eu faço isso para o bem do país”. E nós podemos achar que o que vai produzir, na verdade, é o mal da nação, mas ele não cometeu equívoco algum, no sentido de que levou às últimas consequências a sua interpretação.

Danilo Arruda: *Como o Senhor avalia o papel da interação e a cooperação entre empresas e instituições (BNB, Sudene, Sebrae, Universidades e governos) dentro da região Nordeste?*

Francisco Vidal: Típico do capitalismo, tanto antes quanto hoje. É da natureza do capitalismo que o Estado, por meio de instituições, políticas públicas e ações governamentais diversas, venha a amparar os capitais. Às vezes, determinados capitalistas individuais não compreendem, ou quase sempre, não compreendem isto perfeitamente e passam a detectar na ação estatal uma irracionalidade, não sabem eles que eles mesmos são os verdadeiros irracionais, porque o Estado é sempre racional e o Estado capitalista coletivo por excelência,

ele é o único capitalista coletivo. Então, as suas funções são de preservação do sistema de reprodução ampliada do sistema, e não necessariamente para atender ao interesse do capitalista A ou B, ou mesmo de ambos. Essa cooperação e interpenetração que há entre agentes capitalistas, sobretudo maiores, que estão numa posição hierárquica, dita privilegiada, e o Estado é mais do mesmo.

Danilo Arruda: *Quais os limitantes e as possibilidades impostas para a região Nordeste? Quais os fatores limitantes e potencializadores do seu desenvolvimento, que o senhor observa neste atual contexto?*

Francisco Vidal: Eu penso que, não obstante a necessidade de algum incremento com diversificação na economia da região, hoje concordo mais com o Furtado de uma época mais recente, quando o ministro da Cultura de Sarney, de certa forma, voltou a se debruçar sobre a questão nordestina, deu palestras e passou a enfatizar mais a questão social, me parece que o grande atraso a ser superado no Nordeste, o que remete a ações no campo da economia. Não se pode fazer isso com mero assistencialismo. Não vai aqui nenhuma crítica de viés conservador a políticas como Bolsa-Família e outros programas sociais, mas sim porque não mudam estruturas arraigadas. Mas me parece que esta questão social é o grande desafio a ser enfrentado. Somos uma região de muitos pobres, como nenhuma outra no Brasil. Em última instância, este é um problema de escala, temos mais pobres que os outros. O caminho é refundar o Estado, escapar um pouco a essa falsa dicotomia: Estado *versus* mercado, ou a esse pânico muito conveniente, por sinal, que sempre acomete os neoliberais neoclássicos: “o Estado na economia, o Estado intervindo, o Estado como empresário!” O Estado, como falei anteriormente, é sempre o capitalista coletivo racional. Se o capital não faz, o Estado faz e isto está presente em Smith, aquele que funda a economia política e diz muito claramente em uma parte da sua obra que quando os capitais individuais não lograrem dotar a infra-estrutura necessária para suas atividades, deverá ao Estado fazer isso. Não se está tratando aqui de anti-capitalismo, mas sim de remodelar, refazer o Estado que foi muito importante para alguns progressos, mesmo aqueles mais tímidos, obtidos na região. Naquilo em que foi possível colocar um acento maior em termos de políticas públicas, portanto, mais ativas, os progressos foram maiores. Naquilo em que o Estado se ausentou, por outro lado, os progressos foram quase inexistentes. Para o Nordeste, região periférica, a chave está no Estado.

Danilo Arruda: *Pode-se dizer que a cultura política da região é adversa ao processo de desenvolvimento, aqui entendido não apenas como mudança nas estruturas produtivas com geração e difusão do progresso técnico, mas também como mudança social?*

Francisco Vidal: Eu acredito que mais a segunda parte do que a primeira, mas isto é válido também, para o Brasil não é diferente. Vejamos o que questões banais, como as das cotas nas universidades públicas geraram nos estados do Centro-Sul do país uma verdadeira onda de ira conservadora. E esta é uma medida que não altera nada rigorosamente, apenas uma ação afirmativa, para demarcar um terreno; não altera profundamente nada, pode aumentar o número de letrados ou daqueles que se formam. E pela não existência desta política ou desta ação governamental não conseguem obter em condições normais o diploma, mas não altera a infra-estrutura, não altera a base educacional daquele que conseguiu galgar a universidade mediante cotas. Veja, uma medida tão pouco polêmica como esta, no sentido de mudança estrutural do capitalismo, foi capaz de levar à ira muitos grupos da sociedade, localizados fundamentalmente no Centro-Sul do país, ou seja, aqueles que se autointitulam “mais antenados” com a modernidade, com uma cultura global, com os movimentos globais do capitalismo. Claro, nós também temos os nossos ultraconservadores. Digo isso somente para acentuar que não me parece ser a região nordestina infensa a qualquer processo de desenvolvimento científico, tecnológico ou empresarial, ou seja, aquele grande coronel da

economia agropecuária que via no desenvolvimento capitalista, aí estamos voltando um pouco à época de Furtado e à saga da sua luta pelo Nordeste e pela política de desenvolvimento da Região por ação da SUDENE, aquele coronel que era visceralmente contra quaisquer medidas capitalistas de incremento da produtividade, quer dizer, da introdução de relações capitalistas, este coronel, se ainda existe, deve estar confinado em algum lugar remoto da Região. Parece-me que o enfrentamento da questão social é portador de maiores tensões e implica grandes resistências aqui no Nordeste e fora dele.

Daniilo Arruda: *Nestes anos recentes, passado o período de estabilização macroeconômica e essas novas iniciativas de políticas para o Nordeste, como o senhor avalia a importância do aprendizado, do conhecimento, da interação nas economias subdesenvolvidas?*

Francisco Vidal: A minha visão é um tanto funesta destes 15 anos de estabilização. A rigor, eu acho que foi um período agônico da própria ideologia desenvolvimentista do país, e foi desfechado um sério ataque ao Estado desenvolvimentista. De modo que políticas nacionais de desenvolvimento ruíram, o planejamento nacional ruiu, ainda que ele exista formalmente na constituição dos planos plurianuais, nos planos e orçamentos regionalizados. Não é dos aspectos formais que estão tratando aqui, mas sim de aspectos concretos, e estamos buscando contradições no processo. Em suma, estamos exercitando aqui a boa dialética. Mas, enfim, foi um período agônico. Se o foi para políticas nacionais de desenvolvimento verdadeiramente ativas, o foi ainda mais para políticas regionais de desenvolvimento; estas, sim, ficaram com um raio de ação diminuto, implicando a sua quase inexistência. Bom, no governo Lula ocorreu uma coisa sintomática. Aliás, duas coisas me chamaram muito a atenção: após a sua primeira eleição, já marcada pela chamada *carta ao povo brasileiro*, ou talvez “carta aos banqueiros nacionais e internacionais”, se nós buscássemos aqui decifrar os seus conteúdos, havia uma declaração de que todo o cuidado seria dispensado à escolha do Ministério do Planejamento, ela encabeçaria o seu plano de governo, mas não foi isso que se viu, estamos falando do final do ano de 2002, a cabeça, tal como no governo de Fernando Henrique, coube ao Ministério da Fazenda e, de fato, o senhor Palocci ditou as regras durante muito tempo, no primeiro mandato de Lula, e a própria escolha do ministro de Planejamento foi algo assim no apagar das luzes, da montagem da equipe ou algo assim como “sobrou, leva quem quer”. Em suma, o rebotalho do cesto de alternativas. Neste sentido, coube um papel de destaque muito maior ao BNDES do que ao Ministério do Planejamento. Isto foi algo que me chamou atenção, ou seja, não se tratava apenas de uma contradição entre a ação e as políticas públicas e a retórica do governante, mas sim das condições concretas que o governo encontrava e que, de certa forma, iria reproduzir para levar adiante um jogo marcado, cuja grande sombra que pairava, e ainda paira, no ar é a da financeirização sistêmica global. A outra coisa que me chamou atenção e que diz mais respeito ao seu objeto de estudo (políticas de desenvolvimento regional), é que a recriação da SUDENE, não preconizada desde os tempos da primeira campanha vitoriosa de Lula à presidência, demorou longos meses, com debates nada produtivos e que remetiam, em alguma medida, à existência e à amputação ou não amputação do Fundo Regional de Desenvolvimento, ou seja, se a SUDENE ou alguma empresa de planejamento é vista tão somente como administradora de fundos, deve ser um sinal de que não temos políticas de desenvolvimento regional verdadeiramente ativas, muito menos planejamento regional na forma concebida por Furtado e celebrada por Chico de Oliveira na feliz expressão: “intervenção estatal planejada”. Não se trata mais de intervir no e para o capitalismo, ou a favor do capitalismo, mas sim, quando muito, de políticas nacionais de desenvolvimento parcialmente localizadas. Neste sentido, não são muito positivas as minhas avaliações das políticas atuais. Eu não vejo tanta descontinuidade assim no tocante às políticas regionais. O governo anterior era extremamente subordinado e o atual “joga o mesmo jogo” que o anterior, mas procura ter “cartas à mão” para negociar sua soberania e, em

alguns momentos, até a afirmar o que é certo e desejado, mas isto não o transforma necessariamente num governo que compreende a problemática do desenvolvimento regional, e melhor ainda, a do subdesenvolvimento regional pela ótica de Celso Furtado e de outros estruturalistas cepalinos e desenvolvimentistas brasileiros, são muito diferentes. As condições podem ser revisitadas, ou seja, há como pegar o presente e transformá-lo naquilo que Furtado encarou nos anos 50? Não, isto seria um exercício de saudosismo. Não se trata disso, mas sim de encarar e dizer: isto aqui é, afinal de contas, uma região subdesenvolvida ou não? Penso que sim. Se se quer dar ao subdesenvolvimento um tratamento de chavão, aí não cabe chamar o Nordeste de *região subdesenvolvida*. Se desejamos nos prender à mera aparência, também não cabe a condição subdesenvolvida, afinal de contas, o Nordeste se industrializou. Não foi uma industrialização pretendida por Furtado, mas se industrializou. Além disso, os indicadores sociais melhoraram. Então, o Nordeste ainda é subdesenvolvido? Neste aspecto de aparência não, mas me parece que o é, sobretudo, porque é o espelho do desenvolvimento que ocorre. É assim que Furtado define o *subdesenvolvimento*, ele não é uma fatalidade, nem algo que surge do nada, ele é a criação do desenvolvimento.

Danilo Arruda: *Passados 50 anos, o que nós podemos esperar destas políticas de desenvolvimento, elas podem assegurar a mudança na estrutura produtiva, adequando-a às novas necessidades do paradigma tecno-econômico vigente, não promovendo a mudança social, e combater as disparidades regionais?*

Francisco Vidal: Eu estou à espera do espírito de Furtado, que ele retorne e, em boa medida, ilumine as mentes, não apenas dos governantes, mas também dos *policy makers*, porque Furtado, por trás de um discurso de forte viés econômico, não se descurou de questões sociais, só que as questões sociais ou estavam embutidas em suas abordagens econômicas ou estudadas em fortes argumentos técnicos, e até políticos. Se nós entendermos e vasculharmos um pouco mais a obra dele, só que travestidos de certa forma de técnica argumentativa, era a maneira que o mestre encontrava de não enfrentar certas questões polêmicas tão abertamente, mas sim indiretamente, era a maneira dele. Eu tenho esta expectativa de que os governantes, sem necessariamente muita retórica ou uso de jargões, voltem a acordar e enxergar que o Nordeste é, sim, uma Região subdesenvolvida, no sentido de que aqui se concentram, ainda, os piores indicadores sociais, e também se concentra um dos piores indicadores de concentração de renda, e as desigualdades são mais funestas do que em outros lugares, além de apresentar uma questão agrária mais grave do que a que ocorre em outras partes do país, que há toda uma problemática no Semi-Árido, que não foi enfrentada e cujas insistentes alimentações, via programas sociais diversos, dependência de transferências governamentais, não que não sejam importantes. Claro, são importantes. Não devemos jamais deixar as pessoas à míngua, morrerem de fome, porém estes mais mascaram do que solucionam o problema. Trata-se, como eu falei, na apresentação de uma sócio-economia que não dá conta do contingente demográfico que possui. Enfim, é uma Região com problemas, um espaço periférico, é o Nordeste de Furtado com as devidas atualizações.

Danilo Arruda: *Dentro desta questão, nós podemos perceber as forças políticas que comandam as decisões econômicas estratégicas do Nordeste nos últimos 15 anos e se essas forças são capazes de implementar um novo modelo de desenvolvimento?*

Francisco Vidal: Um modelo de desenvolvimento competitivo, com ênfase, de certa forma, não na guerra fiscal propriamente, que assolou não apenas a Região, mas o Brasil durante os terríveis anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, mas sim se baseando em alguns requisitos a que remetiam esta competição fiscal, os requisitos de uma competitividade global que é exacerbada e que está ao redor do mundo, içando lugares no mundo aqui e ali, estes lugares momentaneamente são conectados aos eixos e áreas centrais do capitalismo; por

enquanto eu não estou enxergando por parte dos governantes. Eu sei que eles voltaram a se reunir em fóruns e continuam a se reunir nas próprias reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE, mas eles mesmos fatiaram o Fundo Regional de Desenvolvimento que passou a ficar desprovido de um caráter de unidade regional, ou seja, não estão pensando no Nordeste como uma macrorregião relativamente homogênea em termos de problemáticas. Se bem entendido, estão pensando na região como uma soma de unidades federadas; e isto enfraquece uma política de desenvolvimento de características marcadamente macrorregionais. Como Furtado pensava, ele funda este Nordeste moderno que conhecemos. O Nordeste havia, de Alagoas ao Maranhão e, mesmo assim, o Maranhão e o Piauí eram considerados o Meio-Norte, ou Nordeste Ocidental, e o coração nervoso do Nordeste vinha do Ceará até Alagoas, era o Nordeste Oriental; Bahia e Sergipe, por exemplo, faziam parte da região leste. Estamos falando de regiões oficiais que não dizem tudo, mas querem dizer, penso eu, alguma coisa. Esta Região que conhecemos, essa ideologia é fundada, em boa medida, por Furtado. Ele é o grande líder desta empreitada. Claro, ele não atuou sozinho, e o fez em um contexto de capitalismo internacional e nacional, que facilitou isto, nos marcos de um projeto de reforma não apenas para o Nordeste, para todo o Brasil, reformas sociais, e aí o Nordeste era, de certa forma, a jóia da coroa dessas reformas.

NOME DO ENTREVISTADO: WILSON CANO	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: UNICAMP	CARGO: PROFESSOR DA UNICAMP
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: ESTADUAL

Danilo Arruda: *Como o Senhor caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela SUDENE?*

Wilson Cano: Veja bem, à época, embora se falasse em *progresso técnico, modernização*, você não tinha no país nem mesmo uma política científica, uma política de ciência e tecnológica. Na ótica do Estado, ela era extremamente limitada. À época do GTDN, você tinha, sim, política de modernização, que não deixa de ser uma política de projeção do progresso técnico. Notadamente, no setor têxtil algodoeiro formulado pela SUDENE, um grande projeto de pesquisa e execução para reestruturação do setor foi feito.

Danilo Arruda: *Houve uma mudança na estrutura produtiva?*

Wilson Cano: Sem dúvida nenhuma, principalmente na estrutura técnica. Você teve que liquidar empresas velhas e mudar modos de organização. Enfim, coisas novas.

Danilo Arruda: O que o senhor tem a dizer acerca da mudança social e também das disparidades regionais?

Wilson Cano: Eu escrevi alguns livros sobre isto. Ali eu mostro que evoluiu a estrutura produtiva, o PIB total, o PIB per capita, o PIB setorial, qual o setor que mais cresceu, qual o setor que menos cresceu. Melhor seria você consultar a bibliografia. Tanto você pode pegar os desequilíbrios regionais de 30 a 60. Ali você tem Nordeste agregado. Depois, em algumas tabelas, eu desagrego Pernambuco, Bahia e o resto. E depois, o meu livro recente, que lancei ano passado, que é *A desconcentração produtiva*. Você já conhece este livro? Nele eu analiso o período pós-70, e nele você pode ter estas informações da estrutura do crescimento.

Danilo Arruda: *Estas políticas regionais foram capazes de gerar e difundir o progresso técnico internamente do Nordeste, as do GTDN, em específico?*

Wilson Cano: Claro. Como eu lhe disse, a política feita para a reestruturação do setor têxtil algodoeiro foi bem sucedida. Se não, iria fechar totalmente esse setor, ele iria acabar.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia a interação e cooperação entre empresas e instituições como o BNDES, a SUDENE, as universidades e governos, aqui dentro do Nordeste?*

Wilson Cano: A cooperação do BNDES, naquele momento, era mínima, porque ele estava muito mais preocupado, na época, com a infra-estrutura, energia, transporte, siderúrgica, e muito pouco com a questão regional; nesta, ele praticamente não entrava. A questão do GTDN até meados dos anos 70 estava muito mais centrada na SUDENE, a não ser os projetos criados pela SUDENE, que foram contemplados e que receberam financiamento.

Danilo Arruda: *Uma questão que é encontrada aqui no Nordeste é a cultura política, nós podemos dizer que esta cultura é adversa ao processo de desenvolvimento?*

Wilson Cano: É uma resposta complicada. Era mais fácil dizer antes que ela era, de certa forma, adversária do progresso técnico, porque se recusava a aceitar mudanças nas estruturas produtivas, na reforma agrária, por exemplo, e, portanto, ela era um pouco refratária a essas mudanças. Eu acredito que mais recentemente não, porque aqui você tem empresário mais moderno e também você encheu de filiais, empresas do Sul e de outros países aqui e, portanto, elas trazem, obrigatoriamente, um grau de modernização diferente do que havia no passado, inclusive pela presença de setores industriais de maior complexidade, por exemplo o setor de ciência e tecnologia da Petrobrás traz esse upgrade.

Danilo Arruda: *Qual importância o senhor vê no aprendizado, no conhecimento, na interação para as economias subdesenvolvidas?*

Wilson Cano: Estas coisas são importantes em qualquer sociedade, não só nas economias desenvolvidas ou subdesenvolvidas, são necessárias, são importantes, só que elas não se inserem em si mesmas, elas não se batem, você tem que ter uma política macroeconômica que embase essa política. Hoje você não tem isso, tem uma adversidade da política macroeconômica.

Danilo Arruda: *Passados 50 anos, as políticas de desenvolvimento hoje podem assegurar mudanças na estrutura produtiva, adequando as novas necessidades técnico-econômicas vigentes e não promovendo a mudança social?*

Wilson Cano: Mas não há política de desenvolvimento econômico hoje. No meu conceito, não existe política de desenvolvimento, o país está parado em termo de planejamento, em termos de pensar o longo prazo.

Danilo Arruda: *Principalmente para a Região Nordeste?*

Wilson Cano: Não só para a Região Nordeste, eu diria principalmente para São Paulo, pois está em completo abandono. Você não tem um Estado planejador, que pensa no futuro do país e que pretende ver o que é prioritário para o Nordeste, Sul, Centro-Oeste, Sudeste. O país adotou as políticas neoliberais e está, agora, mais centrado na exportação de produtos básicos, sofreu uma regressão na estrutura produtiva, na indústria, na estrutura do PIB; uma redução no peso da indústria de automação, caiu de 31% para 19%; uma regressão na parte exportadora, os manufaturados pesavam 55%, estão pesando hoje 42%. Você pega os dados do Ministério de Desenvolvimento que vai ver lá 42% apenas, são duas regressões; tem sido escritas políticas. Políticas industriais foram escritas umas três, tem até uma atual que o BNDES diz que está aplicando, eu sinceramente não vejo onde está sendo aplicada, não vejo as empresas, nem os projetos, pode ser que um ou outro projeto esteja sendo financiado, mas isso é política industrial, de fato, na ótica do BNDES. No site do BNDES talvez você encontre informações sobre a execução destas políticas, mas em outra ótica eu não vejo nenhuma. Collor fez uma, o Fernando Henrique fez outra, Lula fez outra, agora tem uma outra do BNDES; as três primeiras eu não vi execução praticamente de nada, ficou no papel. Por que ficou no papel? Porque tinha juros altos e com uma taxa de juros “daquela”; o empresário não iria investir. Segundo a tarifa, é liberal. Então, você não tem nenhuma proteção a interesse internacional, o crédito estava contido, refreado até a inclusão desta crise, nela eles abriram um pouco, mas o empresário não vai pagar uma taxa de juros real de 6,5%. Se ele não sabe se o lucro dele vai ser de 6,5 % real, ele não tem nenhuma garantia disto. Por isso que a taxa de investimento não subiu. Mesmo com a taxa de crescimento de 2007 e 2008, a taxa de investimento/renda – formação de capital no país subiu muito pouco, e agora caiu de novo violentamente (2008, 2009).

Danilo Arruda: *Como o senhor vê o PAC no Nordeste?*

Wilson Cano: O PAC nada mais é do que um conjunto de projetos, notadamente de infraestrutura, energia, transporte. Notadamente, mas não exclusivamente. E que está há anos na carteira do BNDES, esperando para ver se chega dinheiro, interessados na execução, além de projetos novos que surgiram nesses últimos anos. No primeiro governo de Fernando Henrique, ele apresentou o PAC dele, que se chamava *Avança Brasil*, uma coisa assim. Depois, o segundo mudou o nome, mas é a mesma coisa, é a carteira de projetos que está no BNDES. E o PAC é exatamente a mesma coisa, só que, quando ele seleciona os projetos do PAC, o impacto que isso daria na formação do capital fixo, taxa de investimento era só de 0,7%, não faria crescer a taxa de investimento nem em 1%, ela estava em 16, 17%, insuficiente para a taxa de crescimento que nós precisamos ter. Então, o PAC tem um efeito muito pequeno, com o seguinte agravante: mais de dois terços dos recursos, financiamentos e investimentos, tem que vir da ótica privada. Então, tem que perguntar para o setor privado se ele quer, se acha adequado e oportuno, se vai fazer.

Danilo Arruda: *E a política científica e tecnológica do governo federal?*

Wilson Cano: Ela melhorou um pouco, se comparar à época do GTDN, que não tinha nenhuma, e a dos anos recentes, criaram-se planos setoriais de investimento, têm-se algumas políticas de financiamento, fez-se algo mais, mas não tem nenhuma estratégia setorial significativa, por exemplo, eu insisto na área de informática, não tem nenhum projeto para a área de informática. Nós estamos importando *kit* e montando *kit* e não fazemos *kits*. Uma política muito limitada.

Danilo Arruda: *Qual a perspectiva para a Região Nordeste diante destas questões?*

Wilson Cano: Em termos de exemplos de industrialização, salvo aqueles projetos derivados de uma Petrobrás, de uma eventual decisão de avançar uma petroquímica regionalizada com seleção de uma refinaria. Uma refinaria sempre atrás de outros investimentos correlatos nunca vem sozinha, pode ser que saia algo interessante, mas em termos de industrialização em si é muito difícil, pouco provável. O BNDES tem isso. Precisava-se olhar a carteira de pedidos de financiamento do BNDES, nos últimos anos, para ver o que está vindo para a Região e em que setor e comparar isso com o que se faz na SUDENE e no resto do país, e comparar isso, por exemplo, à concentração industrial aqui *vis a vis* à de São Paulo, à do restante do país, à concentração de projetos compatíveis, está acima, está abaixo, enfim...

Danilo Arruda: *As forças políticas atuais que comandam as decisões estratégicas serão capazes de levar adiante?*

Wilson Cano: O que eu não vejo aqui é força política, eu não vejo nenhuma estratégia, este é o problema, a estratégia que eu vejo aqui é vender galinha e soja. É tentar fazer com que a Doha se concretize, o que é pior ainda, porque abre ainda mais a economia brasileira, desprotegendo ainda mais a indústria. Eu não estou vendo, não posso responder esta pergunta.

Danilo Arruda: *Em termos científicos e tecnológicos?*

Wilson Cano: É relativamente pobre excluir alguns compartimentos que estão consolidados ou que tenham um motor próprio. O petróleo tem motor próprio, petroquímica “você” precisa cutucar, celulose também tem um motor próprio, um setor básico exportador [...] tem eficiência, produtividade, só não tem câmbio. Então em alguns compartimentos tem condições, os setores são bons, mas para a indústria, sinceramente, não vejo nenhuma perspectiva

Danilo Arruda: *O próprio plano de desenvolvimento regional que está à disposição do governo...*

Wilson Cano: Está no Ministério, tem três planos: o plano do Semi-Árido, o plano sustentável da Amazônia, o do Centro-Oeste. Os três planos são peças muito bem feitas, interessantes, cheios de idéias de expressividade. Mas onde estão os investimentos em política econômica? Não tem.

Danilo Arruda: *Estão fadados a ficar apenas no papel.*

Wilson Cano: Apenas no papel, não tem estratégia política nenhuma, “a grande onda” do Ministério de Integração agora é examinar a política regional da União Européia para ver se pode aplicar aqui, mas são duas coisas completamente diferentes: a União Européia é uma coisa, Brasil é outra; você tem lá uma comunidade de nações, aqui um Estado Nacional; ali são desenvolvidos, aqui subdesenvolvidos. Então, são questões fortemente diferenciadas, não sei que lições eles vão tirar para trazer para cá.

Danilo Arruda: *Que impactos o senhor vê, por exemplo, da transnordestina e na transposição do rio São Francisco na Região Nordeste?*

Wilson Cano: A transposição do Rio São Francisco, como estava falando outro dia aqui, o Furtado já criticou as soluções hidráulicas há mais de 50 anos, ele já fez a crítica e eu acho que não é verdadeira a afirmação do governo Lula, de que aquilo é para matar a sede. Eu acho que é para fazer irrigação de culturas de exportação. Não sei se esta oferta de água é suficiente, não sei que sucesso podem ter os projetos de irrigação, tirando o de Petrolina-Juazeiro, que parece estar bem sucedido, eficiente [...]. Não sei o quanto isto poderia se expandir, mas, para isso, podia-se consultar a pessoa da Embrapa [...]. O Vale do Açu é o segundo pólos [...] não sai daquela mesmice, não se vêem grandes progressos no Vale do Açu.

Danilo Arruda: *E os investimentos no Porto de Suape?*

Wilson Cano: Investimento sempre é bom, desde que tenha o que transportar. O que é que vai transportar ali, em termos de exportação, no estado de Pernambuco? Suapé está pensada para outra coisa, está pensada para se ter uma base industrial mais pesada e que seja exportadora, talvez petroquímica, química, metalúrgica.

