

PROJETO ÁRIDAS

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT-V: ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

## GT 5.1 - ESTUDO: DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

Paulo Roberto Haddad

VERSÃO PRELIMINAR  
SETEMBRO/1994

Coordenação Geral:  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E COODENAÇÃO  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711. 2: 63 : 504 (213 . 504)

HADDAD P ARIDA

V.5 N.1



Ministério da  
Integração Nacional



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



**GT-V: ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

**GT 5.1 - ESTUDO:  
DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO**

**Paulo Roberto Haddad**

VERSÃO PRELIMINAR  
SETEMBRO/1994  
Circulação Restrita aos