NOME DO ENTREVISTADO: CARLOS EDUARDO GASPARINI	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: Universidade Federal da Paraíba	CARGO: PROFESSOR E EX-SUDENE
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Como o senhor caracterizaria a dimensão econômica, social, científica e tecnológica, as políticas pensadas pelo GTDN e levadas à frente pela SUDENE para o Nordeste do Brasil?*

Professor Gasparini: Ela [SUDENE] tem que ser, inclusive, inserida no contexto do desenvolvimentismo brasileiro. Então foi um fruto típico do nosso desenvolvimentismo. Por que isso? A partir da década de 30, o Brasil começou a ter uma postura nítida de que é o Estado que está à frente do nosso processo de industrialização. E o fato é que, de fato, a gente caminhou muito nessa direção, só que o processo gerou conseqüências espaciais, na economia brasileira, diferenciadas. O que era basicamente o processo desenvolvimentista? O Estado elegia setores prioritários, ou seja, política de planejamento. Muitas vezes, ele entrava em setores prioritários como operador da indústria, da siderurgia, energia elétrica, e tal, e muitas vezes como corretor de crédito. E a gente ficou 50 anos nesse modelo. O fato é o seguinte: esse modelo conseguiu desenvolver o Brasil em termos industriais. Ele sai de uma sociedade tipicamente rural e agrícola para uma sociedade urbana e industrial, mas que regionalmente o impacto foi bastante diferenciado. É exatamente esse o diagnóstico de Celso Furtado, feito dentro do GTDN, ou seja, o GTDN foi construído no governo Juscelino, muito dentro daquela visão de administração “paralela”. Ele queria resolver um problema, criava um grupo executivo para resolver aquele problema. O GTDN foi criado até antes de Celso Furtado entrar no grupo. Passou um tempo trabalhando para resolver a situação do Nordeste, não deu grandes resultados. Celso Furtado entra já com o grupo em andamento, e com a pressa de Juscelino em fazer alguma coisa Ele dá aquele formato final ao documento GTDN. Quer dizer, muito autoral dele, muito embora a comissão já tivesse outros membros trabalhando, basicamente Ele sentou e arrumou aquele relatório final. E o diagnóstico era basicamente esse, quer dizer, o processo brasileiro de industrialização promovido pelo Estado gerava impactos desfavoráveis à Região Nordeste, que já era Região de crescimento mais atrasado, menos dinâmico na história. Então o que é que ele identifica? Por exemplo, o famoso confisco cambial, ou a monitoração da taxa de câmbio para favorecer a indústria. O que aconteceu com o cafeicultor? O cafeicultor tinha uma parte de sua receita transferida para a indústria, só que o cafeicultor estava em São Paulo e a indústria estava em São Paulo, já o produtor de cana-de-açúcar do Nordeste favorecia a industrialização e a indústria ia para São Paulo, e não para cá. Então isso, entre outros mecanismos, era de drenagem de receita da Região menos dinâmica para a mais rentável. A SUDENE foi concebida nessa idéia de que se tinha que compensar o Nordeste por essa espacialização concentrada no Sudeste, que foi nosso processo de substituição de importações. Ele pensou a SUDENE como sendo um órgão que desenvolveria políticas regionais com o intuito de reverter aquela concentração. Lógico, aí de fato a Sudene foi criada e passou muitos anos operando nesse sentido. E para isso se criaram alguns mecanismos. Tem duas coisas interessantes de serem destacadas aí, em termos de política regional é importante. Primeiro, a dimensão que assume a SUDENE no governo JK. Por quê? Porque ele colocou a SUDENE como sendo um órgão de assessoria da Presidência da República. Por que isso seria importante? Porque Celso Furtado como superintendente da Sudene falava diretamente com o presidente, falava diretamente com Juscelino. E de certa

forma, por ter essa vinculação à Presidência da República, ele tinha alguma ascensão sobre diversos ministros. Então, ele tinha a capacidade, como era diretamente ligado a Juscelino, de articular a ação, por exemplo, do ministro da Educação, do ministro da Saúde, do ministro dos Transportes para um plano que a SUDENE viesse a implementar. No começo da SUDENE, ela teve, de fato, essa visão muito desenvolvimentista. É o Estado que vai empurrar o desenvolvimento do Nordeste. E o órgão foi pensado e criado num *status* favorável a isso. O órgão teve orçamento para execução. A própria SUDENE tinha verbas para construir poços artesianos, para fazer açudagem, para fazer estradas, rodovias. Além do poder, de por meio dos seus planos, articular diversos ministérios; ela poderia, no seu plano, envolver o Ministério do Planejamento, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, dos Transportes, designar, digamos assim, tarefas para esses ministérios. Nos primeiros quatro anos da SUDENE, os planos diretores foram transformados em Lei. Fazia um plano diretor, esse plano era votado no Congresso. Tinha-se a obrigatoriedade daquele plano. Era uma lei que deveria ser cumprida. Imagine isto: num órgão que tem verba para fazer suas ações, e consegue fazer um plano. Além desse plano ter importância, ser votado no Congresso que mobilizava não só a Região. No Congresso ele ia passar pela aprovação de todos os deputados, de todos os senadores, ou seja, uma coisa que tinha de ter o voto de parlamentares do Norte, do Sudeste, do Sul, do Centro-Oeste, e os do Nordeste também, ou seja, tinha uma mobilização grande em torno da questão regional. Naturalmente, além desse planejamento, criaram-se alguns instrumentos de investimento em longo prazo. Basicamente pode-se agrupar em dois grandes instrumentos de intervenção que a SUDENE criou, além das suas verbas orçamentárias: os chamados *incentivos fiscais* e os *incentivos financeiros*. Esses incentivos fiscais basicamente tinham três possibilidades que eram vinculadas à redução do imposto de renda. Para qualquer empresa que se implantasse no Nordeste, havia isenção por dez anos. Para todas que já estavam implantadas, redução de 50% e, além disso, a oportunidade de reinvestimento dos impostos devidos, até 40% do imposto de renda devido, ou seja, eu iria pagar para os cofres da União, eu poderia pegar 40% do meu imposto devido e reinvestir na minha propriedade, desde que eu tivesse contrapartida de igual montante. Isto é o que se chama de *incentivos fiscais*. Além dos incentivos fiscais, tinha o incentivo financeiro, que foi a grande marca da SUDENE, que foi o FINOR, ele começou com outro nome, na verdade, dentro dos planos diretores eles tiveram que mudar alguns artigos que disciplinaram esse mecanismo do Fundo, que ficou inicialmente conhecido como o sistema 34/18. Eram os Artigos 34 e 18 da Lei. Ele foi criado como 34/18, depois ganhou o nome de batismo de FINOR. Esses foram os instrumentos de ação da SUDENE. O que tem por trás disso? São instrumentos fantásticos, belíssimos. O FINOR tem uma inteligência técnica muito grande, mas são instrumentos muito datados. Em que sentido? Eles refletem o entendimento sobre desenvolvimento que se tinha na década de 50. Basicamente, o que é o FINOR? É um mecanismo. E os incentivos fiscais? São mecanismos para ampliar as atividades de implantação de capital na Região. Os incentivos fiscais são basicamente isso: é o exemplo aumentando a rentabilidade de uma empresa, para não ter que pagar tributo de vínculo com a Região, pode ser com a isenção para quem se implantasse, com a redução de quem já estava aqui, e com o reinvestimento. Aumentando a rentabilidade, estou criando um diferencial favorável à região. E o FINOR é um instrumento financeiro que basicamente não envolvia necessariamente aporte de recurso, o que a gente chama de *renúncia de Estado*. Como é que funcionava a idéia do FINOR? O governo teria, por exemplo, impostos arrecadados no Brasil inteiro. O empresário que ia pagar imposto, aquele empresário lucrativo e, em geral, estava localizado no Sudeste, onde o Brasil tinha se industrializado, ele tinha como opção pagar ao Tesouro ou destinar uma parte desse pagamento para o FINOR. E como funcionava isso? Essa parte ia para o FINOR e o empresário recebia o Certificado de Investimento, ficava com ele lá, ia pagar de qualquer forma; pagava uma parte do imposto e uma outra parte ele recebia

com CI – Certificado de Investimento. Isso formava um Fundo, esse Fundo era destinado para apoiar empresas que se implantassem no Nordeste. Então, só tinha acesso ao Fundo aquelas empresas que se dirigissem à Região. Era um instrumento cujas fontes de financiamento estavam no Brasil inteiro. Qualquer empresa que pagasse imposto podia aportar recursos no fundo, já quem poderia sacar os recursos do Fundo eram aqueles empresários que viessem para o Nordeste. Mais um mecanismo de incentivar a atratividade do capital na Região. Ficava mais fácil investir aqui, porque tinha-se um parceiro. Isso é algo interessante do FINOR: em momento nenhum foi, por exemplo, um mecanismo de empréstimo. Como é que funcionava? O empresário que tivesse recursos no FINOR tinha que ter capital aberto ou Sociedade Anônima, e dava em contrapartida para o governo, ao recebimento do dinheiro, participação acionável, emitia ações, essas ações eram compradas com as verbas do Fundo, ou seja, o Fundo entrava com o dinheiro e ficava com as ações de volta. Como o objetivo não era que o Estado fosse o empresário, o Fundo não ficava com as ações, as ações iam a leilão. E quem podia comprar essas ações? O empresário que tinha o Certificado de Investimento das ações, ou seja, a moeda de compra dessas ações no leilão era o CI. Perceba como era um mecanismo muito inteligente e fechado de que o governo favorecia a implantação das indústrias no Nordeste, entrava como parceiro. E no final, quem ficava sendo parceiro da indústria nordestina? O empresário que tinha feito a destinação original, o empresário, em geral da região industrializada, ou seja, era uma forma de estimular não só o mercado de capitais, porque se tinha leilão, empresas S/A, etc.; mas também favorecer a vinda de capital. Naquele momento, as teorias a respeito do desenvolvimento regional apontavam exatamente para a necessidade: de industrialização, o FINOR era basicamente focado pelas empresas industriais, assim como eram os instrumentos fiscais focados para indústrias implantadas no Nordeste; e estímulo ao capital, veja todos aqueles modelos Harrod-Domar, de Hirshman, Perroux, e tal. O que tinha de fazer era transferir capital da região rica para a região pobre. Nesse sentido, é um instrumento muito interessante o FINOR, mas datado. Hoje, se olharmos o FINOR à luz das teorias modernas de crescimento, capital humano, desenvolvimento tecnológico, o FINOR não contemplava isso. De fato, isso não vinha muito à tona de forma tão veemente quanto hoje. Hoje é muito claro que não basta só trazer capital para o Nordeste, se não tiver mão-de-obra qualificada, se não tiver capital humano para esse capital físico. Quer dizer, era um instrumento muito interessante que teve muito poder, e deu à Sudene um poder de fogo grande na época, mas aí veio o regime militar. A SUDENE continuou atuando ao longo de todo o regime militar, mas a ótica do governo já mudou: em vez de ter aquela idéia de Juscelino, de ter grupos de trabalho que tinham domínio sobre aquela área, agora passou a ser setor viário. O Ministério dos Transportes cuida dos transportes, o Ministério da Saúde cuida da Saúde, o Ministério da Educação cuida da educação. E a SUDENE acabou virando um órgão subordinado ao Ministério que tinha uma secretaria, e abaixo da secretaria tinha a SUDENE. E aí os planos diretores deixaram de ser Lei, o superintendente da SUDENE deixou de ter um *status* de ministro ou acima de ministro, e passou a ter um status de subalterno, de terceiro escalão. E aí cada vez mais os planos da SUDENE começaram a falar sozinhos. Ao longo da década de 70-80 o processo de deterioração das finanças públicas foi intenso. A partir da década de 80 se acabou o planejamento no Brasil. Tinha-se um processo inflacionário crônico, não sabia como ia ser a inflação no mês que vem; que dirá planejar de longo prazo? Ciranda financeira matando qualquer tentativa de investimento que se pudesse fazer. Era muito mais rentável aplicar em títulos públicos, no *Overnight*, do que fazer um investimento de risco com rentabilidade menor. Então a década de 80 desarticulou de forma geral esses instrumentos. Foi o que aconteceu, esses instrumentos estão aí até hoje. As verbas orçamentárias, que antes eram muitas, foram minguando; o poder de articulação do órgão, que era grande, foi diminuindo; os planos deixaram de ser votados, ou seja, deixaram de passar pelo Congresso. E aí deixou de ter um caráter de política nacional de

desenvolvimento regional, e passou a ter uma política local, quer dizer, era a política dos estados do Nordeste, não era mais uma política do Brasil para o Nordeste. Isso foi enfraquecendo e os instrumentos ficaram para trás, não se modernizou. O FINOR tem basicamente a mesma idéia, muito embora tenha modernizado na década de 90, mas esses instrumentos estão aí, vão até 2013. Os incentivos fiscais estão aí todos visíveis também. Mas o Nordeste conseguiu se acoplar à economia mais desenvolvida do próprio Brasil? Não, ficou para trás. Em termos de política regional houve um enfraquecimento muito grande.

Danilo Arruda: *E a instituição, a própria Sudene, foi capaz de acompanhar... No golpe de 64 ela desvirtua um pouco a idéia de Celso Furtado, a política de desenvolvimento, como o senhor coloca, ela põe a SUDENE para terceiro escalão. Então o arcabouço institucional não foi capaz de acompanhar?*

Professor Gasparini: Perfeito, a SUDENE perdeu aquele prestígio inicial, de ser um dos focos da política econômica. Juscelino identifica de uma forma muito clara. Ele era um empreendedor que, quando botava uma coisa na cabeça, levava adiante. Então, “eu vou construir Brasília”. Construiu Brasília e mobilizou os recursos necessários para que a construção fosse feita. No Nordeste, a mesma coisa, ele queria acabar com o problema de desigualdades regionais no Brasil [...] deu a força necessária para Celso Furtado fazer uma coisa que fosse apta a transformar a realidade da Região. Mas, depois que ele saiu. Vivemos um período atribulado; Jânio Quadros não mexeu na questão da SUDENE. Mas aí, depois, vem João Goulart, aquela desestabilização das contas públicas, da inflação, de movimentos sociais, o Golpe de 64, e a SUDENE vai perdendo aquele foco, vai se distanciando daquela idéia bem típica de Juscelino, que dizia: “essa é uma prioridade do meu governo”. Depois, já entrou Castelo Branco, os governos militares; a SUDENE continuou operando, mas já numa lógica diferenciada, o foco era setorial. Na verdade, se pensarmos na Sudene, era um organismo macrorregional, envolvia dez estados, nove estados do Nordeste mais Minas Gerais. Era um federalismo regional, uma instância que estava atípica na federação brasileira, nós tínhamos União e estados. A Sudene foi um órgão que tinha como objetivo articular estados. Foi uma experiência diferenciada.

Danilo Arruda: *Professor, como o senhor avalia a questão da interação, da cooperação entre as instituições, como SUDENE e BNB, neste período?*

Professor Gasparini: Esse é um ponto importante. Por exemplo, estruturalmente, como era a SUDENE? A SUDENE tinha dois órgãos, na verdade, o Conselho Deliberativo e a Secretaria Executiva. O que chamamos de SUDENE, normalmente, e ,em geral, o que público leigo pensa que a SUDENE é, o que chamamos de Secretaria Executiva, mas, na verdade, a SUDENE era um Conselho Deliberativo, onde tinha assento todos os governadores envolvidos, nove do Nordeste mais Minas Gerais, ministro do Planejamento, ministro da Fazenda, vários ministérios, representantes dos sindicatos patronais e de sindicatos trabalhadores, ou seja, um Conselho Deliberativo amplo, cujo objetivo era exatamente dar um caráter nacional àquela Política Regional. E isso é assim até hoje. Por outro lado, tinha a Secretaria Executiva, ou a SUDENE propriamente dita, que era o órgão encarregado de executar as deliberações do Conselho. O Conselho aprovava, digamos, um Plano Diretor, cabia à Secretaria Executiva, e essa sim tinha um superintendente que era Celso Furtado, no início, depois mudou, que tinha a função de operacionalizar. Então, veja, num contexto como esse meio, onde existia o poder de articulação desses órgãos, estava assentado e com poder de representação no conselho deliberativo, o Ministério do Planejamento, por exemplo o Ministério do Interior. Eu não me lembro exatamente qual era o nome do Ministério na época [...]. Mais os ministros que mandavam no DNOCS, na CODEVASC, outros dos ministérios de integração [...]. Automaticamente esses órgãos eram chamados a cooperar. O BNB sempre

foi o agente financeiro do FINOR. Quem aprovava projeto, quem aprovava Plano Diretor era a SUDENE. Mas quem operacionalizava a liberação de recursos? O Banco do Nordeste. A mesma coisa com o FNE, que foi criado depois, o agente financeiro é o BNB, mas quem faz as diretrizes do FNE é a SUDENE. Até hoje a SUDENE faz, muito embora esse papel esteja muito diminuído, mas quem traça as diretrizes de aplicação do FNE, a quem cabe traçar essas diretrizes é à SUDENE, e ao BNB tem que seguir isso, ali dentro do planejamento. Obviamente tem um aparato legal já previsto. Naquela época era muito mais obrigatória “a cooperação entre órgãos”, quer dizer, o presidente do DNOCS não podia dizer “eu sou contrário, não vou fazer”. Hoje ele pode, ele não tem subordinação nenhuma ao superintendente da SUDENE, que está abaixo de um ministro, abaixo de um secretário, ou seja, o presidente da SUDENE para conseguir um apoio tem que falar com o secretário para falar com o ministro, que vai falar com o ministro da pasta respectiva para dizer para um presidente de algum órgão seguir ou não a SUDENE. Quer dizer, fica muito mais difícil articular assim. E aí veja mesmo, essa idéia desenvolvimentista da SUDENE ficou datada. O Brasil não segue mais aquela postura desenvolvimentista do Estado. Hoje, em termos de atuação pública, a SUDENE é um órgão, que eu diria, totalmente fora do *script*. O Brasil não tem mais uma postura de Estado desenvolvimentista, e ficou um órgão para o desenvolvimento do Nordeste que está com uma crise de identidade muito grande, porque não consegue superar esse passado desenvolvimentista. A SUDENE não tem mais o mesmo poder orçamentário, o Estado brasileiro não permite mais isso, ela não tem mais os instrumentos, como o FINOR. Perderam muito em termo de aporte de recursos, por várias denúncias, problemas de má gestão e tal. O FINOR perdeu força proporcional. E com isso a SUDENE também perdeu força de articulação. Ela ainda tenta, participei recentemente de um seminário promovido pelo IPEA, em seus 45 anos, junto com a SUDENE, e um representante da SUDENE lá, um diretor de planejamento demonstrando o esforço que a SUDENE ainda tenta fazer para articular os estados da Região, os órgãos envolvidos no processo regional. Só que o poder de mando dessa articulação é zero. É mais um poder de convencimento. E aí se tentou negociar a política, os objetivos diversos, fica difícil realmente “correr atrás”. Nesse sentido, a SUDENE permanece basicamente com o mesmo desenho numa estrutura organizacional totalmente diferente, a lógica já não é mais de grandes grupos, como foi na época da criação. É lógico, é setorial, permanece, mas também não é mais na lógica do Estado à frente do desenvolvimento, essa lógica acabou. É difícil fazer renascer um FINOR, restaurar as forças de um instrumento como o FINOR, até porque, se olharmos à luz do conhecimento de hoje, é um instrumento insuficiente. Ele estimula só a vinda de capital físico para o Nordeste, quando a gente sabe que precisa de capital humano, de tecnologia. Existem outros fatores, talvez mais importantes para o desenvolvimento regional, que está claro não só pelas teorias novas desenvolvidas, mas também pelas experiências bem-sucedidas pelo mundo. Aquele instrumento ficou relativamente inadequado.

Danilo Arruda: *Dentro desse contexto em que se fala muito do aprendizado, do conhecimento, da interatividade, como é que o senhor vê essas questões para as regiões subdesenvolvidas, a exemplo do Nordeste? E como a atuação das instituições poderia alavancar esse processo?*

Professor Gasparini: Pois é, eu acho que isso ainda não foi incorporado nas políticas regionais. E, por exemplo, nesse processo de deterioração do papel da SUDENE surgiram coisas novas. Então, eu diria que surgiram duas coisas novas importantes a partir da Constituição de 88. Primeira coisa nova importante: a questão dos fundos constitucionais. Em vez de se fortalecer a idéia de SUDENE, o que se criou foram novos fundos com concepção diferente. O FNE voltado para o Nordeste, o FCO voltado para o Centro-Oeste e o FNO voltado para o Norte, eles são fundos de empréstimo. É uma lógica muito diferente do que foi

o FINOR, que não era empréstimo, o FINOR era participação acionária, ou seja, o governo era parceiro da empresa, e transferia essa parceira para outro empresário. Um mecanismo menos estatizante da atuação pública, era um instrumento indutor da industrialização sem que o Estado diretamente participasse do empreendimento, ele favorecia. A lógica dos fundos é totalmente diferente, empresta em condição de empréstimo. O FNE é um Fundo que visa conceder empréstimos, e empréstimos reembolsáveis; obviamente a taxas de juros subsidiados, mas o empresário tem que reembolsar isso. Isso pode ser lido como um enfraquecimento da SUDENE, daquela lógica da SUDENE, muito embora a SUDENE ainda tenha alguma interferência nas diretrizes desses problemas no que toca ao Nordeste, o FNE, mas é basicamente um instrumento do Banco do Nordeste, e não mais da SUDENE. Hoje o Banco do Nordeste tem muito mais poder sobre o FNE do que a SUDENE. Isso é um enfraquecimento. A segunda coisa importante que vem com a Constituição de 88 é a visão do federalismo fiscal como indutor dos equilíbrios regionais. A Constituição de 88 favoreceu muitos estados e principalmente municípios em termos de dotação de verbas, no sentido de que o equilíbrio da atuação pública seja uma forma de estimular o equilíbrio da atividade econômica. Descentralizadamente o governo age por estados e municípios. Foram estes os entes fortalecidos. Essas políticas de distribuição do FPE e do FPM já existiam desde a reforma de 67, mas que foram muito acrescidas em termo de verbas com a Constituição de 88. Para se ter uma idéia, o FPE – Fundo de Participação do Estado e o FPM – Fundo de Participação do Município foram criados para reverter uma centralização tributária que o governo militar promoveu, criados com 10% do IPI, do imposto de renda, são os seus fundos de financiamento. Diminuiu no governo militar, chegou a 5% de cada um desses tributos, e foi crescendo ao longo da década de 70, até o final da década de 80, num processo crescente. A Constituição de 88 determinou uma nova porcentagem: antes era 10%, caiu para 5%, e passou a ser 22,5% para o FPM, e 21,5% para o FPE, do imposto de renda e do IPI, ou seja, cresceram muito esses fundos. E na lógica desses fundos, está lá na Constituição, eles devem objetivar o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. Ou seja, são outros mecanismos indutores do equilíbrio regional que passam ao largo da SUDENE. São dois eventos importantes que se somam a esse escanteamento da SUDENE. Mas em nenhum dos dois se incorpora essa questão das inovações tecnológicas, que você me perguntou, dessas novas visões sobre desenvolvimento. O FNE é mais um instrumento cujo foco é a industrialização. Isso até melhorou um pouco. No início, o FNE nem podia financiar infraestrutura, nem serviços, que é o que está mais vinculado à questão da inovação tecnológica. Hoje ele pode investir em infra-estrutura e em serviços, mas a lógica do Fundo não é essa, não é estimular a adoção de novas tecnologias, não é essa a filosofia que tem por trás da concessão de empréstimo, e sim, se a pessoa está localizada no Semi-Árido ou não. A questão federativa, FPE, FPM, isso não tem direcionamento nenhum, esses estados fazem jus ao FPM, ao FPE. 85% do FPE vão para os estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Sul e Sudeste que é quem mais contribui para arrecadação de impostos, recebem só 15%, ou seja, tem um caráter regional claro, mas tem um critério lá de repartição especificado em Lei e os estados recebem isso sem contrapartida nenhuma em termo de capacitação tecnológica, de incentivo à tecnologia, etc. A mesma coisa FPM, o coeficiente populacional em sua maior parte, então, dependendo da população que se tem, vai receber nessa proporção. Não tem nenhum indutor, sequer de industrialização muito menos de incentivo a adoção de tecnologia. Nós pensamos que não, mas nós temos muitas políticas regionais hoje no Brasil. A SUDENE está aí. Os incentivos fiscais estão aí todos da mesma forma, os incentivos financeiros estão aí da mesma forma, embora com verbas menores. Temos os fundos constitucionais, o FNE nas mãos do BNB basicamente, e temos vários favorecimentos, em termos de FPE e FPM na região Nordeste. Agora nenhum desses termos atende a essa lógica de favorecer inovação tecnológica.

Danilo Arruda: *Professor, como o senhor avalia, aqui na Região Nordeste, a questão da cultura política? Ela é uma cultura política adversa ao processo de desenvolvimento?*

Professor Gasparini: Essa é uma questão complexa. Eu diria que sim. Temos uma tradição, talvez até, latino-americana, mas ela é presente no Brasil inteiro e é bem típica do Nordeste, que é uma cultura do Estado paternalista [...]. Por exemplo, não temos uma cultura empresarial muito arraigada aqui no Nordeste, não se valoriza muito isso. Aqui é mais fácil vermos um empresário brigando para ter uma benesse do Estado, do que para que esse Estado deixá-lo trabalhar. Imposto não atrapalha grandes empresários, mas aqui ele reclama menos dos impostos, mas vai atrás da concessão de benesse. Então diria que culturalmente temos essa tradição muito grande do empresariado brasileiro como um todo, até por conta do processo de desenvolvimento que vivemos. Temos essa cultura de esperamos que o Estado resolva a questão, inclusive, empresarial do mercado. Isso é muito ruim. E aqui no Nordeste isso é mais grave ainda. Temos elites tradicionais muito fortes na Região, com uma concentração de renda mais aguda até do que no Brasil. Isso dificulta um pouco a mobilidade. Temos um nível de analfabetismo ainda muito acima do Brasil, o índice de pobreza ainda está muito acima. Quer dizer, institucionalmente eu diria que o Nordeste está menos equipado para crescer do que as outras regiões do país, por conta de distribuição de renda, por conta de uma história escravista na época da colonização, etc., esse fosso social que temos. E esse patrocínio em nome do Estado às iniciativas privadas, isso aí é uma coisa muito ruim. O empresário brasileiro espera mais do Estado. Eu acho que isso está mais do que ultrapassado, a gente tem que ter uma cultura mais empreendedora mesmo, e empreender significa arriscar, inclusive sem o apoio do Estado.

Danilo Arruda: *Professor, passados 50 anos da criação da Sudene, e 50 anos de todo esse movimento de Política Regional, como é que o senhor avalia a questão social, a questão produtiva de toda a Região, a questão social e a questão das disparidades regionais?*

Professor Gasparini: A SUDENE e os instrumentos regionais contribuíram muito pouco para a redução de disparidades internas da Região, pelo contrário, eles agiram como instrumentos que amplificaram como, de fato, era de se esperar de um instrumento que favorece a vinda de capital. Então, o capital precisa de algumas facilidades para poder se implantar. Concentraram-se, basicamente, atividades em Fortaleza, Recife e Salvador, nas capitais que eram os centros mais desenvolvidos do Nordeste. A SUDENE favoreceu muito os empreendimentos iniciais que se localizaram nessas áreas, também teve o papel de indenizar algumas outras como, por exemplo, a região de Petrolina e Juazeiro, interior de Pernambuco e pela Bahia; Vale do Açu, no Rio Grande do Norte; o oeste da Bahia também começa com o incentivo da SUDENE, mas, de fato, ela ampliou a desigualdade econômica na Região. A social, também não mexeu muito, gera-se massa salarial.

NOME DO ENTREVISTADO: MARCOS ANTÔNIO ARAÚJO VIEIRA	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: BNB	CARGO: GERENTE EXECUTIVO
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Como o senhor caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela SUDENE?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Na verdade, são vertentes que são complementares. O pensamento de desenvolvimento deste grupo de trabalho, que visou desenvolver o Nordeste com a criação da Sudene, um importante órgão de desenvolvimento do Nordeste, é que pudesse haver a junção destas vertentes, vislumbrando em que ponto elas seriam complementares, porque a visão tem que ser macro, porém trabalhando as especificidades de cada vertente. Então, eu acredito que o incremento de novas tecnologias socialmente apropriadas, e não algo que esteja muito distante do poder de compra, de renda da população nordestina, equilibrando a questão da sustentabilidade ambiental, observando programas e parâmetros que possam mitigar os impactos ambientais, geração de renda de receitas para o homem do campo; o que deve ser o pano de fundo de sustentação de qualquer política econômica de desenvolvimento e de qualquer grupo de trabalho, porque, se o homem sente no bolso a diferença desta política, certamente ele estará mais aberto para receptividade dessa política, e ele se sente participante, porque está fazendo diferença em sua vida. Então, em linhas gerais, é um resumo do que eu penso sobre o que foi perguntado.

Danilo Arruda: *O senhor acha que as políticas do GTDN foram capazes de promover a mudança na estrutura produtiva da região?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Não, porque até hoje nós ainda estamos discutindo. A própria SUDENE passou por um momento difícil, de crise, e praticamente foi extinta, e depois, no governo Lula, ela foi resgatada. É importante resgatar todo o trabalho que foi feito por este grupo, toda construção teórica de uma visão macro, como já falei anteriormente, mas é insuficiente ainda para nós resolvermos os problemas. O subdesenvolvimento é um processo que vem se alastrando, e não é uma coisa simples de resolver, se fosse simples, um trabalho apenas de pesquisadores apontando um aporte de soluções já o teria resolvido. Existe a questão política, a percepção de que o Nordeste é uma região que tem potencial, e não simplesmente uma região, onde aventureiros buscam se eleger politicamente e fazer disso aqui um palanque, a indústria das secas. Existe, na minha concepção, um trabalho ainda para avançar no Nordeste.

Danilo Arruda: *Em termos de mudança da estrutura social da região, houve mudanças significativas no período pós-GTDN, a partir de 60, quando o GTDN começa a elaborar essas políticas para a região?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Sem dúvida, mas é um avanço lento pelo potencial da região, porque houve uma concentração industrial no Sul e Sudeste do país, nós sabemos disso; muitos investimentos naquela região e uma série de ações que foram apontadas, inclusive com uma visão muito atual, coisas que foram apontadas nos anos 70. Existiram avanços, só que estes não são tão significativos [...] Coloca-se no papel uma política, porém a implementação da mesma é outra realidade, depende de um contexto, de uma conjuntura.

Facilita quando tem um político nordestino que conhece a realidade local. Obviamente que, se nós pegarmos indicadores que medem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), percebe-se que na média houve um avanço, não tão significativo, porém existem pontos equidistantes de regiões mais avançadas.

Danilo Arruda: *Em termos de disparidades regionais, o que o senhor observa?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Se compararmos essas vertentes de desenvolvimento que você falou anteriormente, econômicas, ambientais, sociais, relacionadas com outras regiões do país, com certeza existe ainda um longo caminho a ser percorrido. O Nordeste, na minha maneira de ver, está sendo redescoberto.

Danilo Arruda: *Em sua avaliação, os investimentos intangíveis, quando eu falo investimento intangível eu estou falando de conhecimento (científico e tecnológico), educação, qualificação profissional, capacitação da força de trabalho, como o senhor avalia essas políticas públicas lançadas pelo GTDN nessas dimensões?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Um grande avanço percebido nestas variáveis que você citou, talvez, na minha ótica, também não é a palavra final, nós temos que nos aprofundar mais nestas questões, mas, por exemplo, penso nas políticas públicas, a partir do momento em que foram criadas, neste governo, para entender a coisa um pouco mais atual, a participação da sociedade nas discussões. Então, houve um chamado para que a sociedade pudesse se apoderar e de alguma forma ter voz nas discussões das políticas públicas da Região. O avanço na educação, na questão das universidades, das que foram criadas no Nordeste afora, indicadores de algumas regiões que realmente se desenvolveram. Houve também o desenvolvimento nestas áreas, muito mais na parte urbana, nas grandes cidades do que no interior. É preciso que haja um resgate do desenvolvimento destas variáveis, uma espécie de interiorização do desenvolvimento, a fixação do homem no seu lugar natural, para que ele não esteja migrando a todo o momento para grandes cidades, onde não existe uma infra-estrutura necessária para a manutenção deste homem. Então, existe o avanço, mas ainda existe, por exemplo, uma taxa de analfabetismo nordestina; é 50% a mais do que a taxa brasileira, significa que a distância ainda é grande. Nós temos problemas de infra-estrutura, saneamento, a questão da insuficiência de energia. Temos criado algumas alternativas, mas penso que tem que haver, de repente, uma volta, um olhar voltado pra o interior do Nordeste.

Danilo Arruda: *Quanto à interação e à cooperação, especificamente no período pós-GTDN, como o senhor avalia esta interação entre empresas e instituições, como o BNB, a Sudene, o SEBRAE, as Universidades, os governos? Existe esta cooperação? Ela é um fator limitante importante para o desenvolvimento da região Nordeste?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Se eu te pedir para fazer um trabalho de grupo na universidade que você estuda, você se reúne e tem um tema central até se chegar a um consenso do que se realmente quer. Na elaboração final de um documento vai haver várias opiniões e divergências. Imagine quando pensamos numa ambiência macro, onde existem certamente políticas públicas de cada instituição com o olhar voltado para o desenvolvimento, e o grande desafio é como realizar um trabalho de cooperação para que não haja superprodução de ações, gastos desnecessários com energia, com recursos, para ações que, muitas vezes, não vão dar em nada, porque existe a política pública federal, a estadual, a municipal e os direcionamentos de cada uma delas. Então, como colocar numa mesma mesa políticas que são convergentes? Sem dúvida nenhuma, houve um avanço, aliás, o mundo percebeu que união e cooperação são as palavras-chave, não dá mais para pensar num desenvolvimento ou ação isolados. Certamente nós temos muito a progredir ainda, deixando de lado as vaidades institucionais. O meu trabalho não pode ser melhor do que o seu, todos

nós somos importantes no contexto, e o resultado final tem que ser o desenvolvimento na vida das pessoas. Então, esta cooperação existe, mas ela precisa ser otimizada, precisa ser mais elaborada.

Danilo Arruda: *O que você tem a dizer sobre a cultura política da região? É adversa ao processo de desenvolvimento econômico e social?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Em alguns momentos ela é favorável, em outros não, porque toma-se, por exemplo, uma cultura de coronelismo, que ainda existe na região Nordeste, aquela dominação em que o senhor feudal é o dono das coisas e é ele que manda, o território é dele. Por outro lado, têm-se importantes ícones na cultura nordestina, a exemplo de Celso Furtado, que deixaram um legado que é muito atual. Se nós nos basearmos na história de vida dele, eu também estou descobrindo a respeito de Celso Furtado, eu não sou um profundo conhecedor, estou vindo aqui, inclusive, para aprender, algumas coisas que estou colocando para você, são frutos do que nós estamos buscando perceber, certamente perceberemos que existem os dois lados das coisas: a concentração, fruto do coronelismo; e também o berço cultural muito grande, com políticos expoentes que vêm contribuindo com políticas públicas consistentes.

Danilo Arruda: *Nestes anos recentes, a partir de 94, a estabilização macroeconômica do país, e recentemente uma série de iniciativas. Como o senhor avalia a importância do aprendizado, do conhecimento, da interação para as economias subdesenvolvidas, nas regiões subdesenvolvidas, a exemplo do Nordeste?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: O Brasil deu um salto qualitativo e quantitativo, e isto certamente é fruto de uma política consistente, de pessoas inteligentes, do envolvimento da sociedade. Como eu falei, esta política do governo Lula, de territorialidade, de oportunidades, de empoderar as pessoas a participarem de um processo de construção, de discutir políticas públicas, encaminhamentos, proposições e ações, eu acho que é fundamental e vejo este avanço que o Brasil obteve. Primeiro, porque a esperança do povo brasileiro e a energia positiva com que se vibram hoje são importantíssimas. Então, a grande maioria do povo está se sentindo privilegiada e participante deste processo. Obviamente que o desenvolvimento será uma pauta permanente na vida das pessoas, mesmo nos países desenvolvidos tem que existir uma cota permanente deste desenvolvimento e como se dá o *upgrade* deste desenvolvimento.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia a importância atribuída à ciência, à tecnologia, à inovação nessas políticas de desenvolvimento para a região?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Fundamental, agora essas questões têm que ser socialmente apropriadas, que sejam acessíveis às pessoas, para sair do campo da pesquisa, do papel, para chegar de uma forma prática à vida das pessoas. A natureza está aí, este grande planeta criado por Deus, com todos os recursos naturais necessários para se desenvolver, então é o aproveitamento inteligente, sustentável que possa chegar efetivamente na sociedade.

Danilo Arruda: *As políticas públicas e os projetos de investimentos realizados nos últimos 15 anos para o Nordeste serão capazes de dinamizar e potencializar a Região Nordeste? Pensando esta Região enquanto sistema regional de inovação, enquanto mecanismo para promover a interação, cooperação, o aprendizado inovativo dentro da região, o senhor observa nessas políticas, nas iniciativas e investimentos recentes esta questão?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: O Brasil passa por um momento muito bom, consegue *investment grade* e emprestar dinheiro ao FMI, criar políticas que vêm ganhando uma consistência, o PAC é uma delas. Recentemente, nós do Banco do Nordeste assinamos um

contrato de 280 milhões para geração de energia eólica, uma usina e outras que nós estamos financiando com projetos estruturantes, mas não é suficiente, isso é um estágio, mas já avançamos muito do que nós éramos antes, considerados a indústria das secas, uma região de oportunistas, uma região de pedintes e, na verdade, não é isso, o Nordeste tem potencial, tem riqueza, tem capital intelectual, recurso mineral. Em suma, nós temos como avançar.

Danilo Arruda: *E os investimentos em ferrovias, portos, aeroportos, aqui na região?*

Marcos Antônio Araújo Vieira: Toda esta infra-estrutura, com certeza, vai auxiliar este processo como um todo. Não se faz desenvolvimento sem canais de comercialização e escoamento, uma logística necessária.

NOME DO ENTREVISTADO: CARLOS ALBERTO BEZERRA	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: BNB - BAHIA	CARGO: AGENTE DE DESENVOLVIMENTO
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Como o senhor caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela SUDENE?*

Carlos Alberto Bezerra: Eu avalio em dois períodos: o período inicial, onde foi constituído o grupo e iniciou-se o trabalho. E a lacuna ou vácuo que foi criado com a interrupção desse trabalho, no período de ditadura, o esquecimento, o esfriamento do afã deste grupo, destes economistas que pensavam o desenvolvimento, principalmente Celso Furtado. Então houve dois atrasos: um porque não se deu seguimento ao que o grupo elaborou por mais de 20 anos e quando se retomou, no fim da ditadura, redemocratização, esse trabalho não foi retomado, ele estancou. A partir da década de 90, algumas instituições começaram a retomar, mas tivemos o problema da inflação, que não permitiu isso, além da política neoliberal. Então, eu vejo que estagnou mesmo. Só nos últimos dez anos é que vem se retomando, porém de forma diferente da sua origem, talvez até porque os cabeças, os pensantes dispersaram, pararam no tempo. Então, principalmente o Nordeste perdeu muito com essa interrupção neste vácuo.

Danilo Arruda: *As políticas públicas originalmente pensadas pelo GTDN foram capazes de promover a mudança na estrutura produtiva da região Nordeste?*

Carlos Alberto Bezerra: Eu vejo que não. Falando de uma maneira geral, houve alguns pontos, como a Bahia: Camaçari, pólos Petroquímico, pólos agropecuários, algumas coisas pontuais em algumas regiões, o que não podemos considerar como resultado do desenvolvimento na região.

Danilo Arruda: *O senhor observa a mudança na estrutura social da região Nordeste?*

Carlos Alberto Bezerra: Também não. Como o próprio Marcos já colocou na entrevista anterior, os índices de analfabetismos, de mortalidade, de educação; eu vi um mapa ontem, neste trabalho, que mostra que 80% da região têm permanência de três a cinco anos na escola; o PIB do Nordeste permanece equivalente ao do Brasil, há duzentos anos a mesma coisa. Palavras da professora ontem: de 1800 até agora permanece a mesma paridade.

Danilo Arruda: *A participação relativa no Brasil.*

Carlos Alberto Bezerra: Quando você vai para PIB de renda é metade da média nacional do Nordeste em relação ao Brasil.

Danilo Arruda: *Com relação às disparidades regionais da região Nordeste, o senhor observa alguma mudança significativa, pensando o passado, a política do GTDN?*

Carlos Alberto Bezerra: Não, devido a essa interrupção. Por outro lado, nos últimos anos, retomando com outros pensadores esse exemplo de resgate da política, do pensamento de Celso Furtado, vem se observando, sim, mas agora recentemente, Por exemplo, com relação à geração de emprego, poder aquisitivo da população, porém mais objeto de políticas assistencialistas atuais do que resultados desse grupo.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia os investimentos em recursos intangíveis, como conhecimento científico e tecnológico, educação, capacitação profissional, qualificação da força de trabalho?*

Carlos Alberto Bezerra: Também muito insignificante, por exemplo o número de cientistas, pensadores que o Nordeste distribuiu ou criou é insignificante em relação ao Brasil, alguns pontos dentro do Nordeste, como Campina Grande, com as universidades, pesquisas em Engenharia, até a espacial; eu só destacaria este. Não houve uma ação buscando o desenvolvimento do conhecimento e da tecnologia no Nordeste, e empresas e instituições como a Embrapa e as próprias universidades não levam este conhecimento ao público. O que repito agora: recente, que não é resultado do grupo de trabalho. É que se vem percebendo com a própria expansão das universidades federais, se interiorizando a volta das escolas técnicas e a ampliação do ensino à distância, atingindo um nível maior, mesmo assim a qualidade ainda é deficiente.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia, nesse período de 60 a 94, a questão da interação e cooperação, principalmente das instituições e empresas dentro da região Nordeste, citando o BNB, a SUDENE, SEBRAE, Universidades e governo?*

Carlos Alberto Bezerra: Houve mais interação em alguns momentos, mas por outro lado uma soma de políticas com o mesmo objetivo, porém em caminhos diferentes, todos pensando em desenvolvimento e cada um agindo com desperdício de recursos tanto pessoal como financeiro. Como Marcos colocou, as vaidades, os pais, isso fez com que, ao invés de uma cooperação, houvesse uma competição, o que também vem mudando atualmente. E eu vejo esta mudança, quando o governo central, a política de pensamento central, embora sejamos capitalistas, mas com uma visão social. Então, as instituições-chave estão com pessoas com este pensamento. Isto está dando outra visão. Agora, que só se vai refletir daqui a uns 10 anos, se permanecer. Antes era o contrário, as pessoas que tinham este pensamento estavam fora do poder e quem estava nele não estava nem aí para isso. Então, havia briga sem resultado. Hoje nós vemos o SEBRAE. Nós que trabalhamos muito ligados a ele vimos uma resposta maior depois que, por exemplo, na Bahia, o superintendente era um homem ligado à política e ao social, e chegou junto de nós para trabalhar com o banco, antes eram casos pontuais que nós conseguimos convergir no mesmo pensamento. A EMBRAPA, por exemplo, que era uma instituição fechada, tanta tecnologia para se trazer para a produção, hoje é que nós estamos vendo a Embrapa chegar a quem realmente precisa desse conhecimento.

Danilo Arruda: *A cultura política da região é adversa ao processo de desenvolvimento? Quando eu digo processo de desenvolvimento, é aquele entendido não apenas enquanto mudança na estrutura produtiva na região, mas também enquanto mudança social.*

Carlos Alberto Bezerra: Eu não diria que é adversa, mas sim que não teve espaço. Nós vemos isto pelos levantes, desde a década de 60, os camponeses, a política do trabalho da terra, só que foi sufocada por dois ângulos, pelos latifundiários, pela burguesia, pela monocultura e depois por um golpe ditador, mas essa é uma coisa efervescente, é como brasas que estão ali e qualquer vento que sopra, elas acendem. Uma cultura rica, muito receptiva, de uma absorção muito rápida, o problema é levar a eles essa...

Danilo Arruda: *Que importância o senhor atribui ao aprendizado, ao conhecimento e à interação no atual contexto do capitalismo, principalmente nas regiões subdesenvolvidas, como o Brasil e o Nordeste especificamente?*

Carlos Alberto Bezerra: O capitalismo, ele não pensa desenvolvimento, ele pensa o lucro, o resultado, e cria um fantasia, um pseudo-desenvolvimento, no qual as pessoas acreditam. Por exemplo, nós financiamos uma empresa que irá se instalar na zona rural ou em um interior

desses, recebe todas as concessões, todos os benefícios e infra-estrutura, passa de oito a dez anos. Acabado este período, ela vai embora, não gerou desenvolvimento econômico-social e o lucro vai todo embora. Então, é algo um pouco preocupante, é diferente de quando é o governo que faz este investimento. Eu digo o governo no sentido do Estado, um exemplo disso, são os parques industriais da própria SUDENE, aqui no Nordeste, em Pernambuco, que fechou; grandes empresas multinacionais fecharam, pegaram o dinheiro da Sudene, do governo, incentivos, e depois fecharam, foram embora. Não vejo desenvolvimento com apoio do capitalismo das multinacionais.

Danilo Arruda: *O senhor percebe a importância do aprendizado, do conhecimento e da interação nos últimos 15 anos aqui na região?*

Carlos Alberto Bezerra: Sim. Muito positivos, eu não diria, nos últimos 15 anos, talvez, fruto da estabilização da economia. Com a inflação controlada se pode pensar políticas a nível macroeconômico e governamental de estabilidade. Por outro lado, o neoliberalismo deu uma freada nisso tudo, quando instituições importantes de desenvolvimento foram fechadas, a própria SUDENE, BNH, etc. Mas eu vejo, por outro lado, isso sendo retomado de uma maneira bastante esperançosa nos últimos anos.

Danilo Arruda: *Que papel cumpre a organização institucional, quando falo nesta estou falando da SUDENE, do BNB, das universidades, do governo, do SEBRAE, da Embrapa no processo de geração e difusão de inovações?*

Carlos Alberto Bezerra: Importantíssimo. E que essas instituições devem ser fortalecidas e não devem se desvirtuar do seu papel desenvolvimentista. A Embrapa vem fazendo isso, a SUDENE sendo recriada, mas esta divisão entre os governos do Nordeste ficou uma coisa fatiada, é preciso ter uma visão disso, tem que se pensar no todo. Pensar: se vamos desenvolver a Bahia, vamos desenvolver o próprio fundo que constitui o recurso da Sudene e foi fatiado “por cada” Estado. Então, deveria se pensar no todo. Este é um perigo, mas por outro lado já vejo um avanço muito positivo, o próprio Banco do Nordeste atuando fortemente no limite de recurso para a região, um salto de 1000% ou mais nos últimos 10 anos. Então, eu vejo como bastante positivo o papel que estas instituições estão retomando, embora com algumas competições internas que podem, se não houver uma atenção, prejudicá-las.

Danilo Arruda: *Como o senhor vê estas iniciativas atuais de investimentos e ações do governo federal e instituições da região, no campo da ciência, da tecnologia e da inovação?*

Carlos Alberto Bezerra: Ainda necessitando de mais recurso. Ontem se falou num investimento de 300 mil para o Ministério da Ciência e Tecnologia, enquanto em outros países é 100 vezes mais. Então, é bastante insuficiente. Ainda é preciso haver esta visão nas universidades, faltam recursos nas universidades e também nestes órgãos de ciência, tecnologia e pesquisas. Os próprios pesquisadores, professores desestimulados, indo buscar em outros países até, deixando a desejar para nós.

Danilo Arruda: *As forças políticas da região destes últimos anos, que comandam as decisões econômico-estratégicas, podem direcionar a promoção do desenvolvimento e serão capazes de implementar um novo modelo de desenvolvimento para a região?*

Carlos Alberto Bezerra: Nós esperamos que sim. Agora, essas forças políticas são as mesmas nos últimos 20 a 30 anos, com algumas mudanças, como em Pernambuco, a parte de governo. Mas, se nós formos falar da região Nordeste, é preciso que surjam novas mentes e pensamentos, para promover isso, sabendo que depende também muito da consciência do povo. Eu vejo uma distância muito grande neste aspecto, ainda existem coronéis, senhores

que se acham donos, e eles fazendo seus sucessores. A diferença que eu vejo mais significativa no Nordeste é em Pernambuco, mas se for Maranhão, Ceará, Paraíba, Bahia, estão muito distantes.

Danilo Arruda: *As políticas públicas, projetos e investimentos realizados nos anos 60, a Transnordestina, portos, aeroportos, ferrovias, como o senhor avalia este conjunto de políticas? Elas são capazes de potencializar e dinamizar o desenvolvimento da região?*

Carlos Alberto Bezerra: São necessárias e urgentes, estão caminhando muito lentamente, todos os aeroportos do Nordeste sofreram reformas e já estão necessitando de mais recursos e investimento. As estradas, os transportes e o momento que o Brasil vem passando de política econômica é favorável, e deveria ser aproveitada ao máximo esta oportunidade. E eu vejo isso como fundamental, porém ainda muito lento, os próprios governantes estaduais brigando pelo seu pedaço, esquecendo o todo, a visão sistêmica, isto dificulta, e em nível de congresso, porque as forças contrárias que estão no Congresso impedem que cheguem, e quando puxam é só para o seu pedaço, um exemplo disto é a transposição do rio São Francisco, que, ao meu entender, é algo muito positivo para uma região como aquela. E nós vemos as brigas nos últimos anos, e os resultados não vêm.

Danilo Arruda: *Estas políticas estão promovendo a cooperação e interação interna entre os atores ou agentes econômicos da região?*

Carlos Alberto Bezerra: Talvez não, mas sim os atores estão envolvidos, estão participando; a discussão está muito acirrada; houve uma mudança, inclusive, neste sentido, com a ampliação dos conselhos, da discussão na base, da política participativa de governos, do município e do estado; isso criou uma cultura de discussão, de participação. A sociedade, a base envolvida nisto, eu acho que foi muito positivo.

NOME DA ENTREVISTADA: JÂNIA PINHO	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: BNB	CARGO: GERENTE DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Como a Senhora caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela SUDENE?*

Jânia Pinho: Na verdade, se nós formos considerar, elas não foram levadas adiante pela SUDENE, porque a gente percebe, na verdade, é que a SUDENE, apesar de ter sido retomada no governo Lula; na verdade, ela não existe; existe na sua estrutura formal, mas os trabalhos focados para o que deveria fazer, na verdade, não tem condições políticas de fazer. Então, tem este vácuo. Aí se perde neste contexto, em função de que a SUDENE ainda se encontra desarticulada nos seus trabalhos, não existe este trabalho, e toda a parte que foi sugerida, a partir do GTDN, está parada. Neste caso, o BNB tenta, de certa forma, ocupar um pouco deste espaço vazio deixado pela SUDENE, mas ainda de uma forma separada de uma política de desenvolvimento para o Brasil, e esta sim seria uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Mas subordinada a esta política nacional também não se consegue perceber com transparência a existência desta política. Então, daí as ações do BNB que, apesar de tentar suprir ou ocupar um pouco esse vácuo de políticas para o Nordeste, é insuficiente, porque fica uma ação isolada, por conta de que não existe uma política de desenvolvimento para o país, na qual se inserisse a região Nordeste.

Danilo Arruda: *Como a senhora avalia a interação e cooperação entre empresas e instituições, como o BNDS, a SUDENE, as Universidades, o SEBRAE e a Embrapa? Existe uma cooperação entre elas? Existiu no passado? Existe uma interação hoje, na promoção do desenvolvimento regional?*

Jânia Pinho: Eu diria que existe uma tentativa grande do Banco do Nordeste em interagir com a SUDENE, com a Embrapa. O Banco do Nordeste tem uma relação estreita com a Embrapa, no sentido de financiar pesquisas tecnológicas que possam trazer inovações tecnológicas para a região, isso é fato através do ETNE, isso com uma relação mais estreita com a Embrapa, com o SEBRAE. De inovação tecnológica não podemos falar. No meu entender, ele não se pressupõe a isso, uma maior integração com a SUDENE. O Banco do Nordeste tenta cotidianamente. Entretanto, a SUDENE não tem força política, na verdade, inúmeras são as visitas e reuniões entre o Banco e a SUDENE no sentido de se otimizar ações, mas acaba que a SUDENE não consegue concretizar os seus projetos, um exemplo disso foi um projeto que se iniciou, do qual estive à frente Mangabeira Unger, numa tentativa de se fazer um projeto de desenvolvimento para o Nordeste, que seria, em parte, operacionalizado pela SUDENE; onde o BNB foi convocado a participar também e se fez presente nessas discussões. Mas também parece ser uma tentativa e parece, mais uma vez, um projeto desfalcado de uma política de desenvolvimento para o país e, além disso, apesar das mudanças nos ministérios, não se percebe mais a SUDENE à frente deste projeto e, de fato, eu até desconheço como está este projeto hoje.

Danilo Arruda: *Quer dizer que não tem nenhuma interação entre as instituições? Ou tem um diálogo, mas não existe uma reciprocidade?*

Jânia Pinho: Existe uma tentativa, puxada, capitaneada pelo BNB tanto com a Embrapa quanto com a SUDENE, mas as parcerias com a Embrapa são interessantes, tem tido resultados, principalmente em termos de transferência de tecnologia, financiamentos dirigidos à tecnologia, que o BNB tem feito junto a Embrapa. Mas com SUDENE não tem condições de avançar, por conta da pouca força política dela. Os recursos, a questão política e o banco têm tentado entrar numa discussão pesada sobre o Pré-sal, nessa tentativa também de defesa do Nordeste, de participação da região nesse grande projeto. E que nós também não sabemos, porque são muitos os interesses, mas o BNB tem tentado interagir neste sentido também.

Danilo Arruda: *O que está sendo feito pelo BNB e outras instituições, em termos de promoção do campo científico e tecnológico, na região Nordeste?*

Jânia Pinho: O Banco do Nordeste tem ações muito positivas neste sentido, porque são financiados projetos sem retorno na região Nordeste, exatamente para inovação e transferência de tecnologia. O que precisamos é dar um caráter mais prático a essas pesquisas, e aí o grande parceiro, como eu falei anteriormente, é a Embrapa mais outros centros também e outras Universidades. O BNB, através do ETENE, tem difundido muito esta questão, através de financiamento da difusão da tecnologia; e isso tudo na região Nordeste, no Semi-Árido. Então têm muitos projetos financiados pelo BNB através do ETENE com recursos do FTN, projetos não reembolsados na região Nordeste. Esta é uma grande contribuição do BNB para a região, e que, nesse momento, precisa dar-lhes uma dinamicidade maior a esses projetos que são devidos, dar um caráter mais prático. Eu acredito que o BNB venha a trabalhar nesta questão, no sentido de ampliar o resultado dessas inovações e dessas transferências de tecnologias.

Danilo Arruda: *Existem iniciativas no sentido de garantir internamente o processo de aprendizagem e acúmulo de conhecimento que venha gerar essas tecnologias e venham se difundir internamente, ou seja, o processo de geração e difusão de inovações tecnológicas internamente no Nordeste, existem estas iniciativas?*

Jânia Pinho: Sim, estes financiamentos que o banco faz de difusão de tecnologia e inovação são financiamentos dirigidos a institutos de pesquisas e universidades na região Nordeste, e a idéia é exatamente esta: dentro de uma atividade que é desenvolvida no Nordeste, em algum local específico que essa tecnologia possa estimular o processo produtivo dos produtores da região Nordeste, quer sejam produtores rurais, quer sejam produtores industriais, dentro dos demais serviços. E a idéia é esta: incentivar para que a produção seja melhorada na região.

Danilo Arruda: *Qual importância a senhora atribui à ciência, à tecnologia e à inovação? O que está sendo privilegiado nas políticas de desenvolvimento recentes para esses campos, nestas dimensões?*

Jânia Pinho: Nós estamos atualmente em parceria com a Embrapa, numa pesquisa em parceria com o setor rural em relação ao FNE-Rural. Então, percebemos que não existem estudos, dados sobre os setores econômicos para a região Nordeste, a própria Embrapa trabalha outras regiões, existem estudos em outras regiões, como a Sudeste, mas nós não temos referências quando vamos fazer uma pesquisa desse tipo, uma pesquisa do setor rural. Percebemos que não há informações desses setores na região Nordeste, então há uma tentativa do BNB. Na verdade, viemos desenvolver isso no sentido de desenvolver estudos através do Instituto de Pesquisa do Banco do Nordeste, desenvolver estudos para que possamos ter informações sobre a região, informações econômicas, sociais, impactos do fundo constitucional, o que o FNE está gerando de impacto em relação a emprego e renda para a

Região Nordeste, nestes setores que o FNE financia, que são grandes setores econômicos. Então, na verdade, temos tentado resgatar isso, já que não existem informações sobre o Nordeste pontualmente. Quando tomam-se informações dos setores: rural, comercial, temos informações em outras regiões, menos no Nordeste.

Danilo Arruda: *As forças políticas atuais do Nordeste são capazes de direcionar a promoção do desenvolvimento?*

Jânia Pinho: Como sempre aconteceu, de uma forma muito isolada, se tem força política, dá pra fazer tudo, mas o que se percebe é que há ações isoladas. Ocorrem ações isoladas em todos os níveis: federal, estadual e nacional, que enfraquecem qualquer boa iniciativa, porque são ações isoladas, então seus efeitos não acontecem

Danilo Arruda: *Quanto à estrutura política da região, a senhora observa adversa ao processo de desenvolvimento? Quando falo em cultura política, estou falando do assistencialismo, do clientelismo, das oligarquias; são adversas ao processo de desenvolvimento?*

Jânia Pinho: Na verdade, não só na região Nordeste, mas no país como um todo, os aspectos culturais precisam estar melhor considerados no estabelecimento das políticas públicas. Na verdade, isto que eu falo não é novo em relação ao que outras pessoas já afirmaram, no sentido de que as políticas acontecem de forma isolada, não havendo uma otimização dos efeitos. Em relação a estas culturas que você se refere, elas não conseguem ser consideradas na sua forma original, na formulação destas políticas não se percebe isto. Um exemplo: na região Nordeste há uma concentração de grande parte da pobreza, portanto ela tem um grande volume de Bolsa Família, tem também uma grande quantidade de agricultores familiares que são da linha mais baixa do PRONAF. Entretanto, os agricultores que são financiados pelo PRONAF, apesar de também serem público do Programa Bolsa Família, muitos não participam dos dois programas, alguns participam de um e do outro, e quando participam, não existem ações envolvendo as duas políticas. Então, na verdade, acaba que estes efeitos ficam dispersos, e não é visto isso quando se fala dessa cultura, porque o público do Programa Fome Zero e o grande grupo do PRONAF, principalmente do antigo PRONAF grupo B, são aqueles agricultores familiares que têm uma renda bruta anual de até 5 mil reais.

Danilo Arruda: *Uma última questão: recentemente nós vimos um conjunto de políticas, de projetos e investimentos para a região nordeste, como investimentos em portos, aeroportos, como a Transnordestina, a transposição do rio São Francisco. Como a senhora vê essas políticas? Elas serão capazes de dinamizar o Nordeste?*

Jânia Pinho: Na verdade, o Nordeste faz parte do país, então, o Nordeste tem problemas estruturais bastante conhecidos e que continuam. Então, na verdade, não são políticas para o Nordeste, não são projetos para o Nordeste; devem ocorrer políticas e projetos para o país, onde a prioridade deveria ser minimizar ou dar um salto em questões que ainda são tão defasadas e com as quais ainda convivemos, como a questão da fome, do analfabetismo, questões de saúde, não só na região Nordeste, mas em outras regiões também. É que uma política dessa dirigida para uma região não vai sanar, isso não se resolve, apenas pontualmente em algum setor específico. Mas para resolver questões estruturais desta natureza não resolve.

Danilo Arruda: *Que importância a senhora atribui à questão do aprendizado inovativo, do conhecimento e da interação e cooperação no atual contexto do capitalismo?*

Jânia Pinho: Parece-me que todas essas questões vêm reforçar esse sistema capitalista, porque, quando se fala em inovação, é muito mais no sentido de produzir, mais para vender, e

isso vai alimentar o sistema capitalista, que nós sabemos que é muito difícil a migração para um sistema político. Mas eu vejo as inovações tecnológicas hoje muito focadas em alimentar este sistema. Eu não vejo estas inovações voltadas no sentido de dar uma melhor qualidade de vida para os produtores rurais, ou que está requerendo uma política neste sentido de se ter uma melhor qualidade de vida da própria subsistência, eu não vejo dessa forma, eu vejo tudo isso permeado e capitaneado pelo sistema capitalista. Então, seria interessante que essas transferências de tecnologia e as inovações tecnológicas pudessem permitir, ou elas tivessem uma preocupação, primeiro em dar uma melhor qualidade de vida para as pessoas, qualidade de vida essa no que se refere, e aí vamos falar de Nordeste, a questões de sobrevivência, alimentares, de saúde, educação, coisas dessa natureza.

NOME DO ENTREVISTADO: REGINALDO ALBUQUERQUE	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: BNB	CARGO: AGENTE DE DESENVOLVIMENTO
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Senhor Reginaldo, como caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela SUDENE?*

Reginaldo Albuquerque: Pelo conhecimento dos momentos históricos. Desde a criação da SUDENE, nós temos uma visualização, primeiro do que estava proposto pelo GTDN e do que realmente foi possível implementar; a concepção do GTDN pelo Celso Furtado tinha um arcabouço muito bem estruturado e tinha um propósito de atacar as estruturas oligárquicas do Nordeste, quebrando este ciclo vicioso da exploração da mão-de-obra pelos latifundiários. E, a partir daí, com a redistribuição do fator econômico terra, partir para uma nova visão de desenvolvimento para o Nordeste. E claro que só o fator terra, sem o fator formação dos futuros proprietários dessas terras que seriam divididas, não seria suficiente, era necessário também. Acredito que estava proposta uma revolução, digamos assim, no sistema educacional, e de disseminação de conhecimento para os trabalhadores poderem ter condições autônomas de explorar as suas propriedades. Então, neste aspecto, eu avalio que o GTDN teve em sua concepção uma proposta bastante avançada para a época, ele quebrava esse ciclo vicioso da exploração dos grandes latifúndios da mão-de-obra, principalmente na região da Zona da Mata do Nordeste, em Alagoas e Pernambuco, que perpetuavam o ciclo da cana-de-açúcar da época dos escravos. Eles tiveram “a sua liberdade”, mas no fundo ficaram reféns dos latifundiários, porque não tinham para onde ir e tornaram-se mão-de-obra barata e fácil para poder reproduzir a escravidão. Então, coloco o GTDN como um grande avanço, uma proposta de avanço bastante ousada de Celso Furtado, para dar essa “nova cara” ao Nordeste.

Danilo Arruda: *Estas políticas de desenvolvimento foram capazes de promover uma mudança na estrutura produtiva da região?*

Reginaldo Albuquerque: Na época tentou-se, inclusive com a criação da SUDENE, exatamente atingir este objetivo, mas por fatores que já são por demais conhecidos, principalmente por vontade política, houve um rompimento com o advento da ditadura militar com estas propostas mais inovadoras do GTDN, e no Período Revolucionário e Pós-Revolucionário da Ditadura estas estruturas não se modificaram muito, quer dizer, os grandes oligárquicos continuaram se servindo dos recursos públicos para interesses privados, e perpetuando esse ciclo de dependência, principalmente do Nordeste. E nesse aspecto as políticas públicas só tiveram um efeito concentrador de renda, ao contrário do pensamento de Celso Furtado, que era de distribuir renda e terra. Isso fica muito patente com a filosofia do trabalho de Delfin Neto, que foi ministro da Fazenda na Ditadura dos governos militares, que era crescer o bolo, para depois redistribuir, ou seja, ele pregou ainda mais a concentração desta renda, desvirtuando as políticas públicas distributivas que Celso Furtado preconizava.

Danilo Arruda *Neste sentido, a mudança na estrutura social ocorreu?*

Reginaldo Albuquerque: Sim, tivemos algumas iniciativas isoladas de mudanças na estrutura social, principalmente com as ligas camponesas, que propunham exatamente isso: a partir das organizações operárias do campo, tentar reverter esse quadro de dominação

latifundiária. Fora isso, as políticas sociais findaram por reforçar ainda mais essa questão da pobreza, da dependência das classes menos favorecidas.

Danilo Arruda: *Como o senhor observa as questões das disparidades regionais?*

Reginaldo Albuquerque: Eu vejo que essa disparidade se acentuou bastante com as políticas concentradoras de renda, tanto da época da Ditadura quanto na época da chamada *redemocratização do país*, a partir do governo Sarney, enfim, dos que o sucederam até a época de Fernando Henrique Cardoso, e isso porque o direcionamento dos recursos, principalmente dos bancos públicos, como BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica; o percentual de direcionamento dos recursos se concentrou na Região Sudeste e em algumas regiões do Centro-Oeste, que foram pólos de atratividade para as novas fronteiras agrícolas. A fronteira da soja no Mato Grosso, por exemplo; estes recursos foram um pouco direcionados para estas regiões com o advento da Constituição de 1988, que criou o FME, nós tivemos, através do Banco do Nordeste, uma fonte de recursos estável, mas não suficiente para libertar o Nordeste dessa dependência. Reconhecemos que estamos comemorando 20 anos dessa conquista, mas ainda se tem muito que investir no Nordeste para quebrar um pouco esse desbalanceamento do desenvolvimento, que ainda está um pouco concentrado na região Centro-Sul.

Danilo Arruda: *Em sua avaliação, foram suficientes os investimentos em recursos intangíveis? Quando eu falo em recursos intangíveis, estou falando na questão de conhecimento, capital social, recursos humanos, educação, capacitação da força de trabalho. Como o senhor avalia esta questão?*

Reginaldo Albuquerque: Se hoje nós ainda carecemos de investimento nestas áreas de tecnologia, educação tecnológica, enfim, capital humano e social, nos anos 50 e 60, avaliamos que esta preocupação era mínima, poucos formuladores de políticas públicas tinham esta visão, ressaltando aqui a visão de Celso Furtado, ele preconizava esse investimento para se quebrar a dependência do Nordeste. Então, a minha avaliação é essa, que ainda era muito insipiente. Se hoje a gente avalia que, apesar de todo esse investimento do governo Lula em educação tecnológica, está prevista a criação de 300 centros de educação tecnológica no país todo, nós ainda avaliamos que é insuficiente para dar esse salto de qualidade na formação de mão-de-obra, de trabalhadores realmente qualificados. Naquela época, então, tinha-se um baixíssimo investimento neste segmento, neste setor.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia a questão da interação e da cooperação? E como ela se deu entre as empresas e instituições como, por exemplo, o BNB, a Sudene, o Sebrae, a Embrapa, as universidades e o governo?*

Reginaldo Albuquerque: A integração destes órgãos que fazem o desenvolvimento tem melhorado bastante. Creio que, do final da década de 90 para cá, isso tem se intensificado bastante, pela própria necessidade premente de se ter uma integração da ação dessas instituições, porque o que se via até antes disso, na década de 80, começo da década de 90, era cada organismo desse trabalhando isoladamente, muitas vezes implementando as mesmas ações que o outro mais tarde implementaria, e isso tinha um desperdício de recurso muito grande, uma superposição de ações. Do final dos anos 90 pra cá nós percebemos que há uma integração maior dessas ações, Banco do Nordeste, a atual Sudene, o SEBRAE, os próprios ministérios, o Ministério da Integração Nacional; percebe-se um direcionamento das ações em determinados territórios, determinadas sub-regiões, principalmente aqui no Nordeste. Existe um direcionamento para que estas ações sejam, o máximo possível, integradas, que não haja desperdício de recurso ou sobreposição de ações. Um exemplo disso é a política governamental chamada *Território da Cidadania*, que ocorre em todo o Brasil e que existe

um foco maior no Nordeste, e que estas instituições, através da coordenação do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), são chamadas a atuarem nas regiões que foram selecionadas como território da cidadania. Como critério, os municípios que tem o menor IDH do Nordeste. Então, estas instituições estão atuando integradamente nessas regiões, tentando reverter esse quadro de pobreza. E é um exemplo claro de integração de políticas e ações destas instituições que fazem desenvolvimento.

Danilo Arruda: *A cultura política da região é adversa ao processo de desenvolvimento?*

Reginaldo Albuquerque: Sim. Em alguns locais do Nordeste, sim, porque infelizmente ainda se tem uma experiência muito extensa em trabalho em cidades do interior do Nordeste, em Pernambuco, na Paraíba, no Ceará. E nós ainda vemos muito a submissão política de determinados grupos de pessoas, principalmente de trabalhadores rurais que se submetem à vontade política dos líderes locais, os famosos currais eleitorais, mas o advento da antena parabólica, da internet, a interiorização destas ferramentas de informação das populações tem contribuído pra reverter muito isso. Então, já houve um avanço muito grande no esclarecimento da população quanto a esta consciência de se escolher os políticos que mais se comprometem com os objetivos de desenvolvimento destas cidades mais interioranas.

Danilo Arruda: *Qual a importância que o senhor remete ao aprendizado, ao conhecimento e à interação, diante desse novo contexto da economia global, e principalmente para as regiões subdesenvolvidas como o Brasil, o Nordeste?*

Reginaldo Albuquerque: Sem dúvida, a estabilização econômica do Brasil, a partir de 94, com a criação do Plano Real, contribuiu para que houvesse uma melhor distribuição de renda, um maior acesso das classes C e D a serviços, a bens de consumo; e isso trouxe uma qualidade de vida melhor para essas classes, e não deixa de ser também uma forma de acesso. À medida que eles têm acesso a computadores, a internet, não deixa de ser uma fonte importante de informação para que as pessoas melhorem seu nível de conhecimento, que supram, de certa forma, o nosso nível de ensino público, que temos que reconhecer que ainda é um pouco baixo. E vemos hoje a popularização da internet e a integração das pessoas ao mundo global, um fenômeno que está se disseminando nas classes menos favorecidas, uma coisa irreversível. Esse fenômeno com certeza está contribuindo não só para uma melhor informação das pessoas quanto a suas informações de compra, dinamizando a economia, como também como fonte de conhecimento de suas próprias melhoras pessoais em termos de conhecimento, de oportunidade de emprego.

Danilo Arruda: *Que papel cumpre a organização institucional? Como estão organizadas as instituições aqui no Nordeste, como BNB e SUDENE? Que papel elas cumprem no processo de geração e difusão de inovações?*

Reginaldo Albuquerque: São instituições fundamentais para disseminar esta questão das inovações. Eu falo particularmente do Banco do Nordeste, que é meu conhecimento maior, porque trabalhei lá muito tempo, e nós temos um fundo chamado *Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, e 1% do lucro anual do Banco vai para esse fundo e este financia pesquisas em todo o Nordeste, de várias instituições, não só universidades, instituições como a Embrapa e instituições estaduais e municipais de pesquisa, Escolas Técnicas. Isso tem dado uma contribuição muito grande para a produção de conhecimento científico e difusão, mesmo porque não adianta só o Banco financiar pesquisa, os tomadores deste recurso que é não reembolsável. Antigamente falava-se em recurso a fundo perdido, produzirem a pesquisa, apropriarem-se dos resultados e não disseminarem para a sociedade. Então este fundo que é o FUNDECE, que é operado pelo banco, tem esse papel fundamental de financiar a pesquisa e também proporcionar a difusão desta pesquisa, nesse aspecto não só as instituições públicas,

nós temos também Organizações Não Governamentais, e mesmo outros órgãos públicos que financiam pesquisa no Nordeste, eles têm um papel fundamental para que a região dê este salto qualitativo de conhecimento de difusão tecnológica.

Danilo Arruda: *Qual a importância que é atribuída à ciência, à tecnologia e à inovação? O senhor vê como fundamental para o processo de desenvolvimento?*

Reginaldo Albuquerque: Sim, o fator de formação do capital humano, que é a disseminação deste conhecimento, dessas inovações o máximo possível na sociedade, e o fator capital social, que é a organização, a integração desses grupos, a conscientização política, a conscientização de cooperação. Esses dois fatores são fundamentais para o desenvolvimento de qualquer região, não só do Nordeste. Então, os investimentos em capital humano e social são fundamentais e imprescindíveis para qualquer política de desenvolvimento.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia as políticas públicas e os projetos de desenvolvimento recentes, como o PAC, a transposição do Rio São Francisco, a transnordestina, o porto de Suape aqui também? Nós temos um investimento em infra-estrutura física também? Como o senhor avalia estas questões? São capazes de dinamizar e potencializar a região Nordeste?*

Reginaldo Albuquerque: Eu creio que sim, sou um otimista com relação a esses investimentos estruturais, que há muito o Nordeste vinha carecendo. Não que isso seja a redenção do Nordeste, mas a infra-estrutura hídrica e de transporte é essencial para o Nordeste dar este salto, sem desprezar os outros fatores que eu coloquei aqui, investimento em capital humano e social. Então, estas obras do PAC têm esse poder de dinamizar a infra-estrutura e dar esse salto de qualidade na infra-estrutura hídrica e de transporte do Nordeste; é o caso da transposição e da transnordestina, não só como fatores de produção agrícola, no caso da transposição, como também no fator logística de transportes, que é fundamental para o escoamento da produção no Nordeste. E, a reboque destas obras estruturais, temos investimentos que traduzem enormemente uma locação num contingente mundial para, com certeza ter um impacto positivo na disseminação de renda nestes locais onde estão ocorrendo estas obras. Vamos ter o efeito multiplicador dessas obras, onde elas estão alocadas. É claro que a dinâmica econômica não vai ser a mesma, a injeção, apropriação de recursos pelos trabalhadores e a circulação desses recursos financeiros nestas microrregiões vai gerar mais comércio, mais serviço. Enfim, tem um impacto econômico muito forte e isso reflete na dinâmica econômica dessas regiões. Eu vejo com bastante otimismo estes investimentos.

Danilo Arruda: *Quais são os fatores limitantes e potencializadores do processo de desenvolvimento da região Nordeste atualmente?*

Reginaldo Albuquerque: A limitação de distribuição. Nós temos uma malha hídrica boa em termo de armazenamento de água, mas a distribuição desta água não está, ainda, condizente com a necessidade do Nordeste. A transposição do São Francisco vai melhorar isso aí. Outro fator que eu também já comentei é a questão da concentração de terras na mão dos grandes latifundiários. Um terceiro fator limitador do desenvolvimento do Nordeste é o baixo investimento em educação, principalmente educação básica, nós temos um terço da população do Nordeste ainda analfabeta ou semi-analfabeta, isso tem prejudicado muito o Nordeste em dar este salto. Então, estes três fatores, para mim, são fundamentais na limitação do nosso desenvolvimento. E como fatores propulsores, eu vejo a atuação do Banco do Nordeste através da aplicação dos recursos do fundo constitucional, todas as suas ações. A própria vontade política hoje, do atual governo, através de seus programas, do Ministério da Integração, do desenvolvimento agrário, da educação também. Instalar centros tecnológicos principalmente nas cidades do interior, e a própria massa crítica de estudiosos e de profissionais acadêmicos que temos hoje, os quais estão pensando e estudando esta questão do

desenvolvimento do Nordeste e as suas iniciativas em integrar políticas, disseminar conhecimentos, promover eventos de discussão dessa problemática. Então, basicamente esses seriam os fatores propulsores que dariam esse impulso ao desenvolvimento do Nordeste.

NOME DO ENTREVISTADO: DANILO REGIS	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: BNB	CARGO: AGENTE DE DESENVOLVIMENTO
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Como caracterizaria o Nordeste, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica?*

Danilo Regis: O Nordeste está se descobrindo agora, em termos de potencialidade e resgate da sua cultura, está se redescobrando e, a partir desse momento atual, estão surgindo novas iniciativas de desenvolvimento endógeno, que pode ser uma alternativa de modelo, um desenvolvimento aqui para a Região, além desse momento da inserção no mercado e na economia global da economia local, enfim, promovendo a atração de empresas. Então, são promotoras de uma melhor estrutura de produção aqui, principalmente as cadeias industriais, uma fronteira agrícola está vindo de outras para o Nordeste. Este é o momento atual, momento técnico que nós estamos vivendo.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia a questão da interação e da cooperação? Como elas estão estabelecidas entre instituições como o BNB, a SUDENE, o SEBRAE, Embrapa, Universidades e Governos, na promoção de desenvolvimento da região Nordeste?*

Danilo Regis: Precisa haver uma aproximação maior, um planejamento de forma integrada das instituições que são fomentadoras do desenvolvimento da Região. Poderia ser mais potencializado, se houvesse uma sinergia em torno de ações voltadas para o desenvolvimento da região. Então, a discussão da SUDENE poderia suprir este papel, pensar e fazer esta articulação política em torno desses projetos que seriam norteadores das outras instituições que apóiam o desenvolvimento. Então, praticamente não existe nenhuma integração. Além de ações pontuais, quase não existe uma integração de instituições voltadas para o desenvolvimento na região Nordeste.

Danilo Arruda: *Qual importância o senhor atribui à questão da ciência, da tecnologia e da inovação?*

Danilo Regis: É algo que precisa ser criado, um modelo de fomento à inovação, que aproxime o conhecimento popular do conhecimento acadêmico, integre as diversas instituições de pesquisa da região, para que se desenvolva a pesquisa e conhecimento dentro da realidade, das condições econômicas, sociais e ambientais que integrem a região.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia essas políticas públicas e processos de investimentos que estão sendo implementados no Nordeste desde os anos 60? Nós temos a transnordetina, a transposição do Rio São Francisco, um conjunto de investimento em infra-estrutura física, investimentos em portos, aeroportos, ferrovias. Como o senhor avalia esses investimentos em políticas públicas? Serão capazes de dinamizar o desenvolvimento da região?*

Danilo Regis: Elas, por si só, não. Da forma como elas são colocadas, desarticuladas com o mercado local e com a produção econômica local, não. Elas são colocadas e se espera que a partir delas se desenvolva toda uma geração de renda, emprego, empresas. Então, existe uma dificuldade de suprir a parte de mão-de-obra mais básica nesses empreendimentos e existe pouca integração com as pequenas empresas, com a economia local. Da forma que está eu não sei se vai ajudar na desconcentração de renda da região ou se ela vai promover um aumento

da concentração. Eu não sei até que ponto ela pode realmente trazer a camada mais pobre da população para participar desse crescimento. Precisa-se, antes de tudo, preparar nossa economia e nossos empresários, nossa agricultura, enfim, nossa economia, nossos setores aqui da região, para que eles realmente possam aproveitar esse momento.

Danilo Arruda: *Complementar essas políticas... o que o senhor tem a acrescentar? O que deveria ser feito? Que tipos de investimentos poderiam ser complementados a essas políticas?*

Danilo Regis: O primeiro passo é investir em educação, em pesquisa, educação profissional. Investir em pesquisa e inovação principalmente para as pequenas e médias empresas que não têm tantos recursos. Como desenvolver essas tecnologias, então? O papel do Estado seria mais neste sentido, levar estas condições para que elas possam estar no mesmo nível ou, pelo menos, alcançar em alguns prazos estipulados, que elas venham realmente a estar incluídas dentro desse processo de crescimento.

Danilo Arruda: *Quais seriam os fatores limitantes e potencializadores do processo de desenvolvimento da região Nordeste?*

Danilo Regis: Existem vários fatores limitantes, mas é importante destacar a questão do acesso aos direitos básicos, às políticas públicas da maior parte da população, como direito à educação, habitação. Não tem como falar de desenvolvimento, se não suprir essas condições básicas do ser humano. Não tem como se discutir e avançar um processo de desenvolvimento, se tem uma desigualdade intra-regional muito forte. Como potencializador, temos a nossa diversidade cultural; até as condições climáticas podem ser favoráveis a nós.

NOME DO ENTREVISTADO: RICARDO ISMAEL	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: PUC-RIO	CARGO: PROFESSOR
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PRIVADA	ESFERA DE GOVERNO:

Danilo Arruda: *Como o senhor caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela Sudene?*

Ricardo Ismael: Na área de ciências políticas e sociais, de uma forma geral, sempre temos que tentar entender o contexto onde se dá ação do Estado ou alguma política pública. Portanto, tem que ter um cuidado de tentar entender o contexto histórico do GTDN. Então, tem três pontos importantes que vale salientar: havia no período anterior, o Estado Novo, de fato, uma ação muito centralizadora do Estado, e certamente uma dificuldade de conviver com governadores, tanto é que o Vargas opta pelos interventores. Então, nesse período de 45 até 64 vai haver a emergência novamente de um quadro tipicamente natural do federalismo; os governadores vão começar a ter mais força e começar a participar mais do jogo político federativo. Em 58 houve uma derrota do partido de Juscelino, que era PSD, no Nordeste. Muitos que estudaram a própria criação do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste – GTDN - vão apontar estas circunstâncias favoráveis a que o governo Kubitschek passasse a ser mais sensível para algum tipo de ação no Nordeste. Então, neste momento que Celso Furtado estava no BNDE, na época, não tinha um ‘S’, era BNDE. Ele passou a ser contatado e foi ao encontro em Petrópolis, cidade próxima do Rio de Janeiro, para conversar com o presidente Kubitschek, e a partir dali ele passa a assumir uma tarefa que vai dar margem ao diagnóstico que foi feito através do GTDN, e também a proposta de criação da SUDENE. Além disso, Celso era muito hábil nesse aspecto e passa a tentar divulgar essas idéias junto à sociedade, e aí a palestra que ele vai fazer, o ISED. O ISED era um grupo muito influente, na época, de grandes pensadores como Guerreiro Ramos, Cândido Mendes... Enfim, vai passar a tentar conseguir o apoio desta nata da intelectualidade brasileira, no sentido desse projeto de uma intervenção maior do governo federal no Nordeste. É bom também registrar que, na verdade, a SUDENE vai ter realmente um aspecto marcante, muito relevante, principalmente no sentido de articular as instituições que já existiam no Nordeste, ou seja, ela não é a pioneira em termos de instituições regionais, já tinha a CHESF, o Banco do Nordeste e outras instituições regionais. Mas certamente a SUDENE vai tentar, não apenas coordenar estas ações, como também articular esse planejamento Nacional com o regional. Sem dúvida, o contexto histórico favoreceu muito essa criação do GTDN, depois da SUDENE, e também a enorme capacidade do Celso, que não era apenas um técnico. O filme do Mariani, “*o longo Amanhecer*”, traz um depoimento de Maria da Conceição Tavares reafirmando isso, que Celso tinha uma capacidade de negociação política. Além da capacidade técnica de estabelecer um diagnóstico e um plano de ação, ele também tinha a capacidade de articular politicamente para conseguir o apoio para a implementação do diagnóstico do Plano de Ação.

Danilo Arruda: *O senhor colocou a interação da SUDENE com outras instituições. Como o senhor vê essa interação? Dá para aprofundar a questão da interação da SUDENE, BNB, universidades, governos e empresas dentro da região Nordeste naquele período?*

Ricardo Ismael: Na verdade, se fosse hoje, nós poderíamos falar de uma articulação. Assim, hoje em dia, quando se fala em *planejamento regional*, se procura articular empresas

privadas, governos municipais, estaduais, federais e certamente as instituições regionais. Eu diria que na época do Celso havia uma resistência grande, ainda, dos governadores, de maneira que este apoio dos governadores era, no mínimo, muito discutível. Além disso, na época da criação da SUDENE, os estados não tinham recursos humanos como hoje passam a ter, quer dizer, havia uma carência de quadros e isso dificultava esta relação mais próxima entre a SUDENE e os governos estaduais. A rigor, o grande mérito da SUDENE vai ser de tentar buscar articulação destas ações que, no entender do Celso, estavam descoordenadas. Estas instituições que eu já citei, CHESF, BNB, já estavam presentes, mas precisavam ser articuladas para tentar apontar na mesma direção. Além disso, Celso vai certamente ter um pioneirismo aqui, ao imaginar uma instituição de excelência, ou seja, tentando reunir quadros importantes que pudessem pensar o Nordeste de maneira prospectiva, quer dizer, o Nordeste anos à frente, e aí verificar aquilo que realmente precisava ser enfrentado, seja na questão da produção de alimento na Zona da Mata, na questão da industrialização da própria estrutura agrária. O contato com as universidades também era muito limitado, porque, de fato, a Sudene tem certo pioneirismo, quer dizer, a partir daí você vai começar a ter o que hoje é comum, essa idéia de economia voltada para a economia regional ou economia do desenvolvimento, este tipo de formação vai ser impulsionado a partir daí, quer dizer, a idéia de discutir a questão regional, de tentar discutir a economia de desenvolvimento e subdesenvolvimento, isso vai ser introduzido aqui por Celso e, é claro, trazendo muito da influência da CEPAL para cá. Então, a SUDENE certamente terá um papel importante na formação de quadros, quer sejam os governos estaduais, quer sejam as universidades, que não tinham na época. Vai ser importante na tentativa de articular politicamente os governadores para certos projetos, mesmo com resistência de muitos deles, vai contar com o apoio do governo federal. Então, isto significa recursos e aí ele tinha, vamos dizer assim, uma maneira de tentar liderar com os governadores, para arbitrar o conflito ou essa resistência entre os governadores, o melhor cenário era esse. A SUDENE nasceu forte, vinculada diretamente à presidência da república, e a partir daí, Celso, quando tinha uma reunião da SUDENE, tinha o que oferecer: uma pauta rica em discussões, no sentido de investimentos e etc. Então isso dava à SUDENE um prestígio que fazia com que os governadores procurassem acompanhar, é tanto que, quando ela começa a se esvaziar, os governadores passam a não mais frequentá-la, porque não tinha uma pauta muito importante. Então, eu diria que esse momento fundador da SUDENE, de 59 a 64, certamente preenche aí um vazio institucional em termos de um órgão articulador das instituições dos governadores, e um órgão que tentava suprir uma carência grande, porque nem os governos estaduais nem as Universidades tinham quadros ou, ainda, conseguiam assumir uma responsabilidade como essa de pensar o Nordeste e olhar para o futuro.

Danilo Arruda: *Na sua visão, a cultura política do Nordeste é adversa ao processo de desenvolvimento?*

Ricardo Ismael: Em vários aspectos sim. Eu vou falar aqui três aspectos que são fundamentais. Em primeiro lugar, existe um historiador Pernambucano e o próprio Celso Furtado, mas o historiador Pernambucano que se chama Manuel Correia de Andrade. Saliente que, na verdade, não há uma tendência natural e espontânea dos governadores do Nordeste de cooperarem, ou seja, de trabalharem juntos, cada um gosta de trabalhar individualmente, procurando negociar com o governo federal numa ação estadualista. Então, esta é uma questão importante, ou seja, o Estado do Nordeste tem vários problemas comuns: Semi-Árido, falta de infra-estrutura, carência de recursos humanos. E poderiam conversar mais e procurar uns ajudarem aos outros, mas isso não é uma coisa natural, geralmente os estados do Nordeste cooperam ou procuram se reunir para pedir dinheiro ao governo federal, mas para sentar sem a presença do governo federal é muito raro acontecer. Segundo: em boa parte da cultura política do Nordeste falta um associativismo maior, buscar formas no princípio social de

formar associações, de formar novamente cooperativas. Anos atrás eu fui ao Banco do Nordeste e eles chamavam atenção para isso, que eles tinham linhas de crédito mais favoráveis para grupos de pescadores ou agricultores que formassem cooperativas, e tinham dificuldade enorme de conseguir fazer isso. Então, esse é um problema também, essa cooperação dentro da própria sociedade, seja essa formação cooperativa ou de associações que possam fiscalizar os governos, isso também é um problema que continua até hoje de certa forma. Em terceiro lugar, existe um regionalismo oligárquico, uma maneira de agir que, na verdade, é predatória, ou seja, denuncia-se a questão do Nordeste, tenta-se divulgar que o Nordeste precisa de ajuda, mas esse discurso feito por uma parte da nossa elite política é mais para capturar recursos dos governos federais para ela própria se beneficiar, não a população. Então, eu diria que esse é outro problema, quer dizer, construir uma instituição republicana, como era a intenção do Celso, uma instituição que não se deixe capturar pelas oligarquias estaduais é ainda hoje um grande desafio, quer dizer, as instituições devem funcionar voltadas ao interesse público, para o bem-estar da sociedade, mas muitas delas, através de nomeações e pressões que são feitas, deixam-se capturar pelos interesses privados. Então, essa também é uma questão, ou seja, às vezes, é uma fragilidade institucional. Não é uma coisa simples; o que Celso estava tentando fazer era criar uma instituição que tivesse como objetivo maior os interesses sociais, e rejeitar, rechaçar qualquer tipo de captura, ou seja, que os projetos não fossem aprovados, a partir de critérios de alguém, para favorecer alguma oligarquia estadual. Esse foi um embate que Celso certamente enfrentou e, eu diria, ainda é um problema. As instituições, Banco do Nordeste, SUDENE, todas elas, de uma forma geral, e os governos, também devem tentar agir de uma maneira republicana, sem deixar que o dinheiro público seja capturado por empresas privadas.

Danilo Arruda: *Nós estamos diante de um novo contexto do capitalismo atual, técnico-econômico, paradigma técnico-econômico. Como o senhor vê o papel ou a importância do aprendizado, do conhecimento, da interação e da cooperação?*

Ricardo Ismael: A pergunta é muito boa. Eu costumo em aulas chamar a atenção do seguinte: nos anos 50 e 60 havia um pleito justo na época, e certamente ainda em vigor, que era a criação de uma Zona Franca em Manaus. Ela foi criada, ainda está viva, continua presente lá, na vida do Estado do Amazonas e isso tem ainda um peso importante lá, na atração de indústrias para a capital do Estado, só que, na verdade, o que se observa hoje, lá em Manaus, são montadoras, quer dizer, montadora de celular, de câmera fotográfica, de TV LCD. Na verdade, aquela mão-de-obra que lá está tem se beneficiado com a criação de empregos, mas, na verdade, boa parte do lucro que é obtido com o celular ou com a venda de televisões de plasma e câmeras fotográficas não fica ali, mas sim com quem tem a patente. Então, dentro de um mundo que certamente já é notório, é consenso, nós vivemos num período que alguns chamam de *sociedade pós-industrial*, sociedade informacional, do conhecimento. Se na época do Celso, o caminho que a CEPAL propunha era a industrialização como a maneira de mudar o lugar do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho, eu diria que hoje é a questão da ciência e tecnologia, que se consiga desenvolver centros de excelência, universidades, pesquisadores, doutores, enfim, que consiga fazer com que, portanto, cada vez mais os estados do Nordeste se preparem para este novo mundo. Claro que a região Amazônica tem uma biodiversidade fantástica, mas se não tem pesquisadores que consigam aproveitar isto, é muito ruim. Uma montadora de celular pode se instalar em Manaus como em qualquer lugar do mundo, a qualificação desta mão-de-obra não é muito grande. Então, nós precisamos, como eu disse, tentar buscar ir além, e para ir além precisa realmente estar preocupado com isso. Eu fiz uma pesquisa há algum tempo comparando os dados do CNPq do ano de 2000, do número de Doutores, isso é algo importante. Então, na época, São Paulo tinha 12.500 Doutores; o Amapá tinha 7 Doutores; é uma disparidade

incrível. Além do que, como a maior parte dos centros de excelência, ou seja, dos Mestrados e Doutorados classificados pelos níveis 6 ou 7 pela CAPES estão muito no eixo Rio - São Paulo - Minas; alguns deles estão no Nordeste, mas a maior parte está lá, então, isso termina fazendo com que a maior parte das pesquisas financiadas vá para lá. No Censo de 2000 havia lá um dado que me impressionava: 30% dos recursos do CNPq, que é a principal agência de fomento à pesquisa no Brasil, iam para a USP, para uma única universidade, fora que a USP tem também a FAPESPE, que é também uma fundação importante de São Paulo, que financia pesquisa. Então, de fato tem-se, ainda, um quadro bastante assimétrico, quando se observa a questão da base industrial econômica do Brasil, vê-se realmente que ainda há grandes diferenças, quando se compara estados e principalmente municípios, mas a diferença em termos de ciência e tecnologia é muito maior, ela está ainda mais concentrada do que a indústria. Então, esse é um ponto importante para a pauta dos próximos anos, ou seja, o Nordeste tem que ter capacidade de formar pesquisadores e, se possível, até atrair os pesquisadores que saíram daqui para estudar fora, no Rio, São Paulo e até no exterior, que eles possam voltar para a Região, porque isso não é uma coisa que se possa perder sem um custo, quer dizer, são pesquisadores que são formados, tem a sua especialidade. Então, esse é um ponto importante de atenção nos próximos anos.

Danilo Arruda: *A organização institucional atual é capaz de se articular e promover a cooperação em torno de uma política de desenvolvimento que venha alterar a mudança na estrutura produtiva neste direcionamento, participando da política científico-tecnológica e, ao mesmo tempo, assegurando a geração interna e a difusão do progresso técnico?*

Ricardo Ismael: Não. O modelo institucional que está presente no Brasil hoje, relativo a esta questão de desenvolvimento regional do Nordeste ou do país como um todo, é muito raquítico, para dizer o mínimo, quer dizer, se observarmos o Ministério de Integração Nacional, ele é um ministério muito fraco, sem recursos, imaginação, sem nenhum tipo de projeto importante para o país. A transposição das águas do Rio São Francisco é uma obra certamente muito defendida pelo Ceará, pelo Rio Grande do Norte e pela Paraíba, mas não se pode dizer que essa é uma política de desenvolvimento regional, é uma obra de infraestrutura. De forma que é bom que a gente destaque aqui que a sua pergunta permite pensar que é preciso rever o papel destas instituições. A SUDENE que existe hoje não pode mais assumir o papel que tinha nos anos 50, porque hoje há dentro dos governos estaduais recursos humanos, já melhor capacitados. A Secretaria de Planejamento dos estados hoje está muito mais capacitada para assumir tarefas do que estava há 50 anos atrás. O que é natural, inclusive começando a promover Concurso de Gestor de Políticas Públicas para poder ter a ampliação desses recursos humanos qualificados. Além disso, a escala, hoje, do ponto de vista dos investimentos, teve um empreendimento que foi para a Bahia: uma montadora da Ford, há alguns anos atrás, que só o aporte de recursos iniciais foi 900 milhões de reais. Então, isso ocorreu porque o BNDES apoiou. Na verdade, não há nenhuma instituição hoje no Nordeste que consiga bancar, apoiar um investimento deste, nem mesmo o Banco do Nordeste, porque o Banco do Nordeste tem um volume de recursos importante; alguma coisa perto de 1 bilhão e meio por ano, mas tem que gastar 50% disso no Semi-Árido nordestino. Então, a instituição mais forte no Nordeste é o Banco do Nordeste e certamente faz um bom papel, mas falta uma renda política que possa reunir regularmente os governadores para se tentar buscar alguma ação conjunta, ou seja, se não é na SUDENE, que fosse um fórum de governadores, mas falta isso, e também uma preocupação maior com essa questão do financiamento da ciência e tecnologia, da questão da educação, porque certamente é isso que é um ponto, ou seja, o Nordeste se diferencia negativamente em relação a outros estados por conta destes problemas: a educação, um analfabetismo ainda alto, ainda com escolas que tem dificuldades de conseguir enfrentar esse desafio, quer dizer, o sistema educacional público, o Ensino

Fundamental ligado aos governos municipais, o Ensino Médio ligado aos governos estaduais, ainda tem dificuldades de conseguir preparar a geração para os desafios que aí estão, que já não são mais aqueles do passado. É preciso hoje ter criatividade, imaginação, intuição para poder responder aos novos requisitos do mercado de trabalho. Então, eu diria que certamente esta nova institucionalidade, seja no plano regional e principalmente no plano nacional está aquém, hoje, das necessidades que as regiões, os estados e municípios menos desenvolvidos precisam, ela precisaria ser repensada e ter mais atenção do governo federal e dos governadores.

Danilo Arruda: *Quais são as forças políticas e sociais que nos últimos anos comandam as decisões estratégicas para o Nordeste e para o Brasil? Elas podem direcionar à promoção do desenvolvimento implementando um novo modelo de desenvolvimento?*

Ricardo Ismael: Eu acho que pode. Veja, vou tentar dividir a resposta em duas partes. Tem um lado a sociedade, que também tem que estar envolvida neste novo processo, porque na época em que a SUDENE foi criada certamente essa mobilização social, este princípio social, com exceção das ligas camponesas, era muito passivo, ou seja, como eu já disse, é necessária a questão de cooperativas, associativismos que fiscalizem o dinheiro que vem para o FUNDEB, para o Bolsa Família; é necessário que a sociedade tenha um papel mais ativo nesse novo impulso para o desenvolvimento, seja uma força mesmo no desenvolvimento, um fator importante. Precisa envolver, agora, o empresariado privado. O que já existe há 50 anos e era muito raquítico, agora já tem uma expressão, já existe um parque industrial, um empresariado que aí está e que precisa também ser envolvido. Mas o problema maior realmente está no âmbito da política, porque os políticos, na verdade, têm uma tendência de responderem à pressão. Então, se existe pressão, ou seja, insatisfação, eles começam a se movimentar. Existe um discurso ainda pouco ambicioso, vamos colocar assim. Acabou de sair, agora, o Índice de Desenvolvimento Humano, o Brasil está na posição 75, está atrás da Venezuela, da Argentina, do Uruguai, de Cuba, do México. Então, o Brasil está entre as 10 potências do mundo, do ponto de vista econômico, mas está na posição 75 no IDH, que é composto pela questão do crescimento econômico do PIB, pela educação e pela saúde. Então, justamente em educação e saúde é que ele tem crescido pouco, mas quem tem que reivindicar mais recursos? Quem tem que se mobilizar mais para tentar melhorar o atendimento da população da área da saúde são os governantes, porque eles estão diretamente envolvidos com isso? A única coisa que eu ressalto aqui é que a população também tem que cobrar, porque se a própria população, por exemplo, fica apenas satisfeita em receber o dinheiro do Bolsa Família, que é um programa muito importante, porque garante que você coloque os filhos na escola e que, portanto, as famílias pobres, em vez de colocarem o filho para o mercado de trabalho, coloquem-no na escola, mas se só ficar achando que isso aí resolveu o mundo[...]. Tem que pensar em melhorar a escola, porque, se não, aquele adolescente ou criança que está indo para a escola não vai aprender ou vai aprender de uma maneira muito limitada. Outro ponto: precisamos pensar no mercado de trabalho e tentar estimular a geração de emprego, ou seja, há três partes: o Bolsa Família, que deixa o filho na escola, aí tem que melhorar a qualidade da escola; e tem que melhorar também a geração de emprego lá naquela localidade. Portanto, se não houver pressão por parte da população, o político vai ficar só naquela primeira fase, de dar o dinheiro. Aquilo realmente representa um dinheiro a mais importante para a família que tem uma renda baixa, mas isso não significa que haja uma mudança estrutural na sociedade, porque só haveria mudança, de fato, se os filhos dessas famílias pobres no futuro conseguissem arrumar um emprego no mercado de trabalho e não mais dependessem do Bolsa Família, aí sim você teria o êxito do programa, isso por enquanto não está sendo assegurado.

Danilo Arruda: *Essas políticas públicas recentes, projetos de investimento, como a transposição do Rio São Francisco e o investimento de portos e aeroportos, aqui no Nordeste, como o senhor avalia essas questões? Elas serão capazes de dinamizar e potencializar a Região Nordeste? Aqui eu estou pensando a Região Nordeste enquanto sistema de inovação, que é um conjunto de instituições que promovem o aprendizado inovativo, seja a nível local, regional ou a nível nacional.*

Ricardo Ismael: O ex-governador do Pernambuco, Miguel Arrais, costumava dizer que o Brasil ainda tinha dificuldade de se integrar, leva-se mais de dois dias para vir do Rio até Recife de ônibus, enfim, as distâncias são muito grandes no Brasil, as estradas ainda não são tão boas como poderiam ser. Para se desenvolver com segurança, por exemplo, as autopistas que existem na Europa, claro que melhorariam. Alguns aeroportos foram criados e eles são importantes, inclusive para trazer o turista estrangeiro, para dinamizar o turismo do Nordeste. Então, alguns avanços existem. A própria transposição das águas do Rio São Francisco e transnordestina, estes investimentos em infra-estrutura existem, mas precisa de mais, quer dizer, a velocidade em que isso se dá é muito lenta ainda, isto é o que, às vezes, as pessoas não se apercebem. Eu estive em Cuba, em 1991, e Cuba tem 10 milhões de habitantes. Na época, Cuba tinha um projeto para tentar enfrentar o fim da União Soviética, que comprava açúcar e ajudava muito a ilha. Trazer para a ilha 5 milhões de turistas por ano, isso era um projeto de 91, já estava lá e eles trabalhando ativamente para conseguir realizar isso. Até pouco tempo atrás o Brasil todo não conseguia atrair 5 milhões de turistas por ano. No final das contas, eu estou dizendo que as coisas avançam no Brasil, mas numa velocidade muito limitada, o ritmo é muito lento. Aqui no Nordeste há avanço na infra-estrutura, mas ele poderia ser mais importante. Existem alguns centros de inovação tecnológica no Brasil, mas precisa ter mais, precisa, inclusive, melhorar esta parceria entre universidade e empresa privada. A área de políticas públicas ligadas aos governos estaduais está melhorando, mas tem que melhorar muito mais, porque ainda tem problemas nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, cultura. Então, tem algumas áreas ainda que, se formos olhar, há 4 anos, sempre veremos alguma melhoria, mas a velocidade é pequena. O número de IDH que saiu agora tem uma tabela muito interessante, que compara o crescimento anual do IDH durante os últimos 25 anos. Para se ter uma idéia, o Brasil teve um crescimento anual, alguma coisa aí na faixa de 0,6%, a China está crescendo anualmente 1,1 %, a Coréia do Sul cresce mais de 1 %, outros países estão crescendo de maneira muito mais acelerada. Então, essa é a questão. E mais, o Nordeste está mudando e crescendo, mas, quando se observam os números do IBGE, o Nordeste continua na faixa em torno de 14,1 % de participação relativa no PIB nacional. Portanto, os outros também estão crescendo, quer dizer, não adianta crescer, tem que crescer mais que os outros, e o Nordeste tem uma participação maior. Então, é preciso que nós sejamos mais ambiciosos. Está ambição tem que estar presente na universidade, os professores não podem virar professores “chapa-branca”, ou seja, ficar o tempo todo elogiando o governo e presidente, porque é ridícula essa posição. O intelectual deve se comportar de maneira independente e deve ser ambicioso. A sociedade não deve querer ser apenas protegida pelo Estado, ela deve também querer cobrar do Estado, fiscalizar os governos. Às vezes, tem uma relação de partes pobres e de pessoas que querem apenas proteger a população, ela precisa de proteção social, mas ela deve cobrar, fiscalizar que está faltando dinheiro para poder ter mais UTI nos hospitais, está faltando dinheiro para uma qualidade melhor nas escolas. Essa cobrança que venha da sociedade, e, se vier da universidade, que chegue aos políticos; eles só vão se movimentar, só passam a ter uma inquietação e tentar correr mais rápido, se houver uma pressão, se a sociedade reivindicar: “se ele não correr mais, eu vou deixar de votar em você e vou votar em outro”, a linguagem que o político conhece é essa. Agora, eu temo que normalmente esse ritmo está lento, mas como as pessoas estão recebendo o Bolsa Família, de certa forma parece que está tudo muito bem. Eu

temo que as coisas continuem num ritmo mais lento, ou seja, no Nordeste os mais ambiciosos e insatisfeitos migram, como não tem um emprego, uma oportunidade ou ela vai demorar muito, eles migram e aí vão resolver o problema em outro lugar. O Censo do ano 2000 mostrou que quase 7 milhões de nordestinos moravam no Sudeste, saíram, portanto, no século XX e foram morar no Sudeste, boa parte deles porque tinha essa ambição maior, a insatisfação era maior e resolveu apostar e tentar um melhor emprego, arrumar uma oportunidade em outro lugar. Este é o grande desafio, não resolvido ainda, ou seja, de que as pessoas que hoje estão no Nordeste possam ser um artista, um pesquisador, uma pessoa que tenha um projeto de vida aqui no Nordeste, isso ainda tem problemas bem graves.

Danilo Arruda: *Quais seriam os fatores limitantes e potencializadores do desenvolvimento da região Nordeste?*

Ricardo Ismael: Merece aqui uma pequena nota de pé de página: o Celso Furtado deu uma entrevista no livro *Conversas com economista*, e lá a equipe que estava entrevistando-o era de economistas, e não repórteres; perguntaram-lhe qual era a sua definição de *desenvolvimento*. Então ele disse o seguinte: que para produzir crescimento econômico basta as forças de mercado, e, para produzir desenvolvimento, precisa-se da ação do Estado. E desenvolvimento, na perspectiva de Celso, é a transformação de crescimento econômico em bem-estar social. Ainda tem problemas sérios no Brasil, como eu disse, acabou de sair agora o Índice de Desenvolvimento Humano – o IDH, e o Brasil está na posição 75, ele tem muita dificuldade ainda de transformar o PIB, o crescimento em bem-estar social e em melhorias na educação e na saúde, o Nordeste também. Nesta perspectiva, no caso do lado econômico, de tentar aumentar o PIB e o crescimento, a receita sempre vai ser: que haja investimento em infraestrutura, crédito, e que os governos estaduais junto com as instituições regionais tenham recursos humanos para poder articular os atores econômicos, normalmente o empresariado, a sociedade, os agentes de fomento, para poder tentar um ciclo de desenvolvimento que possa vir pela frente, esse é o lado econômico. O lado social, para nós olharmos o desenvolvimento como essas duas pernas, estamos ainda com dificuldade, se vemos a educação, como diria Paulo Freire, lá nos anos 50, no processo de autonomia, nós estamos longe disso ainda, quer dizer, a pessoa que termina o Ensino Médio com a capacidade de escrever, de entender um livro, tentar, portanto, participar de maneira autônoma do processo social. Nós temos problemas sérios na nossa escola pública, o acesso à universidade também é muito restrito, é um problema ainda que tem que ser discutido, ou seja, o acesso para as universidades federais públicas são daqueles que são oriundos das escolas particulares; na área de saúde também, a maior parte da classe média; os funcionários de empresas estatais e servidores públicos não frequentam hospital público, eles tem um plano de saúde. Então, os hospitais públicos continuam sem ter uma mobilização maior para pressionar maiores avanços na área de saúde. No saneamento básico nós também temos muitos problemas ainda, em universalizá-lo. Então eu diria o seguinte: do ponto de vista do crescimento econômico, o Nordeste, você como economista neste caso sabe mais do que eu, o crescimento econômico tem sido favorecido pelo aumento do consumo pelas famílias em função dessas transferências governamentais, seja pela Aposentadoria Rural, Bolsa família ou pelo aumento do salário mínimo, essas três vertentes têm dado uma renda maior e têm aumentado principalmente este consumo popular. Há três anos eu fui a um congresso em Campinas, na Unicamp, da Associação Brasileira de Ciências Políticas, um cientista político canadense chamou a atenção de que há uma categoria que começa a se tornar hegemônica aqui na América do Sul, que é a cidadania por consumo, quer dizer, o sujeito, na verdade, se sente cidadão porque ele está recebendo Bolsa Família ou a Aposentadoria Rural, está recebendo mais dinheiro e está podendo consumir mais. A cidadania que nós defendíamos antigamente era a de que esse cidadão pressionasse para ter um hospital melhor, uma escola pública melhor para os seus filhos, um saneamento básico,

esgoto e água tratada na sua casa. Há um risco de que o cidadão que começa a receber um dinheiro, um tipo de Bolsa Família, passe a se satisfazer só com isso e deixe de pressionar para melhorias na saúde, na educação e em outras áreas sociais que são fundamentais. Então, o que posso dizer, concluindo, é que do lado econômico do desenvolvimento, eu diria que começa a ter atores, como um empresariado, como Banco do Nordeste, CHESF, que estão aqui tentando apoiar esse crescimento, ele poderia ser maior também, mas o problema mais grave é a questão do desenvolvimento do lado social. Se existe diferença entre as economias estaduais e municipais, que são muito significativas, o acesso a serviços sociais é muito diferenciado, quer dizer, eu que moro no Rio ou quem mora em Recife tem acesso a hospitais, coisa que uma pessoa do interior não tem; tem acesso, no caso, de escolas públicas de melhor qualidade, porque lá no interior tem mais dificuldade, falta transporte, a professora está dando a aula em condições muito mais precárias. Então, eu diria que esse desenvolvimento precisa aparecer mais e isso tem caminhado de uma maneira lenta. Nós precisamos ser mais ambiciosos e essa ambição tem que nascer aqui no Nordeste, na sociedade, porque se os intelectuais ficarem só falando entre si isso não tem grandes repercussões, mas se a sociedade passar a querer mais do que um Bolsa Família, cobrar mais do que isso aí, pode ser que comece a ter outras prioridades, por enquanto está aparecendo de maneira muito tímida.

NOME DA ENTREVISTADA: FERNANDA FERRÁRIO CARVALHO	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: SUDENE	CARGO: PROFESSORA E SUDENE
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Como a senhora caracterizaria, nas dimensões econômico-social e científico-tecnológica, as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pensadas pelo GTDN e levadas adiante pela SUDENE?*

Fernanda Carvalho: Do ponto de vista econômico, foram bem sucedidas. Acredito, agora, do ponto de vista social, elas deixaram a desejar, uma vez que se revelaram concentradoras de renda. Então, nós tivemos o crescimento econômico, na base econômica, muitos investimentos vieram para a Região, mas, apesar de terem sido investimentos produtivos, foram concentradores de renda, tanto interpessoal quanto regionalmente. Do ponto de vista científico e tecnológico, nós temos que avaliar dois aspectos: do lado da SUDENE houve uma coisa muito boa, que foram os estudos que a Região não tinha na época, e Celso Furtado, quando assumiu investiu muito na questão do conhecimento, de formar uma massa crítica, uma inteligência na Região, e aí foram muitos cursos, inclusive no exterior, e foi introduzido internamente na SUDENE muito material, até hoje visto. Foi a partir daí que se conheceu o solo, a vegetação, os recursos hídricos que eram desconhecidos. Então, por esse lado, foi positivo. Já as indústrias que foram atraídas não trouxeram muito isso dentro delas. A maioria foi de baixa tecnologia, pelo menos no início. Então, em muitos casos há pessoas que afirmam: vinham para cá, pegavam os incentivos e, em alguns casos, pegavam o dinheiro novamente da SUDENE e iam investir nas suas fábricas por lá e pegavam o maquinário antigo e mandavam para cá. Não sei se isso é verdade, se ficou como uma lenda ou se procedeu, mas, de fato, pelo menos no início, foram muitas indústrias de bens intermediários que vieram para cá e não requeriam um grau de conhecimento muito elaborado.

Danilo Raimundo: *Houve uma mudança na estrutura produtiva da Região?*

Fernanda Carvalho: Sem dúvida.

Danilo Arruda: *E a mudança social?*

Fernanda Carvalho: Então, foi o que eu falei, ela houve. Até mesmo, se observar uma série histórica de indicadores, vai ver que houve mudanças, mas estas ocorreram num ritmo menor do que era para ter ocorrido, e houve concentração de renda em muitos casos. Então, o social é uma das críticas que nós fazemos à política adotada. Celso achava, na época achava-se, que resolveríamos a questão muito em função da industrialização e atacando principalmente a estrutura agrária, mas este lado não foi atacado, e muitas idéias dele também não foram postas em prática, basicamente o que ficou foi a industrialização e ela cuidou do lado econômico, mas o social ela deixou muito a desejar.

Danilo Arruda: *As disparidades regionais, eu queria que a senhora avalie-se essa questão.*

Fernanda Carvalho: Aí depende de época. Tem épocas que houve uma tendência, uma convergência de renda inter-regional, ou seja, as disparidades diminuíram; e em outros momentos elas aumentaram, mas, a grosso modo, a tendência foi de diminuição ou, pelo menos, o ritmo de aumento dessas disparidades cessou; em alguns momentos houve um aumento, o que não significa que foi necessariamente fruto da política adotada pela SUDENE.

Em alguns casos foi porque a economia nacional cresceu a um ritmo menor e aí os efeitos mais imediatos ocorreram, o país como um todo estava pressionado, aí as regiões mais desenvolvidas sofrem mais, e quando ocorre o inverso também, elas mais rápido, isso Leonardo Guimarães explica muito bem no livro dele.

Danilo Arruda: *Essas políticas foram capazes de assegurar as condições para se gerar e difundir o progresso técnico dentro da Região, progresso técnico que vinha a partir de mobilizações internas?*

Fernanda Carvalho: Na agricultura, a questão técnica, da assistência técnica, os perímetros de irrigação, as áreas em que houve desenvolvimento rural integrado, essa preocupação estava muito presente, da visão de conhecimento técnico. Agora, nas políticas industriais propriamente ditas não, nem se queria muito; essa preocupação é mais recente.

Danilo Arruda: *Em sua avaliação, os investimentos intangíveis como conhecimento, formação profissional, capacitação da força de trabalho, eles foram suficientes?*

Fernanda Carvalho: No período em que Celso Furtado esteve à frente, investiu-se muito nessa questão de conhecimento, mas era mais na geração do conhecimento, num conhecimento que ainda não existia. Agora, em termos de alfabetização, de anos de estudo, não foi uma consequência da política adotada, foi mais uma política federal, que vem se preocupando com a universalização do ensino, isso é uma coisa mais recente nos anos iniciais, não era há 50 anos atrás. Não é que não fosse prioridade, a educação sempre é prioridade, ela terminou deixando de ser porque, com o golpe militar, houve uma mudança de rumo, e com isso as coisas ficaram muito diferentes do que estava inicialmente programado e planejado.

Danilo Arruda: *Depois veio também a política neoliberal.*

Fernanda Carvalho: É, depois veio a política neoliberal e as coisas vão mudando de rumo.

Danilo Arruda: *Professora, a senhora avalia a questão da interação e da cooperação entre empresas e instituições aqui dentro da região, como o BNB, a SUDENE, as Universidades, a Embrapa, governos?*

Fernanda Carvalho: Ela é muito pequena, a cooperação entre as instituições públicas e as empresas é muito pequena. O próprio conhecimento produzido, a exemplo aqui na Região, o conhecimento gerado na universidade muitas vezes não entra na empresa, e o conhecimento das instituições públicas também não existe uma passagem direta. Deixa a desejar, é até um esforço que nós estamos tentando agora na SUDENE, implantamos um instrumento lá que é 1,5%, de todo o recurso que for liberado pela SUDENE, ser destinado para um fundo para ciência e tecnologia; isso é uma coisa nova que estamos implantando agora, e aí é destinado justamente para as empresas, para as políticas científico-tecnológicas na região.

Danilo Arruda: *Professora, a cultura política da região é adversa ao processo de desenvolvimento?*

Fernanda Carvalho: É bem complicado porque culturalmente nós sempre tivemos uma presença do setor privado dentro da política do Estado, e isso prejudica muito. Na própria SUDENE nós assistimos a um pouco disso, temos muita dificuldade em fazermos as coisas e as ingerências políticas, ou seja, o privado entra no público e isso atrapalha muito.

Danilo Arruda: *Os anos recentes, os anos da estabilização macroeconômica, vê-se novas iniciativas. Iglesias diz que tem um novo conceito de Estado e objetivos a alcançar. Em termos de economia mundial, os novos paradigmas técnico-econômicos, como a senhora*

avalia a questão do aprendizado, do conhecimento, da interação, da cooperação? E o que os governos das economias subdesenvolvidas, a exemplo do Brasil e da Região Nordeste, estão fazendo? O que a senhora observa, nesse sentido?

Fernanda Carvalho: Isso está na pauta, assim como educação ambiental está na pauta, são duas questões que nós temos que encarar, “a ficha está caindo” agora. Por exemplo: estamos lançando uma publicação agora, que é sobre Nordeste em números, são dados estatísticos sobre a Região, e não entram nesta publicação os dados sobre ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, várias questões que agora estamos colocando, porque são informações que estamos acompanhando, estamos vendo. Se não somos competitivos e não sobrevivemos e não vamos sair do subdesenvolvimento, nós temos que ir pela via da educação, do conhecimento.

Danilo Arruda: *Uma visão sistêmica do desenvolvimento.*

Fernanda Carvalho: Sim, inclusive a visão de desenvolvimento sustentável cada vez está se ampliando, mas agora, o ambiental tem entrado, o institucional também, os movimentos culturais já estão questionando por que a cultura não está dentro desse conceito de *desenvolvimento*. Então, são temas que não se tem mais como fugir, e o desenvolvimento tecnológico, o conhecimento científico é crucial, inclusive para o desenvolvimento regional, porque ele age transversalmente. O próprio Ministério da Ciência e Tecnologia tem, nos anos recentes, uma política transversal de desenvolvimento regional, é diferenciada, está querendo recuperar os fundos setoriais que nós nunca tivemos acesso, são questões que estão em debate constante. Também pela experiência da União Européia, a questão tecnológica, o desenvolvimento científico-tecnológico está bem presente, já existem várias teses mostrando esse *link* entre desenvolvimento regional e desenvolvimento em ciência e tecnologia.

Danilo Arruda: *Que papel cumpre a organização institucional no processo de geração e difusão de inovações, a exemplo, aqui do Nordeste? Vamos citar o BNB, a SUDENE, a EMBRAPA, as EMATER, como elas estão garantindo ou assegurando o processo de difusão de inovações?*

Fernanda Carvalho: Depende da instituição, eu acredito. Difere de instituição para instituição. Não tenho muito conhecimento aprofundado, mas a EMBRAPA contribui muito, se bem que ela tem temática. A EMBRAPA de Petrolina é a do Semi-Árido, então elas fazem pesquisas orientadas, mas tem um papel importante nessa difusão do conhecimento tecnológico. A SUDENE e o Banco do Nordeste têm, de forma diferenciada, porque são instituições que têm o papel diferente, ou seja, a preocupação central dessas instituições não é essa difusão da ciência e tecnologia, mas é o que eu disse: elas têm que encarar isso, a tal ponto que a SUDENE agora colocou esse fundo novo, que é um dinheiro; libera 150 mil, 300 mil para outra empresa, cada liberação que ela fizer, 1,5% vai para esse fundo, que é um dinheiro para ciência e tecnologia. O Banco do Nordeste também tem o FNE, que contribui para o pequeno produtor, principalmente do Semi-Árido, mas não são instituições cuja preocupação central é essa. Se as coisas continuarem, caminharem direito, elas poderão vir a ter um papel fundamental nisso.

Danilo Arruda: *Professora, passados 50 anos, existe política de desenvolvimento hoje para o Brasil e para Região Nordeste? Essas políticas podem assegurar a mudança na estrutura produtiva, adequando-a às novas realidades do paradigma técnico-econômico vigente, mas não promover a mudança social?*

Fernanda Carvalho: Existe, mas são diferentes. Vamos separar. Em termos de política regional, tem que ver essas diferenças. Diversos ângulos do governo estão hoje em dia fazendo uma política no território de forma diferenciada. Então, isso já é um avanço, porque é

um entendimento de que a política regional está transversal e perpassa a saúde, a ciência e tecnologia, a cultura; ela tem que estar em tudo, e não mais aquela idéia de que se criava um órgão e era este que iria cuidar da política regional. Agora, se você segue no governo Lula, o que houve? Foi lançada uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, vários documentos que estão pensando de forma organizada o desenvolvimento regional, ainda é um caminho muito insipiente, porque nós estamos engatinhando nessa retomada do planejamento como instrumento de política pública.

Danilo Arruda: *Essas políticas são capazes de promover a mudança na estrutura produtiva, no sentido de que nós estamos vivendo este novo paradigma técnico-econômico? Se essas políticas vão adequar o setor produtivo a esse novo paradigma e não vão novamente promover a mudança social, a exemplo de 50 anos atrás?*

Fernanda Carvalho: Talvez alguns organismos trabalhem assim, mas, a grosso modo, eu não vejo nada que diga que vai haver uma mudança de paradigma, necessariamente por causa dessa política. Se houvesse essa mudança de paradigma, então estamos mostrando mesmo que a indústria não tem mais as empresas que tinha antes, que está havendo uma mudança, que já estamos na 3ª Revolução Industrial, mas aqui na Região ainda tem muitas empresas que estão na 2ª Revolução Industrial e achando ótimo, que assim seja. Nesse governo existe essa preocupação social e do conhecimento, mas como política de Estado, só com o tempo para vermos se vai continuar.

Danilo Arruda: *As forças sociais e políticas da Região serão capazes de levar à frente essas políticas de desenvolvimento?*

Fernanda Carvalho: Essa é difícil. A sociedade está muito alheia a isso, não vejo engajamento, nem vejo o clima que existia quando se iniciaram as políticas regionais, no final dos anos 50; a eficiência das lutas sociais, isso não existe mais hoje, e a sociedade, de um modo geral, está muito alheia a essas políticas.

Danilo Arruda: *Esta questão vem um pouco na idéia de Celso Furtado, no livro Capitalismo Global, que ele diz, o importante é você saber as forças políticas e sociais que determinam as decisões estratégicas do desenvolvimento de uma determinada Região.*

Fernanda Carvalho: Não sei. Nós estamos no princípio, não sinto ainda um clima de envolvimento das forças políticas e sociais. Posso estar equivocada, mas não sinto isto ainda. Existem alguns seguimentos sociais que alertaram para importância. Sem dúvida, existe uma retomada da importância do desenvolvimento regional, isso é uma pauta, questões de territórios, essas coisas, isso, sem dúvida, voltou, mas eu não percebo isso ainda dentro da sociedade.

Danilo Arruda: *Essas políticas públicas, esses projetos de investimento recentes, como o PAC, o Território da Cidadania, o Plano de Desenvolvimento Produtivo, os investimentos estruturantes para o Nordeste, como a transnordestina, a transposição do Rio São Francisco, o investimento em portos, aeroportos, eles serão capazes, em sua visão, de dinamizar e potencializar a Região Nordeste?*

Fernanda Carvalho: De potencializar sim. Eu acredito que sim e os números já estão mostrando. Agora, claro que de forma desigualmente distribuída no espaço, a exemplo do estado de Pernambuco está recebendo muito investimento, a tendência é que esses efeitos vão para frente, mas no espaço está distribuído desigualmente. Eu acredito que, para fazer um *link* entre o sistema nacional de inovação e regional, tem que haver um investimento mais forte na questão da educação, apesar de que o presidente Lula está com o processo de interiorização das universidades. Isso, sem dúvida, é muito importante, há vários casos, por exemplo,

Campina Grande, na Paraíba, é o que é por causa da universidade. Se for na cidade de Campinas, em São Paulo, é o que é porque se instalou a Unicamp ali. Então, hoje eu tenho feito algumas viagens, já colhi depoimentos em Petrolina de que a cidade já está diferente porque a UNIVASTE foi para lá. Uma Universidade chegando numa cidade do interior traz muitos centros de pesquisas, laboratórios, empresas, e aí vai se formando um sistema de inovação.

NOME DO ENTREVISTADO: FRANCISCO DE OLIVEIRA	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: USP	CARGO: PROFESSOR APOSENTADO
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: ESTADUAL

Danilo Arruda: *Como o senhor caracterizaria a dimensão econômica, social, científica e tecnológica, as políticas pensadas pelo GTDN e levadas à frente pela Sudene para o Nordeste do Brasil?*

Francisco de Oliveira: Era um tempo inteiramente diferente, o objetivo da Sudene, na verdade, era, como a professora Vera foi quem tratou melhor o assunto, de desmontar a estrutura de poder do Nordeste, usou-se a industrialização para isso. A industrialização é um fator de mudança de estrutura social radical. São Paulo não tem uma grande empresa paulista que seja dos anos 30. Ele revoluciona tudo. Então, Celso era um desenvolvimentista por definição. Ele olhou a experiência brasileira, embora extremamente negativa e concentradora de renda, só quem tem poder de desmontar as estruturas no mundo capitalista moderno é a indústria. Esse é o ponto-chave da estratégia. Por aí se pensava que o poder dos coronéis ia diminuir, que o poder da corrupção estatal ia diminuir. E era integrado à dinâmica brasileira, não era nenhum projeto autônomo, nunca pensou isso. Isso é do ponto focal. Todas as outras coisas muito importantes ancoravam nesse ponto. Então, hoje não tem mais isso. No meu programa de industrialização específico não existe isso. Existe uma economia nacional, uma economia globalizada, onde a decisão dos atores localizar-se aqui ou ali não depende mais de uma divisão regional, como existia nos anos 70. Uma outra coisa, por que a Ford veio para a Bahia? Por alguma atração especial da Bahia? Não. Porque o governo federal “soltou dinheiro” para a Ford vir. Qual era o objetivo? [...]. E Antonio Carlos Magalhães tinha muito poder de chantagem sobre Fernando Henrique, não deixou a Ford vir para Pernambuco. Por que não veio para Pernambuco? Porque a liderança de Pernambuco, naquele tempo do governo Maciel, era um zero à esquerda. Ele é um [...] dos piores da velha-guarda, ele não pensa. Então, qualquer projeto de desenvolvimento regional, hoje, é uma ficção. Se eu tenho um projeto nacional de redução da obscena desigualdade brasileira [...] ou não tem projeto regional.

Danilo Arruda: *Se passaram cinquenta anos, e nós nos deparamos hoje com uma situação onde a estrutura social está degradada aqui na Região, sem nenhuma perspectiva de políticas de desenvolvimento consistente...*

Francisco de Oliveira: Porque precisa ter classes sociais interessadas nesse poder; não tem.

Danilo Arruda *As forças políticas...*

Francisco de Oliveira: Quem é que manda no estado de Pernambuco? Eduardo Campos? Eduardo Campos é um neto, dadas essas voltas da política dos coronéis. O que é que Eduardo Campos fez para ser governador de Pernambuco? Nada. Ser neto de Arrais só isso. Simplificando até o último é isso. Cadê os usineiros de Pernambuco, que era uma classe arrogante, predatória. Onde estão eles? Sobrou algum? Não sobrou, nem um. Duas grandes potências açucareiras do meu tempo chamavam-se: Usina Catende, que foi loteada e quem sustenta são os trabalhadores; e Usina Central Barreiros. Eram as duas e um monte de usinas ao redor. Onde está o resto? Transformaram-se em quê? Em nada. Quando eles apoiaram o Golpe, eles suicidaram-se como classe social. Não existem mais. Quem são eles? Vou fazer a

pergunta do filme, que Celso fazia: Quem manda no Nordeste? Quem manda? Quais são as forças econômicas poderosas que mandam? Ninguém.

Danilo Arruda: *E nem se tem um projeto econômico estratégico, uma política, nem essas forças sociais são capazes...*

Francisco de Oliveira: Nem vai ter, porque a SUDENE não foi tirada da cabeça do Celso. É muito bonito, a gente se alegra e homenageia e tal, mas ele não tirou da cabeça. Aquilo é um conjunto, uma conjuntura muito especial que não vai repetir-se. Houve uma seca pavorosa, a de 58, onde a corrupção lavou, o Exército estava ali de olho. Havia uma Igreja Católica crescendo em direção à teologia da libertação. Os dois primeiros encontros de bispos do Nordeste, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, foram aqui, era uma força em ascensão. Teve um desequilíbrio na estrutura de poder do pessoal do Sertão sendo rebaixado e vieram de novo os usineiros com tudo. E tinha um movimento popular em ascensão, quer dizer, Arrais se elege prefeito de Recife, em 61. Depois se elege governador do Estado. E aí a Esquerda pernambucana toda elege Arrais e elege Pelópidas Silveira. Era uma crise de hegemonia. Daí, desse conjunto de fatores é que surge a SUDENE. O Celso tirou da “cabeça de Minerva”? Tirou nada. Ele tinha um especial talento. Todos os dados que o Celso trabalhou no famoso Relatório GTDN não foram feitos por ele, era um grupo de trabalho que estava lá. E ele com um prestígio político, um pouco de audácia, usou disso e “jogou na cara” de Juscelino. Só isso. Hoje, o Brasil está em crise? Não. Tem uma crise regional? Também não. Onde estão as forças produtivas que comandam? Não existem. Tem um movimento social reivindicativo, que está ganhando espaço no poder do Estado? Também não. A Igreja Católica que foi uma força formidável está aonde? Não tem. Todos os projetos que estão aí são ficção.

Danilo Arruda: *Essas iniciativas, investimentos, programas do governo...*

Francisco de Oliveira: Não, vai fazer como faz em todo o Brasil, mais especialmente no Nordeste. E o Lula inventou o Projeto de Transposição do Rio São Francisco. Foi o que ele inventou, a Transposição do Rio São Francisco. O trem-bala tem um orçamento dez vezes maior. Só o trem-bala entre Rio e São Paulo é um projeto que é dez vezes maior do que o Rio São Francisco. O que é que vai afetar mais a capacidade de expansão do capitalismo brasileiro: vai ser a transposição do Rio ou o trem-bala? É fácil saber, é o trem-bala. Gera uma repercussão na cadeia produtiva fantástica. Produzir um trem é uma coisa de alta tecnologia, que não pode não pode falhar por dois segundos. Se falhar, tem um desastre incomensurável. A transposição do rio São Francisco faz o quê?

Danilo Arruda: *Investimento no campo científico e tecnológico poderia ser um caminho? Políticas consistentes...*

Francisco de Oliveira: Sim, se você tiver uma coisa consistente que vá... Agora, aonde? Aonde tem essa iniciativa? Não tem consistência nenhuma, é ilusório. Hoje tem projetos e tal, mas projeto regional integrado, consistente...

Danilo Arruda: *Como é que o senhor vê a atuação do Banco do Nordeste na Região?*

Francisco de Oliveira: O Banco do Nordeste foi péssimo. Eu trabalhei lá em 56, fiz um Curso do Banco do Nordeste, (...) dois anos. O Banco do Nordeste era péssimo. Nada mais do que péssimo.

Danilo Arruda: *Essas forças institucionais, essas instituições no Nordeste, elas estão adequadas ao novo paradigma?*

Francisco de Oliveira: Não, não estão adequadas a nada. Elas são provincianas, mesquinhas, pensam no local. Você abre as folhas dos jornais locais e que notícias se têm?

Danilo Arruda: *E a questão social, o senhor acha, então, que surge, está fadada a ficar cada vez mais nos contrastes ou ainda existe uma esperança de mudança, de alguma política que venha, não paliativa, mas uma política verdadeira que tende...*

Francisco de Oliveira: Isso você só faz se tiver pressão social.

Danilo Arruda: *Então, só a partir do momento em que as classes tomarem consciência...*

Francisco de Oliveira: E movimentos sociais, não precisa ser consciência de classe e tal, como pensávamos nos anos 40, 50, operário esclarecido, consciente. Não é isso. Trata-se de interesses que são feridos ou que são atendidos, aí você move as pessoas. Agora quem move as pessoas são as “Casas Bahia”, então, não vai dar muita coisa do ponto de vista de transformação. E é melhor ter uma televisão do que não ter, e o mundo é material. Agora que isso leve a uma transformação mais importante, não. Qual é o movimento social importante no Recife? Não tem. O movimento social importante no Brasil é o MST. O MST vive jugulado pelo governo, que depende de verbas do governo para fazer os assentamentos. Então, o governo joga com o MST a política do morcego: assopra e morde, assopra e morde...

Danilo Arruda: *Pensar uma política nacional diante da fragilidade social que existe fica basicamente impossível?*

Francisco de Oliveira: Como você ouviu Wilson Cano falar, isso não existe, projeto nacional consiste. Existem iniciativas empresariais. Existem até iniciativas estatais. Quer dizer, aquele Pré-sal. O Nordeste é tão infeliz que nem Pré-sal tem.

NOME DO ENTREVISTADO: PEDRO JÚNIOR VENCELAU FRAGOSO	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: SUDENE	CARGO: APOSENTADO
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Professor Pedro Fragoso, como o senhor caracteriza, na dimensão econômico-social, científica e tecnológica as políticas de desenvolvimento pensadas pelo GTDN e levadas à frente pela Sudene?*

Pedro Fragoso: Para aquele momento, foram políticas corretas, adequadas, porque a conjuntura social e política e de dominação não teria como ser melhor. Então, eu vejo como a concepção de excelente qualidade para aquele momento.

Danilo Arruda: *O senhor acha que houve uma mudança na estrutura produtiva da região Nordeste?*

Pedro Fragoso: Houve uma mudança muito discreta. Muito discreta, porque, de fato, não houve mudança. O que houve foi uma incorporação de mecanismos. Porque haveria mudança, se a gente tivesse trabalhado na formação educacional profissionalizante de bases técnicas, tivesse expandido as escolas técnicas e a própria escola de Engenharia tivesse se voltado para as questões de produção, aí haveria uma expansão a partir de uma concepção de consciência. Mas o que houve, de fato, foi a trazida do exterior, inclusive de São Paulo, para o Nordeste. E com isso não houve um avanço efetivo.

Danilo Arruda: *A mudança na estrutura produtiva, na estrutura social. O senhor observa essa mudança na sociedade?*

Pedro Fragoso: O que tem como mudança na sociedade adveio da evolução da tecnologia, não como processo político-social, que como processo político-social é uma decadência, uma decepção, porque os políticos não estão interessados no avanço social da população, porque quanto maior for a miséria, melhor é para a democracia deles. E, aliás, o que temos aí, não é, na minha concepção, na minha compreensão, não temos a democracia [...].

Danilo Arruda: *Senhor Pedro, analisando ainda o passado, as disparidades regionais, o senhor vê mudança significativa?*

Pedro Fragoso: Não, não tem mudança significativa aí nas disparidades sociais, o que existe é um acobertamento, escondem essas diferenças de alguma forma ou de outra. É, por exemplo, aqui no Nordeste, a questão do Semi-Árido, a questão de carro-pipa continua, continua de uma forma que a população nem toma conhecimento que isso está sendo feito pelo Exército Brasileiro, pelos batalhões de Engenharia, e por outros batalhões aí. O analfabetismo campeia fortemente, o processo de instruir, de culturalizar, esse está defasado, comprometido, ele está atravancado. Eu digo até que o maior culpado, o maior responsável por essa decadência é a metodologia de ensino, porque não tem uma base filosófica voltada para proporcionar uma forma de conhecimento diferenciada da tradicional.

Danilo Arruda: *Então, nesse sentido aí, quer dizer que os investimentos em recursos intangíveis, como conhecimento, investimentos no campo científico-tecnológico, na qualificação e na capacitação da força de trabalho, da mão-de-obra não foram suficientes?*

Pedro Fragoso: Não foram suficientes e, além de insuficientes, eles não foram regidos por políticas de qualidade. Quer dizer, numa visão prática, pessoas sem vocação para a ciência aproveitaram-se muito desse aspecto, porque o cientista é uma coisa de berço. A pessoa pode desenvolver, autodesenvolver-se, mas em princípio, em linhas gerais, essa questão, o dote científico, de vocação científica, está na estrutura espiritual de cada indivíduo. Então isso tem que ser aproveitado lá na escola primária, quando o dote do mesmo vai se revelando ao estudo de ciências físicas e biológicas. Aí ele vai se revelando e a escola deveria conduzi-lo para o meio científico adequado. E isso nunca aconteceu no país.

Danilo Arruda: *Seu Pedro, falando um pouco da questão da interação e da cooperação entre empresas e instituições, quando falo de instituições, estou falando da Sudene, do BNB, das universidades, da Embrapa. O senhor vê essa interação dentro do Nordeste?*

Pedro Fragoso: Isso eu lamento desde a época em que entrei na SUDENE, e ainda continuo lamentando. Não existe. A nossa cultura infelizmente não proporciona essas oportunidades e, aliás, a gente só suplantar o subdesenvolvimento a partir do momento em que isso aflorar da consciência, digamos, coletiva.

Danilo Arruda: *Seu Pedro, uma questão que a gente sempre coloca aqui na região Nordeste é a questão da cultura política. Essa cultura política ela é adversa ao processo de desenvolvimento?*

Pedro Fragoso: Ela é adversa numa profundidade e numa densidade que a grande população, a grande maioria das pessoas não a percebe, e o foco disso tudo se centra exatamente na questão das políticas partidárias. Os partidos do nosso país são responsáveis pela decadência social, ética e moral da nossa sociedade. Isto significa que os que estão no poder estão construindo uma casta política para perpetuar-se em vários partidos. Isso atualmente já se distribui. Então, está centrado numa grande corrupção regida pelos partidos para permanecerem no poder aqueles grupos de pessoas do seu interesse.

Danilo Arruda: *Que importância o senhor atribui à questão do aprendizado, do conhecimento, da interação, da cooperação nas economias subdesenvolvidas, a exemplo da América Latina, do Brasil, especificamente da região Nordeste?*

Pedro Fragoso: Esse processo de interação do conhecimento científico eu atribuo como de vital importância, indispensável, porque, se não houver interação nesse processo de estudo, de aprendizado e desenvolvimento, não haverá a manifestação do verdadeiro desenvolvimento. Qual é o reflexo? Qual é a imagem? A prosperidade, é o conforto social. E se não houver essa interação da sociedade, da juventude, dos estudantes como processo científico e como processo de produção, não haverá libertação social.

Danilo Arruda: *Diante desse contexto atual do capitalismo, agora em dezembro faz 50 anos da criação da Sudene. As políticas de desenvolvimento, as políticas públicas pensadas atualmente elas serão capazes de assegurar a mudança na estrutura produtiva da região, adequando-a as novas necessidades do paradigma técnico-econômico?*

Pedro Fragoso: Essas políticas continuam sendo concebidas por quem? Pelas elites dominantes camufladas que se encontram no poder central da República. Então, tudo que advém dessas elites não é promissor. Por mais esforçado que o presidente Lula seja no sentido de obter uma transformação sócio-política, não vai conseguir enquanto não acontecer aquilo referente à pergunta anterior que você fez, da interação da sociedade para ter um domínio do próprio conceito do poder. Porque a Sudene passou 50 anos, e a população acha que a Sudene foi dirigida pela consciência do corpo técnico da casa. Não foi. Foi dirigida pelas elites que

estavam dominando lá dentro. E o poder da República brasileira hoje ainda continua sendo dominado por essas elites. Eu não acredito, não vejo esperança por aí.

Danilo Arruda: *Que importância o senhor atribui à ciência, à tecnologia, à inovação. Essas questões estão sendo incorporadas nas políticas públicas de desenvolvimento elaboradas atualmente?*

Pedro Fragoso: Eu guardo toda esperança, sempre guardei e continuo guardando. E reconheço que o que aconteceu de bom uso para a população veio dessa questão proporcionada pela ciência, pela tecnologia. Agora, de outro modo, a gente pode afirmar o seguinte: que ela não pode ser posta em prática, porque as elites dominantes estão lá no poder. E elas só põem em prática aquilo de forma regrada, no cabresto. De sorte que a população não tenha como se assenhorear, apropriar-se do domínio dessa ciência e tecnologia.

Danilo Arruda: *Quais são as forças políticas nos últimos 15 anos que comandam as decisões econômico-estratégicas do Nordeste? Elas podem direcionar a promoção do desenvolvimento na região.*

Pedro Fragoso: As mesmas forças que dominam, que dirigem as decisões político-administrativas do Nordeste são as mesmas de 50 anos atrás, agora, camufladas, maquiadas. [...]. A extinção da SUDENE passou por isso aí. Passou porque as empresas produziam o agente cultural. O produto final da SUDENE seria a produção do agente cultural, o agente transformador. E a SUDENE vinha dando um espaço muito importante, por meio de uma articulação com PNUD. Eles perceberam isso e entenderam que estava chegada a hora de dar um fim à Sudene. Aproveitaram, aproveitaram uma coisa muito importante e que não falam: aproveitaram a ausência do Dom Helder, porque, na minha concepção, a SUDENE começou em Campina Grande, em maio de 1956, de 21 a 25 de maio de 1956, quando Dom Helder levou Juscelino Kubitschek para passar cinco dias em Campina Grande. E foi naquela conversa, que Dom Helder conversou com Juscelino. E a questão de um planejamento regional seria um mecanismo forte para combater a corrupção [...].

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia as políticas públicas, os projetos de investimento pensados atualmente na Região Nordeste, como a transposição do rio São Francisco, a transnordestina, os investimentos em portos, aeroportos, em ferrovias, em infra-estrutura física. Como o senhor avalia esse conjunto?*

Pedro Fragoso: Vejo com grande esperança, esses investimentos como um pontapé inicial de um reprocessamento das políticas públicas, porque acho que aí, vejo assim, que esse processo iniciado aí pelo governo Lula vai criar as mínimas condições para a juventude despertar para o desenvolvimento. E assim é o desenvolvimento que precisamos. Então a gente precisa estudar. A gente precisa transmitir a idéia para os nossos filhos, e que só o desenvolvimento é importante para o futuro da região, futuro do país, futuro das gerações. Eu acredito muito nisso aí.

Danilo Arruda: *Complementando essas políticas, o que é que o senhor acha que deveria ser feito?*

Pedro Fragoso: Para complementar essas políticas, o fundamental é educação. Educação orgânica bem estruturada, escola pública de qualidade. Porque a gente vê o grande exemplo da SUDENE; ela fracassou exatamente porque não houve uma formação cultural da Região, falando da importância dessa instituição para o desenvolvimento. Então, se houver todo esse processo iniciado por esse pontapé inicial dado pelo governo Lula, mas se não houver uma cultura que dê sustentação a isso, ela pode mais tarde fracassar, e acontecer com ela, com esse processo, o que aconteceu com a SUDENE. Não tem sustentação.

Danilo Arruda: *Quais seriam os limites e quais seriam as possibilidades de promover o desenvolvimento na Região? Quais são os padrões limitantes? Quais são os fatores que podem ser potencializadores?*

Pedro Fragoso: Os fatores limitantes do verdadeiro desenvolvimento com vista à prosperidade é dar ênfase à cultura, porque, se tiver desenvolvimento e não tiver uma cultura que lhe sustente, ele fracassará. Na primeira crise ele fracassará. Isso aí é o fator limitante. Ele é limitante e potencializador ao mesmo tempo [...]. Então tem que haver um aprendizado, mas tem que haver um aprofundamento filosófico, cultural, que envolva a ética. A questão da formação espiritual é muito importante. Eu diferencio a questão da formação religiosa da formação espiritual. Porque a formação religiosa está muito ligada a dogmas, a coisa muito restrita da Igreja; enquanto a formação espiritual ela é mais ontológica, mais profunda, é onde o indivíduo vai ter uma compreensão mais profunda do que é Deus, do que seja Deus, do que seja natureza, do que sejam os valores intangíveis. Então a pessoa, uma geração, uma sociedade, uma população que tenha uma consciência disso, tem condições de viver melhor a vida.

Danilo Arruda: *Como o senhor conviveu ali na SUDENE, fez parte um pouco da SUDENE, como é que o senhor via a questão da interação da SUDENE com as outras empresas, com as outras instituições, o BNB, as universidades?*

Pedro Fragoso: A SUDENE teve grande dificuldade de interagir com o empresariado, pelo menos, de início. Porque o empresariado via a SUDENE como um monstro, como agente comunista, ia tomar as suas propriedades, seu patrimônio. E levou muitos anos para ficar percebido pelo empresariado que isso não era verdade. A finalidade da SUDENE era apoiar as iniciativas, apoiar o empresariado para que houvesse um grande desenvolvimento da região. E com relação às universidades da Região, também teve grande dificuldade por conta da mentalidade cultural dos nossos professores, dos dirigentes, dos agentes educacionais. A SUDENE em tudo era dificuldade. O grande impedimento para o desenvolvimento socioeconômico-cultural chama-se *corrupção praticada*, de modo geral, por quem está no poder e, em particular, pelos prefeitos do nosso Brasil, com destaque especial dos prefeitos do Nordeste. [...] até por conta da própria estrutura partidária que induz e incentiva a corrupção.

NOME DO ENTREVISTADO: LEONARDO GUIMARÃES NETO	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: CONSULTORIA ECONÔMICA E PLANEJAMENTO	CARGO: SÓCIO-DIRETOR
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PRIVADA	ESFERA DE GOVERNO:

Danilo Arruda: *Como o senhor caracteriza, na dimensão econômico-social e científico-tecnológica, as políticas públicas pensadas pelo GTDN e levadas em frente pela SUDENE?*

Guimarães Neto: O início da SUDENE foi muito econômico, quer dizer, a dimensão econômica é que prevaleceu no diagnóstico do GTDN, tem uma dimensão econômica muito forte. As quatro metas que ele estabelece basicamente são econômicas. É econômica com caráter reformista. Há o desenvolvimento da industrialização, o aumento da produtividade da cana, da estruturação, mas tem também uma dimensão estrutural, ou seja, fazer a reforma agrária, ampliar fronteira agrícola; é dimensão econômica e tecnológica. Agora, no próprio GTDN, em alguns capítulos já tem indicações de inovação. Quer dizer, se olharmos nos capítulos finais, ele já tem algumas propostas inovadoras de se desenvolver isso. E nessa parte “reestruturadora” há uma questão de aumento de produtividade, aumento de produtividade da cana-de-açúcar, liberação de terras. Então aí tem todo um processo de inovação da forma como se planta a cana, para liberar terras para produzir alimento. E na parte industrial já tem também embutido coisa de aumento de produtividade, de inovação tecnológica, sobretudo nas indústrias nacionais. Por exemplo, um das primeiras industriais que a SUDENE ajudou foi o programa de reestruturação da indústria têxtil, que a indústria têxtil estava no período de declínio muito acentuado e a indústria brasileira têxtil tinha sido inovada e reestruturada. E à medida que se fazia interligação entre as economias, essa produção começava a vir para cá. Então, na indústria têxtil, a SUDENE começou a perceber isso logo no início e disse: vamos inovar a indústria que está aí. Definiu-se um programa de inovação tecnológica da indústria têxtil e aí teve impacto social profundo, porque diminuiu o número de pessoas que trabalhavam. Então, na minha tese tem um capítulo, que é o capítulo da modernização da indústria têxtil, que foi um dos primeiros programas da própria SUDENE. Então, quer dizer que a ênfase do GTDN e dos próprios planos iniciais era a econômica, a reestruturação da área produtiva, e a inovação embutida nessas duas coisas. Se queria inovação, queria um outro tipo de indústria, uma indústria mais inovadora; a partir daí já no tempo de Celso Furtado, começa também a se completar as coisas. Quer dizer, tem-se, ainda em Celso Furtado, um apoio político forte na questão inovadora ligada à irrigação. É um novo tipo de agricultura que se vai implantar. Uma agricultura com uma presença tecnológica muito mais moderna. E havia uma preocupação muito grande: como transformar o antigo, e aí a SUDENE fez enormes pesquisas no campo dos recursos naturais, no campo da Geologia, da questão da água profunda, no campo de estudo dos solos, onde é que estavam os solos, no campo dos recursos hídricos. Quer dizer então, há um Departamento de Recursos Naturais da SUDENE, e é um dos maiores. Havia geólogos, hidrólogos, um pessoal que estudava solo. Aí houve um *link*, com a participação de órgãos internacionais, feito a FAO, que veio aqui e ajudou. Teve toda essa preocupação; havia essa coisa inovadora dentro desse programa, mas havia todo um esforço de pesquisa.

Danilo Arruda: *Quer dizer, houve uma mudança na estrutura produtiva da Região?*

Guimarães Neto: Houve uma mudança. A proposta era mudar a estrutura produtiva da Região, sobretudo com a industrialização e, ao mesmo tempo, ver se atraía indústrias novas

ou se modificava e transformava essas velhas que estavam em decadência. A indústria têxtil é o exemplo mais claro, e é muito estudada essa indústria. Eu faço um resumo, por exemplo, teve um pessoal da SUDENE que estudou a indústria têxtil logo no início, e depois outro, e eu faço um resumo em cinco autores. A obra desses autores pode ser encontrada através da Biblioteca da SUDENE. Um deles e mais famoso, era um paulista, de origem italiana, que veio para a SUDENE, para pensar justamente em indústria têxtil. E ele era tão bom que depois foi fazer isso na CEPAL em toda a América Latina. Então, essas eram as duas dimensões. A dimensão social, digamos assim, a educação, a saúde, foi se agregando já em 62, 63, 64. Foi se agregando ali nos programas da SUDENE. Então foi criado, por exemplo, o Departamento de Recursos Humanos. Uma das funções mais importantes desse Departamento de Recursos Humanos foi pegar os recursos da aliança para o progresso e reformular o ensino, com a criação de novas escolas, com a modernização das escolas do Ensino Fundamental.

Danilo Arruda: *Esse foi o início. Então, a questão social, ela vem depois...*

Guimarães Neto: A questão social está embutida na reforma agrária, dar terra. Celso Furtado diz: dar os ativos às pessoas que não têm ativos, para que elas a partir do trabalho [...] mas ela está embutida nos programas sociais de educação e saúde, sobretudo. Então, em educação a SUDENE tinha esse departamento e teve um esforço muito grande de criação das escolas. O programa teve um impacto muito grande no Rio Grande do Norte, na Paraíba. E teve os programas de saneamento básico, agora isso já do governo militar que foi justamente a questão do BNH e a do saneamento básico de oferta de água. Nesta última se ampliou; a partir de determinado momento, não era mais a SUDENE quem comandava, eram mais as propostas das políticas que se incorporavam aos ministérios, ao que estava sendo proposto anteriormente. Então, de qualquer modo, isso é fundamental. A Sudene teve o início, que dizer, anteriormente a predominância econômica e reformista, mas pouco a pouco ela foi agregando a dimensão social. E a dimensão tecnológica já estava embutida na industrialização, na estrutura agrícola, inclusive com a irrigação, com a estrutura da cultura canavieira. Havia toda uma série de iniciativas nesse sentido, estava embutido.

Danilo Arruda: *Sobre essas políticas públicas iniciadas pela SUDENE, elas foram capazes de assegurar a geração e a difusão do progresso técnico internamente?*

Guimarães Neto: Não. Isso veio muito depois. Ela deu início, mas depois é que... É muito recente ter instituto de pesquisa, ter hoje universidades pesquisadoras, instituto de pesquisa tecnológica em todos os estados e cada Estado tem a sua Secretaria de Tecnologia. Isso é bem mais recente. A questão tecnológica estava incutida nesses programas, intrínseca na modernização que se propunha, mas como instituições pesquisadoras, como instituições de tecnologia. Isso só ocorreu com o desenvolvimento das próprias universidades; sobretudo quando a informática se desenvolveu, que foi num período muito mais tarde. Então, teria que estar implícita na SUDENE essa questão da tecnologia, mas ainda não tem a manifestação em termo instituição. Agora, Tânia, eu e outros colegas fizemos um estudo de avaliação do que foi o GTDN, o que foi que ele fez, o que é que faltou, e o sistema GTDN, da proposta à realidade.

Danilo Arruda: *Como o senhor avalia a questão da cooperação e interação entre as instituições e empresas dentro do Nordeste, a exemplo do BNB, da Sudene, da Embrapa, das universidades, dos governos?*

Guimarães Neto: Houve várias e muitas iniciativas. Eu diria o seguinte: quando a SUDENE iniciou o seu trabalho, o setor público no Nordeste era extremamente frágil. Tanto assim que a SUDENE teve de criar várias empresas estatais para perfuração de poços, para saneamento básico, e para vários tipos de trabalho, porque não tinha uma estrutura institucional dos

estados e municípios, e nem do governo federal para que ela fizesse isso. Agora, depois que isso começou a ser desenvolvido nos próprios estados, quer dizer, foi a partir da SUDENE que o setor apareceu, o sistema de planejamento estadual, Secretaria de planejamento estadual. Quando a SUDENE chegou, existia em Pernambuco e Bahia, o CONDEP, que era o órgão da Bahia. E depois, a SUDENE, através dos cursos que ela deu (isso aí é uma coisa importante), com os cursos que ela deu com a CEPAL, começou a introduzir o planejamento, tanto dos ministérios, representação ministeriais aqui no Nordeste, quanto governos estaduais. Por isso um processo inovador, que não é da inovação produtiva, mas da inovação da racionalidade do planejamento. Então, isso foi importante. Agora, essa coordenação entre as instituições passa a haver muito depois do Conselho Deliberativo da SUDENE. A SUDENE é uma estrutura técnica, era a Secretaria Executiva que era comandada por Celso Furtado e pelos superintendentes do interior; e assim tinha-se o Conselho Deliberativo. E nesse conselho tinha os supervisores. Então, a realização de convênios e as secretarias cederam lugar a uma convicção, a uma articulação muito forte. Para o programa educacional, como eu lhe falei; a SUDENE tinha os recursos. Então esses recursos ajudavam a formular o projeto a fazer isso. Quanto ao Banco do Nordeste, havia vários grupos de trabalho SUDENE-BNB para detectar os segmentos industriais, siderurgia. Uma siderúrgica, uma metalúrgica que estavam querendo fazer aqui, o BNDES também entrou. Aí há os grupos mistos que também procuravam operacionalizar os vários complexos industriais que se pretendia. Então, nisso houve uma articulação importante nesse período, a SUDENE atuou como elemento articulador, como uma espécie de reciclagem, talvez a mais interessante é a experiência das secretarias. A SUDENE criou um convênio no qual tentava-se articular essa Secretaria de Planejamento Agrícola. Então, essa articulação vai se estendendo a todos os estados, juntando todos os órgãos que participavam do planejamento agrícola. Por exemplo, lembro-me bem que um colega meu trabalhava, eu trabalhei nisso; ele disse que foi ao Rio Grande do Norte, e lá, quando se sentaram, eram quinze órgãos que atuavam na agricultura e nunca tinham se conhecido. Um grupo fazia pesquisa, outro fazia extensão rural, outro fazia hidrológico, outro fazia não sei o quê. Nunca se encontravam. Então ela teve, sobretudo na área agrícola, por conta dessa fragmentação, uma capacidade de articulação muito grande. Esse projeto continuou; mesmo depois do regime militar, ele teve continuidade. E aí só anos depois que ele desagregou, mas de qualquer forma foi um período muito fértil nessa articulação. E a SUDENE teve esse papel importante.

Danilo Arruda: *E sobre as disparidades regionais, como o senhor avalia?*

Guimarães Neto: Mais ou menos. A SUDENE teve um papel muito importante na integração produtiva do Brasil. Então, hoje como você vê, há um pequeno aumento da participação do Nordeste no PIB. Mas, de qualquer modo, as economias do Sudeste e do Nordeste, que antes eram muito separadas, elas começam a se articular. Há diferença de comportamento, porque as estruturas produtivas diferem, uma cresce mais, outra cresce menos. Por exemplo, a minha impressão é que há crise aqui mais que em São Paulo. Aí, inicialmente, diminuiu mais a desigualdade. Mas, quando tem retomada, São Paulo retoma com mais impulso, porque as indústrias de bens de capital estão lá. Então, quer dizer, nesse balanço aquela estrutura vai ter continuidade, por conta desse processo de integração. Trata-se de uma economia integrada, que no longo prazo as taxas, as participações são, mais ou menos, parecidas. Na conjuntura, você pode ter uma coisa ou outra. Então, incorporou-se; hoje tem a maioria dos estados com os serviços e a capacidade produtiva, ainda mais produtiva, tem muitos arranjos produtivos. Se dermos um balanço, há arranjos produtivos em todos os estados. Li há pouco um documento de sinais sobre a economia da Paraíba. Então, há arranjos produtivos em muitos lugares. Campina Grande tem um papel importante na engenharia, na indústria, na IPM, em coisas desse tipo. Rio Grande do Norte tem outros arranjos produtivos, Pernambuco tem

outros, fortalecido agora com sua arte, etc. Petrolina, Juazeiro com arranjo produtivo. Quer dizer que uma onda de modernidade passou por esse período, passou e se integrou. Então disparidades podem aumentar ou diminuir, mas uma coisa marginal por conta do processo de integração que existe nesse processo.

Danilo Arruda: *Para o senhor, a cultura política é adversa ao processo de desenvolvimento?*

Guimarães Neto: Está muito expressa nesses jornais que estão embaixo, ali, que você leu. Há industrialização, tinha que cuidar da infra-estrutura. Havia mentalidade, vamos dizer assim, oligárquica muito forte. E tem razão Chico Oliveira, quando ele diz que a SUDENE, o desenvolvimento e a proposta de desenvolvimento regional, a proposta de desenvolvimento nacional implantou-se e se consolidou porque veio muita pressão de fora. Quer dizer, implantou muita coisa de fora para dentro. Por exemplo, o primeiro Plano Diretor passou um ano para ser aprovado, e a oposição dentro do Congresso, era de nordestinos, entre eles o paraibano Argemiro de Figueiredo. Quer dizer, então tinha não somente o pessoal da cana-de-açúcar, também era muito temeroso, porque estava com um processo de abolição muito grande. O que eu acho é que teve forças internas, por exemplo os padres, os seminários que houveram, a população mais esclarecida, a classe média, etc., tinha uma força interna muito grande em prol do desenvolvimento, insatisfeita com a situação de atraso que se tinha. Mas houve uma reação muito grande, onde as oligarquias foram fundamentais. E aí veio a força de fora, que foi o Correio da Manhã, o próprio Juscelino, a turma mais nacionalista, mais esclarecida; a SUDENE era parte integrante de um Plano de Juscelino Kubistchek. Então veio muita força de fora, como o BNDES. Celso trabalhava no BNDES e veio ser superintendente; já trazia reforço. Houve isso; quer dizer, não foi fácil implantar uma nova proposta, uma nova visão, porque havia todos os ganhos. O problema do Nordeste era, em princípio, o problema da seca. Então, se era o problema da seca, era fazer açude. Tinha toda uma acomodação desse pessoal. E a SUDENE, quando chegou, disse: olha, o problema da seca não é esse, o problema da seca é muito mais econômico-social, etc. Então vamos ter outra abordagem. Ao se ter outra abordagem, essa abordagem aqui que era consolidada virou prioridade. Então houve reação muito forte de Argemiro [...].

Danilo Arruda: *Um problema estrutural?*

Guimarães Neto: É, problema estrutural. Então, foi uma luta, em que se tinha também a Esquerda Radical, a Liga Camponesa, etc., que, de certo modo, não acreditava na SUDENE. Mas tinha a Esquerda Católica, que, de certo modo, articulou e tentou pressionar e dar certa conformação mais reformista à SUDENE. Foi uma luta muito complexa. Tanto esse livro da Amélia [...], foi quem comandou a primeira mesa, que é *Planejamento e Crise, Planejamento Regional*. Ela conta, mais ou menos, essa história.

Danilo Arruda: *Passado esse período de pós-estabilização econômica agora, referente às novas iniciativas recentemente, e dado o atual contexto do capitalismo. Qual a importância da inovação, do conhecimento, do aprendizado, da interação e da cooperação nas economias subdesenvolvidas?*

Guimarães Neto: Eu vejo como fundamental. Quer dizer, estamos num processo de globalização no qual todas as atividades produtivas estão expostas a um mercado ainda instável. E aí a saída que se tem naturalmente é a saída de produzir, se não, você é jogado fora do mercado, salvo se tiver uma política de substituição, que foi aquela que a gente fez na década de 50 e 60, da indústria nascendo e tal. Mas hoje as alternativas surgem como alternativa de inovação tecnológica, de incorporar isso ao processo produtivo.

Danilo Arruda: *Que papel cumpre a organização institucional no processo de inovação e interação, como a SUDENE, o BNB, a EMBRAPA?*

Guimarães Neto: Elas são fundamentais. A SUDENE é que está um pouco esvaziada, mas vejo que o BNB poderia entrar numa carteira de inovação tecnológica. Quando o projeto exige que ele tenha uma inovação tecnológica, ele tem. O BNB e o BNDES têm isso, essa preocupação. Cada Estado hoje tem seu instituto de pesquisas, seja pesquisa tecnológica da agricultura, seja pesquisa tecnológica de informática, e coisas desse tipo. E essa mentalidade está se espalhando hoje. Eu entendo que é razoável, mas temos ainda um problema muito sério, que é a articulação entre a pesquisa e o setor produtivo. São pesquisas que se desenvolvem nas universidades e nesses institutos, mas que ainda não integrou a questão produtiva.

Danilo Arruda: *As políticas, as iniciativas que estão havendo hoje podem assegurar uma mudança na rede produtiva, adequando a esse novo paradigma tecno-econômico sem promover uma mudança social?*

Guimarães Neto: Não, eu vejo que o grande empecilho, como o pessoal está dizendo, é o empecilho educacional. A gente está vivendo aqui a experiência de Suape. Quer dizer, está vindo uma refinaria, estão vindo alguns estaleiros, etc. Quando olhamos a mão-de-obra em torno disso, que se começa a demandar, é uma mão-de-obra de nível educacional muito baixo, que não sabe interpretar um texto, embora não seja analfabeto. Mas o problema é dessa coisa, um trator daquele que vai aplainar o terreno já está envolvido todo um conjunto de coisas tecnológicas, de uma máquina, etc. Que o trabalhador tenha capacidade, não está dirigindo um caminhão daquele de 20 anos atrás, está dirigindo uma máquina de alta complexidade. Isso, a mesma coisa se vale, quando você está no interior. O pessoal ainda está correndo aí em Suape. A mesma coisa foi a corrida lá, quando implantaram a indústria de automóvel na Bahia. Quer dizer, o pessoal está correndo contra o tempo. Perderam tempo e hoje em Suape você tem SESI, SENAC, instituto de pesquisa, escolas técnicas. Sobretudo na parte educacional é fundamental [...], é uma pena que você não tenha um nível de educação, de mão-de-obra capacitada para esse tipo de coisa.

Danilo Arruda: *Quais são as forças políticas, as forças sociais que comandam as decisões econômico-estratégicas nordestinas hoje? E essas forças são capazes de levar à frente a promoção de desenvolvimento, de implementar um novo modelo de desenvolvimento?*

Guimarães Neto: Não, eu entendo que hoje se tem, sobretudo depois da ascensão de Lula e do processo de acomodação das forças sociais, um problema sério aí. O poder de transformar que Lula tinha quando chegou ao poder, ele perdeu. Ele passou a uma mobilização do sentido de uma coisa mais estrutural, de acomodação, uma briga pelo salário mínimo, por isso e aquilo. Mas não tem, a questão regional deixou de ser a pauta fundamental dos negócios. E não tenhamos como um plano nacional; o governo não consegue fazer um projeto para o Brasil, ele faz ações fragmentárias, mas não articula.

Danilo Arruda: *Como é que o senhor avalia essas iniciativas recentes, como transposição, (...), etc.?*

Guimarães Neto: São importantes, mas são todas fragmentadas. E aí você não tem um contexto geral para elas.

NOME DO ENTREVISTADO: MÁRCIO JORGE PORANGABA	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: UFAL	CARGO: PROFESSOR
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Como o senhor caracteriza, na dimensão econômico-social e científico-tecnológica, as políticas públicas pensadas pelo GTDN e levadas em frente pela SUDENE? Elas foram capazes de promover a mudança na estrutura produtiva, promover a mudança social, reduzir as disparidades?*

Márcio Jorge: Do ponto de vista econômico, a questão passava pela industrialização. Veja bem, se você tomar, por exemplo, os estados que se beneficiaram mais com essas políticas (o sistema de financiamento 34/18 da SUDENE); inicialmente, Pernambuco, Bahia e Ceará, você vê que isso gerou uma mudança de estrutura, com novas empresas. Isso realmente contribuiu, mas não ao ponto de constituir-se na principal atividade econômica. Ela continua, começou, aliás, gerou novos empregos, gerou um grupo de operários urbanos também, isso teve efeito significativo, mas não ao ponto de superar o peso da agroindústria canavieira. Continuou ainda muito forte.

Danilo Arruda: *Professor, como é que o senhor percebe a interação entre empresas e instituições aqui no Nordeste, a exemplo, do BNB, SUDENE, governo federal, universidade?*

Márcio Jorge: A integração de empresas e universidades no setor de pesquisa, instituições de modo geral, no passado se dava de uma maneira muito frágil, e só recentemente que se tende a mudar mais. Primeiro porque as universidades viviam distanciadas também da possibilidade dessa interação. Então, só mais recente é que você tem incubadoras, algumas atividades, e alguns institutos de pesquisa. E isso é coisa mais recente. Então, anteriormente isso era muito frágil, praticamente não existia, até porque a tecnologia desenvolvida por essas empresas não era uma tecnologia, digamos, produzida no local. Ela era uma tecnologia importada.

Danilo Arruda: *Não houve uma geração e difusão do progresso técnico internamente?*

Márcio Jorge: Há casos isolados. O caso do setor suco-alcooleiro, por exemplo, em Alagoas, é um caso típico em que a interação com a universidade gerou depois a possibilidade de serem introduzidas algumas inovações significativas no setor suco-alcooleiro; mas isso é a partir dos anos 80 para cá: com o Programa Açúcar, o Programa Nacional do Alcool. Enfim, essas questões fizeram com que houvesse esse tipo de interação. Mas é muito recente, até porque aí hoje há uma tecnologia envolvida, novas espécies de cana desenvolvidas aqui no próprio Estado mediante pesquisas, como a resistência a pragas, etc. Mas isso foi recente. Outro segmento, outros setores mantêm muito pouco esse vínculo, embora hoje essa situação esteja melhor do que há vinte anos atrás.

Danilo Arruda: *A cultura política na região é adversa ao processo de desenvolvimento?*

Márcio Jorge: É, porque, veja bem, até pouco tempo você tinha ainda o coronelismo que não tinha nenhum interesse [...] Veja também o fato de o próprio setor suco-alcooleiro ter sido subsidiado durante muito tempo, não estimulou a introduzir inovações significativas no setor. Não era vantajoso para ele. Então aí continuava reunião de subsídios. Então, por que se preocupar com competitividade? Por outro lado, as empresas que predominam no Nordeste, em sua maioria, são empresas de pequeno e médio porte, e não têm esse tipo de visão, na

maioria das vezes. A não ser setor muito específico que tem, por exemplo, na área da petroquímica, já consegue ter uma performance melhor. Mas no empresariado nordestino existe uma cultura realmente com esse pensamento, não existe esse tipo de preocupação com a inovação tecnológica, é muito difícil. São poucos realmente os que têm esse tipo de preocupação em introduzir e gerar inovações no setor. A cultura realmente é complicada.

Danilo Arruda: *Professor, como o senhor vê a importância do aprendizado, do conhecimento, da interação, da cooperação nas economias subdesenvolvidas?*

Márcio Jorge: O aprendizado, ele é imprescindível, porque vai criar alternativas para que você possa ter um retorno em termos de investimento na área de capital humano e ser significativo. Eu entendo que nesse caso é um fator imprescindível. Então, por exemplo, há pouco tempo eu estava num encontro lá na Bahia, e em uma mesa falamos exatamente sobre essa questão da qualificação, sem ser a qualificação [...] treinamento, sem ser o treinamento específico do ponto de vista formal, digamos assim, de quatro anos de escolas técnicas. Note-se que quem tem uma qualificação melhor ou, aliás, mais anos de estudo, de escolaridade, por exemplo, tende a ter um salário maior. Isso acontece e isso gera reflexo também no próprio setor produtivo, a partir do momento em que você vai ter uma informação nova. Por exemplo, há pouco tempo eu vi uma reportagem em que as transportadoras estavam ofertando vagas para motoristas, mas que não estavam preenchendo. E a repórter perguntou: por que não estão preenchendo? Então disse: não é que precise, a condição de ser motorista, ter carteira, a condição formal, ela é uma condição necessária, mas não é suficiente, porque nossos motoristas precisam ter conhecimento de Inglês, geralmente elementar, e de informática. E aí essa transportadora estava treinando, contratando o SENAC, para dar uns cursos, e dentro desses cursos selecionar o melhor. É a prova evidente de que o conhecimento dentro do processo faz toda diferença.

Danilo Arruda: *Então, os investimentos, analisando o passado (depois do GTDN) e o presente (os anos recentes) em recursos intangíveis, como conhecimento, como capacitações na mão-de-obra foram suficientes? Estão sendo suficientes?*

Márcio Jorge: Não. Veja bem, se você tem um número de população como tinha na época do GTDN, de um número considerável de analfabetos, essa discussão por mais prioritária que fosse, urgente também, diluía-se porque tinham outras questões lá que precisavam ser resolvidas. Então, na época, eu entendo que não existia essa consciência da importância de uma formação, do conhecimento, ou, se existia, era muito pouco. Hoje há uma necessidade de poder ter essa questão, como também ser encarada com mais ênfase. Então, isso passa pela educação em todos os níveis. Então, há uma necessidade de ter treinamento, não só do ponto de vista de investimento, de reduzir os níveis de analfabetismo, ter mais pessoas com nível superior concluído, da área tecnológica, e criar dentro dessa perspectiva de formação para que a pessoa possa continuar “aprender a aprender”. Percebo que nós estamos vivendo um momento hoje em que, em muitas profissões, torna-se obsoleto quando termina o curso. O volume na área de informática, isso é notório. Então, se não tiver um investimento ou não conduzir nessa perspectiva de “aprender a aprender” ou desaprender, continuar aprendendo, ele vai diluir-se.

Danilo Arruda: *Professor, passados cinquenta anos, as políticas hoje poderão ser capazes de assegurar a mudança na estrutura produtiva, adequando-a a esse novo contexto do capitalismo, sem promover a mudança na estrutura social?*

Márcio Jorge: Não, são duas questões aí. O contexto em que ele surgiu, nos anos 50 e 60 é um contexto bem diferente do que estamos agora. No primeiro momento tinha-se a ênfase na questão de que industrialização iria resolver todos os problemas, haveria uma perspectiva

nesse sentido. Depois se discutiu que não era só industrialização, eram grandes conglomerados industriais, complexos industriais. Aí saiu dos distritos industriais para os complexos industriais; está aí Camaçari, enfim, é Pólo Cloroquímico de Alagoas, Metal-Mecânico no Rio Grande do Norte. E isso não se desenvolveu como se imaginava. Ele desenvolveu, o PIB cresceu, só que a renda está mais concentrada do que estava na época, porque exatamente as questões que foram discutidas, alternativas para o crescimento econômico, e não em termos de desenvolvimento numa visão mais ampla, desenvolvimento social, desenvolvimento humano, desenvolvimento político. Nesse contexto atual há uma necessidade de definir estratégias para que haja uma maior possibilidade de inclusão de pessoas dentro desse mercado.

Danilo Arruda: *Que estratégias o senhor elencaria?*

Márcio Jorge: O fortalecimento do mercado interno seria uma estratégia, porque, por exemplo, se um país enfatizar exportar [...]. Aliás, a exportação vai ficar, quer dizer, vai gerar recursos, etc., mas há uma necessidade de estimular-se, como previa na época da criação da SUDENE, da própria CEPAL, a criação de um mercado interno. Agora, como fazer para que um maior número de pessoas participe nesse mercado interno? É a geração de emprego e renda. Então, tem que se buscar alternativas que possam priorizar tecnologias que sejam não poupadoras de mão-de-obra, já existem vários exemplos dessa experiência, das chamadas *tecnologias sociais*, que possam desenvolver aí, gerar mão-de-obra, absorver esse número considerável de pessoas. Nesse ângulo, um ponto fundamental: paralelamente a isso, criar também mecanismos para que haja cada vez mais a questão da aprendizagem, do conhecimento. E tentar, porque no interior não tem nenhuma perspectiva de chegar uma indústria automobilística lá, ou uma refinaria; você deve tender a ficar condenado ao subdesenvolvimento internamente. Aí nesse caso eu entendo que a discussão do chamado *desenvolvimento endógeno*, o desenvolvimento que possa sair de baixo para cima, tentando identificar o que essas comunidades têm de potencial, e que possam ser desenvolvidas, estimuladas. Eu vejo que isso também contribuiria significativamente nesse sentido. Nos dois casos a participação do Estado, de políticas públicas é imprescindível, porque o que se tem basicamente é o seguinte: hoje se tem, em termos desse desenvolvimento local, duas vertentes, uma seria em termos de competitividade, e aí vem a questão dos APL's, *clusters* etc. etc., essa é uma alternativa. A outra alternativa seria através da solidariedade, cidadania, e aí devem-se buscar alternativas tipo economia solidária. O que é economia solidária? É uma busca, não é uma mudança do modelo capitalista, mas é uma alternativa para que as pessoas possam sobreviver dentro desse mesmo modelo, através de cooperativas. Enfim, parece que estas atividades, as duas, é que precisam realmente ser muito estimuladas, para que isso aconteça. Aí não dá para ser uma coisa imposta de cima para baixo. Ela tem que brotar. Agora, qual é o grande problema? É fazer com que a sociedade, essas comunidades possam ser mobilizadas nesse sentido.

Danilo Arruda: *Quais seriam as forças políticas sociais que comandam as decisões estratégicas? E se essas forças político-sociais são capazes de promover o desenvolvimento?*

Márcio Jorge: Para que isso aconteça, hoje já se dispõe de mecanismos que, a meu ver, são o embrião para que essas coisas venham surgir: é a participação da sociedade civil nesses municípios através de conselhos. Então, há conselhos de meio ambiente, de desenvolvimento sustentável. Enfim, hoje já existem instrumentos legais para que a sociedade possa participar disso daí. Esse é um ponto. Agora, o outro ponto é que enquanto nós tivermos 120 milhões de eleitores, ao invés de 120 milhões de cidadãos, nós não vamos conseguir ter grandes avanços nesse sentido, e aí passa pela questão política, pela questão cultural, pela questão do pertencimento à comunidade. Eu estou falando não em desenvolvimento em termos regionais.

Acho que em termo regional, ou de um país, os procedimentos tem que ser diferentes, estimular a exportação. Enfim, tem que ter outros mecanismos, estabilidade econômica. Enfim, nós estamos falando de um município específico, de localidades que podem ser inseridas no processo de desenvolvimento, de melhoria das condições de vida, de saúde, em termos de geração de emprego e renda. E aí tem a questão política que se coloca, ela é muito forte. Essas pessoas hoje têm esses conselhos, mas se sabe de antemão que os prefeitos manipulam de uma maneira ou de outra esses conselhos. Mas já é um primeiro passo; atitudes como o orçamento participativo. Agora, tudo isso passa pelo grau de comprometimento das pessoas em querer fazer, e passa pela consciência política. E para criar consciência política tem que ser cidadão. E ser cidadão acaba com a história lá dos votos comprados, aquelas coisas todas. Então, quando isso acontecer, vai demorar um pouco, nós vamos ter realmente condições de reverter isso. Agora, já existem instituições que vêm estimulando isso; sejam ONG's (Organizações Não-Governamentais), seja o SEBRAE, sejam igrejas. Hoje as comunidades do interior, digo assim porque no interior de Alagoas já começam a se preocupar sobre que futuro vai ter aqui para o filho, e já começa a ter esse tipo de consciência. Além do mais, a informação hoje chega bem mais fácil para as pessoas. Os políticos não conseguem ter esse controle por várias questões, por exemplo: no programa do cartão do Bolsa-Família, o prefeito não tem decisão sobre ele; o que ele vai permitir é que a pessoa se cadastre, etc. Mas o próprio cadastro, que é uma coisa fantástica, o volume de informação que ele tem dá margem para muitas coisas e é transparente. Então, o prefeito tem receio de estar fugindo do controle dele essas questões. E a sociedade está começando a se organizar nesse sentido de buscar algumas alternativas, uma vez que o próprio governo não vai ter condições de tentar resolver todas essas questões.

Danilo Arruda: *Essas políticas públicas e esses projetos de investimentos realizados, nos anos recentes, nesses quinze anos, vamos dizer assim, para o Nordeste, como recentemente temos a transposição do São Francisco, investimento em portos, aeroportos, rodovias, tem o PAC, Programa de Desenvolvimento Produtivo, tem o Programa das Zonas Especiais de Exportação, os territórios da cidadania. Esse conjunto de políticas é capaz de dinamizar e potencializar a região Nordeste?*

Márcio Jorge: há uma necessidade no novo GTDN, porque elas são coisas isoladas. Essa questão, por exemplo, o PAC vai gerar um efeito de infra-estrutura, vai gerar emprego, vai ter um efeito multiplicador significativo, sem dúvida; *Territórios da Cidadania* também. Só que falta uma necessidade de haver uma articulação maior nessas políticas. Embora sejam políticas para a Região como um todo, vai haver especificidade de uma Região para outra, e dentro dos próprios estados da Região. Problemas, por exemplo, do Semi-Árido, são problemas que devem ser enfrentados de maneira diferente dos problemas da região do Litoral. Embora os *Territórios da cidadania* estejam presentes em todos os municípios. Agora, há uma necessidade de se ter primeiro uma articulação maior desses programas. A falta de uma política regional mais bem definida é prioridade nacional também. Haveria necessidade de a questão ser considerada prioridade nacional mesmo. O governo tinha de tomar a questão de política pública do país, bem como a questão da educação. E isso, na verdade, não existe. E segundo, esse trabalho do BNDES já vai dar forte contribuição nesse sentido, que é a avaliação desse programa recente aqui no Nordeste, por exemplo, no caso do PAC, uma questão que se coloca é a seguinte: qual o impacto que o programa vai ter para o Nordeste? Se ele vai demandar uma lista de “n” bens e serviços? Por exemplo: qual a possibilidade efetiva da indústria nordestina estar atendendo essa demanda? Em outros termos: qual a parte, por exemplo, do BNDES, do PAC que vai ser demandada aqui no Nordeste? Vamos supor que ele precise de uma máquina numa especificidade, será que essa

máquina vai ser produzida aqui? Qual o impacto disso? Aí sim, eu identifico que seriam condições, em outros termos: uma matriz de insumo-produto entre o que vai ser demandado por esses programas e o que a Região está se propondo a atender. Então eu acho que nesse sentido ela deveria ter um efeito mais duradouro, mas a falta dessa articulação deixa algo, deixa muito a desejar nesse sentido.

NOME DA ENTREVISTADA: SILVANA BATISTA	
NOME DA INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO: BNB	CARGO: GERENTE DE PRODUTOS E SERVIÇOS
TELEFONE:	E-MAIL:
NATUREZA (PÚBLICA / PRIVADA / MISTA): PÚBLICA	ESFERA DE GOVERNO: FEDERAL

Danilo Arruda: *Como a senhora caracteriza nas dimensões econômico-sociais, científico-tecnológicas as políticas de desenvolvimento pensadas pelo GTDN e levadas à frente pela Sudene?*

Silvana: Eu tenho lido muito sobre a história da Sudene, a história do desenvolvimento do Nordeste, até porque eu trabalho no Banco de Desenvolvimento. Então, esse é um assunto que eu tenho muito interesse. E na história da Sudene, quando eu comecei a ler sobre o começo de tudo, como é que veio a Sudene? Quando o Brasil começou, de fato, a trabalhar planejamento, que até antes de 1940, 1950, não tinha uma estratégia de planejamento no Brasil. Aí depois vieram esses planos, eu não estou aqui lembrando os nomes exatos desses planos, mas eu tenho até um texto aqui que tem uma cronologia sobre isso. Então, eu comecei a analisar esses estudos. Então, começando a estudar a questão do planejamento no Brasil, porque eu entendo que desenvolvimento é uma questão de planejamento. Por quê? Porque para poder conhecer a realidade e mudar, tem que ter um método para conhecer essa realidade e saber onde interferir mais efetivamente, para poder trazer resultados de curtíssimo prazo e de médio e longo prazo. Então, por conta disso, eu fui analisar a questão de como apareceram os órgãos de desenvolvimento. Então, a SUDENE apareceu nessas circunstâncias de o Brasil começar a se planejar, e aí, como tinha realmente essa questão muito desnivelada de dois Brasis, assim sintetizando, claro que tem muito mais Brasis, mas nessa época tinha dois Brasis em termos de diferenças de estrutura social, política e econômica. Aí começou a se pensar em instrumentos para se trabalhar o Norte e o Nordeste. Aí veio a SUDENE [...]. Ela tinha o contexto dos incentivos fiscais para poder industrializar o Nordeste, interiorizar a indústria, levando as indústrias para o Nordeste. E aí veio também o braço financeiro que foi o Banco do Nordeste. O Banco do Nordeste começou, num primeiro momento, nos anos lá de 40, 50, como instrumento financeiro para abrigar os recursos para tratar da seca no Nordeste, eram recursos do DNOCS. Então, num primeiro momento, teve esse braço financeiro do Banco do Nordeste para cuidar dos recursos para tratar da questão da seca, que era fazer açudagem e outras obras nessa questão de reservas hídricas; e a Sudene com incentivos fiscais para tratar a industrialização. Então, depois disso, nós tivemos assim a SUDENE muito distante do planejamento, só praticamente com a questão dos incentivos fiscais, os bancos regionais também com os fundos constitucionais, que depois apareceram mais recursos do Banco do Nordeste, saiu dessa esfera só de dinheiro para as secas e começou a correr atrás de outros recursos também. E depois de um bom tempo nasceu o Fundo Constitucional do Nordeste, que é o grande instrumento de desenvolvimento da Região Nordeste, porque não é só para a Região Nordeste, é para toda a área de atuação da SUDENE, que é área do Polígono das Secas, que hoje são 1989 municípios, e esses recursos dos Fundos Constitucionais, hoje, valores de 2008-2009, nós estamos jogando na economia do Nordeste, norte de Minas, norte do Espírito Santo, recursos da ordem de treze bilhões de reais; não é muito recurso, mas é um valor significativo para uma Região pobre. E aí muitas atividades vocacionadas para a região estão sendo aumentadas com esse recurso; eu considero essa questão do financiamento subsidiado a um custo bastante reduzido uma política pública de financiamento ao setor produtivo. Só que, mesmo assim, esses recursos não são suficientes, porque o crédito por si só

não consegue trabalhar uma questão de desenvolvimento sustentada, trabalha a questão do fomento à dinâmica econômica, mas aí o lado social e o lado de conhecimento ficam desamparados. Na questão social, falta uma política de inclusão social. E isso vem sendo tratado, mas vai sendo tratado a um ritmo muito lento. A gente está assistindo aí à questão de todas essas bolsas-famílias, outras políticas de transferência de renda, que realmente não tratam da questão, nem produtiva na sua essência, nem na questão do conhecimento. Então, como é que eu vou capacitar essas pessoas, para terem um discernimento, ter uma questão, uma postura de ser gerente de seus próprios negócios? Essas políticas são, sim, políticas necessárias, mas não insuficientes. Então, precisa ter o crédito, que é um papel financeiro do Banco do Nordeste, mas precisa ter um planejamento amparando e direcionando para onde vai se apontar esse crédito, para onde vão trazer essas outras políticas e ações complementares ao crédito. Se você dá dinheiro para o crédito produtivo, para essas pessoas montarem seus negócios, seja na área rural, seja na urbana, nas atividades de um cenário urbano, precisa também trazer políticas de apoio para que essas pessoas que são microempresários, microprodutores rurais comecem a ter uma orientação técnica, uma orientação política para começar a se envolver no contexto das decisões [...]. As políticas públicas são braços de sustentação do sistema político-partidário. Mas se essas políticas tivessem, assim, a pressão crítica da sociedade para direcionar em benefício maior para a sociedade, essas políticas públicas seriam muito mais efetivas, para essa questão de dar uma assistência, um amparo sistêmico ao que esse miniprodutor precisa, ao que esse mini-empresário precisa. Precisa de crédito, pois está aqui o Banco do Nordeste, está aqui o Banco do Brasil, aqui outros bancos públicos, passando esse dinheiro subsidiado a um prazo mais longo, a uma taxa de juro mais baixa, até com uma redução desse nível de empréstimo, você tem esse empréstimo, mas, se você empresário, tiver uma contrapartida de fazer gerar emprego “assim, assim, assado”, e se montar uma ação de contrapartida, o empresário vai ter, ao longo de tantos anos, um perdão de X% de suas dívidas, como se fosse um incentivo a mais para que ele viesse pegar o crédito, mas que ele também ajudasse o governo nessa questão de ampliação das oportunidades para reduzir a carência, para inserir o jovem. Nós temos a questão dos jovens fora do contexto de conhecimento, de colégio, de ensino, fora do contexto profissional, ainda os dados são muito alarmantes, porque as políticas públicas não têm “pernas”, assim, até de orçamento para poder ser universalizada [...]. Então, nós precisamos avançar no seguinte sentido assim: o governo federal lança uma política pública, mas acoplado a isso lança um cenário de contrapartida; quem recebesse ou se beneficiasse com uma política pública teria a obrigação de corresponder, na medida do que está recebendo; ninguém vai pedir aqui nenhum sacrifício fora do que a pessoa pode ofertar, no sentido de contribuir. E assim seria, por exemplo, os universitários que têm uma universidade de graça. Aqueles que têm uma renda vêm de uma família que está bem acima do nível de pobreza. Por que eles não pagariam uma cota para a universidade poder subsidiar para aqueles que têm um quadro de renda familiar abaixo da linha de pobreza? Então eu vejo o seguinte: se a gente continuar só com esse negócio, o governo federal tem essas políticas públicas e da forma como estão são boas, temos exemplos muito bons, mas não são universalizadas, porque não tem orçamento para isso, não tem pernas para isso, e não resolve as questões cruciais. Porque as políticas públicas não estão dando educação de qualidade, não estão treinando, capacitando pessoas para serem empresárias, nem estão ampliando as oportunidades para essas pessoas fazerem-se empresários, serem cidadãos produtivos. A gente teria que mudar um pouco o foco dessas políticas públicas, e mudar também a forma como elas são implementadas, para poder trazer a contrapartida de quem é beneficiário, para poder essa política ser universalizada, ter mais pernas para poder atingir um maior número de pessoas.

Danilo Arruda: *Silvana, como a senhora avalia a interação e a cooperação entre as instituições, como o BNB, Sudene, universidade e governos, isso tanto no passado, com o GTDN, como atualmente?*

Silvana: Os bancos oficiais da administração indireta, o Banco do Brasil, a Caixa, o Banco do Nordeste também, eles são, na realidade, um braço do governo federal. Então todas as ações desse banco estão assim acopladas na sua forma de atuar ao Plano Plurianual do governo federal. Nós precisamos desse caminho direcionado para atingir o que está proposto para o governo federal atingir, cada um dando seus espaços geográficos, sua disposição, área de atuação. Mas, e quando a gente começa a trabalhar, o que é que os bancos fazem? Eles estão acoplados ao Plano Plurianual do governo federal, mas não estão se parceirizando entre si, na medida em que seria necessário. Por quê? Porque eles acabam em algum momento, em algum espaço, as discussões financeiras; elas acabam sendo concorrentes entre si, quando eles deveriam estar complementando-se. Se eu estou atuando aqui nesse espaço, então o outro banco atuaria num outro que eu não estou atingindo. Eles teriam que ser complementares, e não concorrentes. Da mesma forma com as demais extensões. Se uma instituição financeira está chegando com crédito, mas aquela pessoa que está recebendo crédito não está conseguindo receber assistência técnica, a orientação empresarial, então outros organismos do governo teriam que se juntar. Para quê? Para complementar essa, se tivéssemos a integração das ações dessas instituições, porque, assim, na sua essência as suas missões se complementam, mas na prática elas acabam funcionando como isoladas. O caminho seria integrar a ação dessas instituições como se fosse um planejamento único, distribuindo as tarefas para quem de direito. Se eu tenho um planejamento único, aí começa a abrangência do planejamento nacional. Se eu tenho um planejamento único de Brasil e eu começo a distribuir essas ações que se complementam para as instituições que apóiam, eu vou conseguir um alcance maior desse planejamento com um viés nacional, evitando que as instituições públicas diretas e indiretas comecem a concorrer entre si. Elas têm que se complementar. Então, eu entendo que o esforço seria de integração, que foi um pouco o que o ministro Ciro Gomes tentou fazer, quando criou o Ministério da Integração. Mas, assim, percebo que o Ministério da Integração ainda tem muita dificuldade para integrar todas as ações, porque cada ministério acaba tendo suas metas, mas às vezes eles estão, de certa forma, em algum aspecto concorrendo entre si. Aí acaba reduzindo um pouco o efeito da ação dessas instituições.

Danilo Arruda: *A cultura política da região Nordeste é adversa ao processo de desenvolvimento?*

Silvana: É, eu percebo que a cultura política está muito “viciada”. Os políticos que estão no poder trabalham, na maioria das vezes, em causa própria, para poderem se manter, e as pessoas que recebem algum benefício também não lutam para mudar. Então, a pessoa, por menor grau de estudos que tenha, percebe que o voto dela tem um peso. Naquele momento, ela luta com aquele poder de barganha daquele voto para resolver uma questão imediatista, e não para resolver uma situação da comunidade. Essa cultura é uma cultura política em que eles têm um grau de consciência, mas agem muito na individualidade, tanto no campo de quem está fazendo a política, como no campo de quem está recebendo benefício da política. Então isso acaba viciando, e acaba com que os espaços, a velocidade com que os benefícios dessa política cheguem à população, como deveriam chegar, eles vêm muito lentamente, porque vão se perdendo ao longo do caminho ou sendo redirecionados para outro objetivo. Eu entendo que o maior problema é esse aí.

Danilo Arruda: *Quanto as questões das disparidades regionais, econômico-sociais, e a questão social do Nordeste, como a senhora avalia essas duas questões?*

Silvana: O Nordeste tem evoluído em termos numéricos, estatísticos, de produção, de produtividade, mas, assim, em termos de salário, o salário médio do Nordeste ainda é abaixo do Centro-Sul, e isso é uma realidade. E vimos ontem dados bem atuais de que a renda *per capita* não evoluiu na linha da origem da produção do negócio, ela evolui muito mais na questão de empregos públicos. Então, nós estamos, de certa maneira, ainda voltando ao tempo em que o emprego público, ou seja, o Estado, a máquina estatal é que era ainda a grande geradora de renda. Então eu vejo que isso é um caminho que se esgota muito rápido, porque vai ter que gerar muito mais impostos para poder sustentar essa máquina pesada, e isso se esgota [...]. O aparelhamento estatal deve existir, muito mais na regulação do que na própria produção, porque não vai ter “pernas” para segurar a produção de todos. Já vimos esse modelo e não deu muito certo.

Danilo Arruda: *Qual a importância do aprendizado, conhecimento, a interação, a cooperação nas economias subdesenvolvidas, principalmente do Nordeste?*

Silvana: O conhecimento só tem o seu valor se for imediatamente aplicado. Então, não adianta também eu estar levando conhecimento de um alto padrão tecnológico, se naquela comunidade não tiver condição imediata de aplicar, ele vai se perder ao longo do tempo. Eu entendo que vai ser um dinheiro jogado fora. Ah, então, quer dizer que eu só vou levar conhecimento lá para o campo, para o lado rural aquele conhecimento tradicional? Não. Mas eu acredito que seja um processo gradual, porque as pessoas também rejeitam o que é muito novo para elas. Então, qual é a tecnologia que está precisando aqui no campo? Se eu for botar uma empresa altamente “tecnificada” lá no campo, vou gerar pouquíssimos empregos, porque as máquinas vão fazer tudo. Mas, se eu for levar sistema de produção para aquele campo para gerar mais emprego, então vou ter que botar tecnologia no nível necessário para poder trazer aquele retorno de gerar a quantidade de emprego que estou precisando com aquele projeto, com aquele empreendimento. Assim, o conhecimento científico é muito bom, realmente quem puxa o progresso, mas não é universalizado, não é viável, porque as pessoas não absorvem totalmente. Segundo, em alguns espaços precisa-se de um modelo intermediário. E a gente sabe que a inovação tecnológica sendo puxada pelo capitalismo é autodestrutiva; hoje eu tenho um *ipod*, amanhã eu vou ter um *super-ipod*. Então aquele dali já morreu. Então, do mesmo jeito que está acontecendo com o eletro-eletrônico, isso serve de referência para qualquer tipo de inovação. Então, sempre sabendo que uma inovação vai vir num grau maior e vai desmanchar, de uma certa forma, uma estabilidade. Ela vai sempre desfazer uma situação que está posta. E você vai estar sempre provocando caos. Então, é por isso que o modelo capitalista é tão danoso, porque ele é autodestrutivo. E a inovação, puxando isso, e dizer: “não, todo mundo agora vai estar usando a tecnologia de ponta”. Eu vejo que não é bem por aí. Então tem que ser a tecnologia apropriada para aquela situação. Eu não quero dizer com isso que a pessoa do campo nunca vai ter um acesso à alta tecnologia; tem sim. A questão da *internet* é uma realidade que está nos quatro cantos do mundo. Hoje você chega na cidade do interior, você tem lá uma *lanhouse*. Graças a Deus! Mas quando você falar em inovação para o sistema produtivo, como é que eu vou botar uma tecnologia de ponta para produzir lá numa cidade, empregar aquela população? Vou botar uma tecnologia, um empreendimento que precise de mão-de-obra. Então, acho que essas adaptações precisam ser administradas. E aí entra o papel regulatório do governo. Ah, mas aí estou privilegiando o atraso! Não, estou tentando trabalhar com as tecnologias necessárias para aquela questão, para que dê saltos. Também não estou querendo dizer com isso que agora os municípios mais atrasados vão ter que passar por toda a via-crúcis que os municípios mais adiantados já passaram. Não é isso. Mas é porque, por ser uma situação muito complexa, você tem que ter um meio-termo. Não dá para pegar alta tecnologia e jogar num ponto em que não vai ter uma sustentabilidade ao longo do tempo. Então isso é um problema de peso, acredito até que precisa estar o tempo

todo estudando, e a universidade tem papel muito grande para isso. Que tipo de inovação levo para aquele tipo de atividade econômico-produtiva?

Danilo Arruda: *Silvana, que papel a senhora vê que cumpre a organização institucional, como o BNB, a SUDENE hoje, as universidades, no processo de geração e difusão de inovações internamente aqui no Nordeste?*

Silvana: Em termos de produção de estudos, inovações em pesquisas, eu verifico que avançamos muito, mas em termos de difusão desses estudos, dessas pesquisas, nós estamos num estágio muito atrasado. Tem dinheiro para pesquisa, estão aí os editais da FINEP, os Fundos de Pesquisa que existem aí, o próprio Banco do Nordeste tem o FUNDESP. Essas pesquisas são realizadas, são feitas, as universidades têm muitos estudos. Mas como é que estamos difundindo esses estudos? Como é que estamos aplicando? Nesse ponto aí nós ainda estamos num estágio muito primário. Então, não é a questão de só estar fazendo pesquisas, estar analisando, fazendo estudos e diagnósticos, é a questão de estar o tempo todo andando colado com a prática. Fiz uma pesquisa, o governo direcionou o recurso para uma pesquisa, FINEP, SUDENE, Banco do Nordeste, Banco do Brasil, então, imediatamente essa pesquisa que foi encontrada descobriu uma nova forma de fazer alguma coisa, de gerenciar uma unidade produtiva, de fazer um produto diferente, imediatamente leva para o campo, testa, porque até a pessoa chegar lá, o operador começar a absorver essa tecnologia demanda tempo. Então, não adianta estar avançando, avançando nas pesquisas, se não levo isso para a base, porque o distanciamento é muito grande. Nós temos muitas pesquisas nas prateleiras e nós temos poucas informações na cabeça de quem precisa delas. Então nós temos um débito muito grande entre pesquisas produzidas e difusão dessas determinadas pesquisas. Temos que resolver esse débito, porque, se não, não adianta continuar produzindo pesquisas. Quantas monografias, quantas teses de Mestrado são feitas e ficam lá na poeira das bibliotecas, porque isso não chega ao empresário? Como é que a gente cria esse mecanismo de valorizar o que foi que você pesquisou, o que foi que você conseguiu identificar? Vamos ouvir classe empresarial. Vamos ouvir classe produtiva. Isso tem caixa de ressonância? Vocês escutam essas pesquisas? Tem algo a ver com vocês? Nós descobrimos que esse ponto aqui é um ponto de estrangulamento. E vocês concordam com isso, empresários? Tem condição de nós tratarmos esse direcionamento que essa pesquisa está apontando? Se não fizermos isso, é acumular pesquisas nas prateleiras. Vejo que é inócua, tem que levar logo para a prática, imediatamente tem que levar para a prática.

Danilo Arruda: *Como a senhora vê a questão da ciência, tecnologia e inovação?*

Silvana: É um campo que tem muito barulho.

Danilo Arruda: *E eu reforço a pergunta, essas questões estão sendo contempladas atualmente, nas políticas que estão sendo lançadas, nas políticas de desenvolvimento atuais?*

Silvana: Eu vejo que tem muita zoada, assim, em cima desse tema. Mas está chegando na prática como? Quem, de fato, está fazendo essa pesquisa, está levando para a prática? Seria muito próxima à questão anterior. Então nós estamos com a prática que está distante dessas pesquisas, dessas inovações. E nós, assim, somos ainda um país que trabalha muito pesquisas, mas que ainda são muito pouco valorizadas. O próprio corpo técnico e político não valorizam o que é produzido, ainda está nas prateleiras, nos campos de pesquisa do próprio Brasil. Então, tem muita coisa sendo feita, é muita zoada do que está sendo feito, mas é pouca efetividade sendo aplicada.

Danilo Arruda: *Essas políticas recentes serão capazes de promover uma mudança na estrutura produtiva, adequando a uma nova realidade, a um novo paradigma tecnocômico, mas não promover abundância social?*

Silvana: Quanto há um campo produtivo, é pouco provável, se continuarmos no ritmo que nós estamos, que o Brasil está, ele alcançar uma mudança muito forte na questão produtiva de pequena escala, no pequeno, porque o grande se basta, porque paga as pesquisas dele, faz, avança. Mas o médio, o pequeno e o microempresário não estão conseguindo esse apoio de políticas públicas para poder se desenvolver gerencial e produtivamente. Então, a assistência técnica e a assistência empresarial ainda é muito precária, no que pesa em termos as empresas de assistência técnica, no que pesa em termos de sistema “s”. Mas isso ainda não está se revertendo no resultado operacional de quem precisa, que seriam as microempresas e os micro e pequenos empresários, empresários rurais e microempresários mesmo da área urbana. Precisa ter essa maior utilidade do que está sendo feito, porque as políticas públicas hoje não estão dando ênfase à questão produtiva. É a questão do acesso, comida, do acesso a um bem de consumo, mas não ao acesso para melhorar o meu sistema produtivo. Então, eu vejo que só tem uma mudança encaminhada pelas políticas públicas, se for mudando a estrutura produtiva e de conhecimentos do brasileiro, que não tem acesso a isso. Você vê uma escola rural, são raríssimas exceções, algumas são efetivas, elas mal conseguem alfabetizar. Imagine qual é o profissional que eu vou ter vindo de uma base de conhecimento dessa? Porque foi patrocinado por uma política que não foi efetiva ou que não foi suficiente. Então precisa mudar a questão da assistência técnica, do direcionamento produtivo e da questão do conhecimento básico. O Ensino Fundamental nosso aqui é muito precário, porque, se nós tivéssemos, falando na linguagem bem antiga, um primário bem feito, nós saberíamos escrever melhor, ler melhor, e teríamos um maior potencial de reter leitura. Então, nós não temos uma retenção de leitura, porque o nosso Primário foi mal feito. Eu não tenho uma compreensão, uma leitura da realidade bem feita, porque eu não consigo fazer associações. E isso, onde é que eu aprendi? No Primário. Mas eu tenho um professor que não foi bem capacitado, ele é um professor muito mais por vocação e devoção do que por formação. Então, o que é que imagino? Ao invés de estar correndo para uma esfera maior de altas tecnologias, coisas que a gente poderia até incorporar, comprar lá fora, porque hoje está fácil, a gente poderia pegar parte desses recursos e jogar em toda base do Ensino Fundamental no Brasil todo. Se o Ensino Fundamental do Brasil chegar a uma nota dez, nós vamos ter, num futuro muito próximo, profissionais muito melhor preparados, porque eles vão ter uma acuidade mental muito maior para compreender as questões.

Danilo Arruda: *Quais são as forças político-sociais que a senhora identifica que nesses últimos 15 anos comandam as decisões econômico-estratégicas? Elas podem direcionar a promoção do desenvolvimento?*

Silvana: As duas grandes forças políticas que moldam o mundo é a classe empresarial e a classe política. Então, o mundo é muito mais empresário e político ou político-empresarial. Aí o que vem primeiro é uma questão muito difícil, porque uma hora os empresários estão comandando os políticos, e outra hora os políticos estão puxando um pouco a classe empresarial. E no Brasil não é diferente. Então, hoje quem manda no país é a classe empresarial dominante, e aí FIESP incluída, Federação das Indústrias muito forte. Normalmente a FIESP puxa um tema, como todo mundo, para olhar para ele. E a outra questão é a política, os políticos em si, políticos mesmo, Congresso Nacional. Então essas são as duas grandes forças, muito coesas, cada uma no seu espaço; coesas, apesar de se matarem, tem muita divergência entre eles, mas são duas grandes forças. E essas duas forças em momentos de decisão, de eleição, elas se juntam, e aí os outros, nós outros temos pouco espaço para participar. [...]. A participação popular efetiva ainda é muito pouco

representativa, porque não podemos dizer que somos participativos só porque votamos, porque até a cultura do voto é muito impregnada de vícios, de falta de compromisso do eleitor. Então, é muito legal quando você vê um eleitor de 80 anos ou 90 anos não ter mais obrigação legal de votar, mas ele vai lá e é capaz de atender uma coisa que representa, e por outro lado é muito desanimador ver um jovem de 16 anos que pode votar dizer: “Não, eu estou votando, porque estou na onda, porque estou querendo lá”. Não sabe nem em quem está votando, porque a nossa consciência política é muito pouco estimulada. Muitas vezes, a nossa crítica é vazia e repetitiva, mas o jovem começa a “esculhambar” a política porque ouviu alguém “esculhambar”, mas ele não faz essa análise crítica. Por quê? Porque ele em nenhum momento pensa nele mesmo como cidadão. E isso está onde? Na formação fundamental, na formação básica, porque as estruturas familiares, na sua grande maioria, estão muito fragilizadas. Porque hoje, quem está formando família? São pessoas que não tiveram a formação para ter uma família. Então, se a gente começar a tratar a questão da educação fundamental, nós vamos começar a dar condições para as pessoas poderem enxergar melhor a realidade. E na hora em que elas enxergarem melhor a realidade, elas vão ser mais conscientes. Aí sim, essa nação começará a ser tripartite, ter o governo, ter os políticos, mas ter a sociedade organizada, consciente, também interfere nas decisões.

Danilo Arruda: *Como a senhora avalia as políticas públicas, os projetos de investimento, a exemplo do PAC, investimentos em portos, aeroportos, ferrovias, a infra-estrutura, o Plano de Desenvolvimento Produtivo, as zonas do território da cidadania? Todas essas políticas são capazes de potencializar a região? Ou, o que é que falta?*

Silvana: Elas têm uma orientação sistêmica, por exemplo: o PAC. O PAC, na verdade, não é um projeto novo, é um rearranjo de pegar todos os projetos de infra-estrutura que estão em andamento e reatualizar. Então, o que é que está acontecendo no Brasil em termo de infra-estrutura? Então eles mapearam todas essas iniciativas que estavam no papel, que já estavam em andamento e chamaram de PAC, deram uma roupagem nova. E isso tem um sentido positivo? Tem. Qual é o sentido positivo? Se eu consigo ver todas essas obras com uma visão integradora e sistêmica, consigo dar um peso maior e uma celeridade maior a essas obras. Só que tem um componente político que está atrapalhando isso. Na hora que a gente começa a fazer o levantamento: “e as obras do PAC a quantas andam?” Começamos a ver que muitas delas pararam no papel, não contam com a celeridade que elas precisam. Agora os contextos vão mudando e vão aparecendo fatos novos, como o próprio campeonato que vai ter aqui no Brasil, que vai dar muita dinamicidade a isso, porque o Brasil precisa da infra-estrutura. Então o investimento em infra-estrutura é extremamente necessário, porque as nossas estradas tem os seus defeitos, os seus percalços. Os nossos meios de transporte, num país desse tamanho, ainda são muito delicados; para termos um trem-bala precisamos de muito dinheiro, mas já vai chegar aí pelo Sul, como sempre o Sul. Para se ter idéia, estamos com um projeto de metrô no estado do Ceará que há dez anos está sendo construído. Foi uma obra que já parou por várias vezes, e está entrando também no PAC. E a questão também da estrutura hídrica, que precisa ser toda reformatada, principalmente no Nordeste, na região semi-árida. Enfim, são obras que têm o seu valor, mas agora não se pode permitir que o componente político atrapalhe o andamento dessas obras. Elas precisam avançar, apesar da ambiência política.

Danilo Arruda: *Elas serão capazes de promover o desenvolvimento da Região?*

Silvana: As obras de infra-estrutura são indispensáveis. Você não consegue trabalhar numa linha desenvolvimentista, se você não olhar para a infra-estrutura, principalmente num país do nosso tamanho. Cabem quantas França aqui dentro? Então nós precisamos dos projetos de infra-estrutura para desenvolver, eles são essenciais. Agora precisam ter uma celeridade. E sem isso não conseguiremos avançar muito.

Danilo Arruda: *Que políticas a senhora diria que seriam complementares a essas ações que estão ocorrendo?*

Silvana: Nós temos a infra-estrutura do PAC, a parte do repasse de renda, mas não temos a parte da educação fundamental, da educação profissional-gerencial acontecendo na mesma velocidade. Existe um descompasso. Então, precisaria a coisa estar em sintonia, porque tenho todo esse volume em infra-estrutura. Mas quem vai usar essa estrutura? São pessoas que não entendem o valor da infra-estrutura, porque não tem conhecimento, porque não têm informação, porque não têm educação; vão deprecar. São pessoas que não vão produzir para poder consumir, para poder trabalhar a dinâmica econômica do país. Então, eu tenho que associar obra de infra-estrutura, mas tenho que associar toda a questão produtiva, que não é só com crédito, é com crédito, com orientação técnica, é com pesquisa, difusão de pesquisa, tudo num pacote. E tenho que trabalhar a educação desse povo, a educação fundamental para eles poderem ter uma consciência crítica de saber usar os instrumentos que estamos investindo, fazendo investimento, que são equipamentos caríssimos, porque infra-estrutura não é uma coisa barata. E também orientar esse povo, informar para que eles consigam ser cidadãos produtivos com sucesso, para que não venham abrir empresa para em dois anos a empresa já vir a morrer. E todo o investimento inicial foi perdido.

ANEXO

ANEXO A – Região Nordeste – Instituições Participantes do Sistema de Inovação do Nordeste, por Unidade de Federação, 2009.

Alagoas	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – FAPEAL; Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas – LIFAL; Fundação Universidade Estadual de Alagoas – FUNASA; Universidade Federal de Alagoas – UFAL; Universidade de Ciências da Saúde de Alagoas Governador Lamenha Filho – UNCISAL.
Bahia	Secretaria de Ciência, Tecnologia, e Inovação do Estado da Bahia; Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia – FAPESB; Universidade Federal da Paraíba – UFBA; Centro de Pesquisas e Desenvolvimento – CEPED.
Ceará	Secretaria de Ciência e Tecnologia do Ceará – SECITECE; Núcleo de Tecnologia Industrial – NUTEC; Empresa de Pesquisa Agropecuária do Ceará – EPACE; Instituto Centro de Ensino Tecnológico do Ceará – CENTC/CVT; Instituto do Software do Ceará – INSOFT; Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Universidade Estadual do Ceará – UECE; Universidade Regional do Cariri – URCA; Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – IPDI.
Maranhão	Gerência de Estado de Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico; Universidade Federal do Maranhão – UFMA; Universidade Estadual do Maranhão – UEMA; Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET/MA; Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico do Maranhão – FAPEMA.
Paraíba	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente – SECTMA; Fundação Estadual de Ciência e Tecnologia – FECT/PB; Fundação de Apoio à Pesquisa – FAPESQ; Companhia de Desenvolvimento da Paraíba – CINEP; Universidade Federal da Paraíba – UFPB; Universidade Federal de Campina Grande – UFCG; Universidade Estadual da Paraíba – UEPB; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; Centro Federal de Educação Tecnológico da Paraíba - CEFET/PB; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFPB; Fundação Parque Tecnológico da Paraíba – PaqTcPB.
Pernambuco	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente – SECTMA; Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco – FACEPE; Instituto de Tecnologia do Estado de Pernambuco – ITEP; Universidade Federal de Pernambuco – UFPE; Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE; Universidade Católica; Centro Federal de Educação Tecnológico da Pernambuco - CEFET/PE; Fundação Joaquim Nabuco; Instituto Agrônômico de Pernambuco – IPA.
Piauí	Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Piauí; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí – FAPEPI; Fundação de Apoio ao Desenvolvimento de Educação – FADEP; Universidade Federal do Piauí – UFPI.
Rio Grande do Norte	Secretaria da Indústria, do Comércio, da Ciência e Tecnologia; Fundação de Amparo à Pesquisa – FUNDAP; Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN; Sistema Estadual as Unidades de Pesquisa Agropecuária; Assistência técnica e Extensão Rural; Companhia de Desenvolvimento Industrial e de Recursos Minerais.
Sergipe	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC; Superintendência de Estudos e Pesquisa – SUPES; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Sergipe – FAP/SE; Universidade Federal de Sergipe; Universidade Tiradentes – UNIT; Centro Federal de Educação Tecnológico de Sergipe – CEFET/SE; Instituto de Tecnologia de Sergipe – ITPS; Empresa de Desenvolvimento Agropecuário do Estado de Sergipe.

Fonte: Adaptado de Cordeiro (2008).

ANEXO B – Região Nordeste – Mapa dos Arranjos Produtivos e Inovativos Locais que configuram o Sistema de Inovação da Região Nordeste, por Unidade de Federação.

UF	ARRANJOS PRODUTIVOS	LOCALIZAÇÃO
Alagoas	APL de Turismo	Lagoa e Mar
Bahia	APL de Cacau APL de Petróleo & Gás APLS de Confeções e o de TI	Sul da Bahia Recôncavo Baiano Bahia
Ceará	APL Pingo D'água APL de Ovinocaprinocultura APL de Turismo Religioso	Quixeramobim Ceará Juazeiro do Norte
Maranhão	APL Turístico	São Luís
Paraíba	APL Coureiro Calçadista APL de Confeções Maior São João do Mundo	Campina Grande Campina Grande Campina Grande
Piauí	APL de Apicultura	Diversas microrregiões do Piauí
Rio Grande do Norte	APL de Têxtil e confeções APL de Bordados	Natal Caicó
Sergipe	APL de Confeções	Tobias Barreto

Fonte: RedeSist/IE/UFRJ, 2009. Disponível em: <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/>>.

Nota: Atualmente está sendo realizado, no âmbito da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos locais (REDESIST/Instituto de Economia/UFRJ), com o apoio do BNDES, o estudo da Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Esse estudo vai possibilitar, entre outras coisas, ter uma dimensão real dos Arranjos e Sistemas produtivos existentes no Nordeste, bem como se pensar as políticas públicas para os mesmos.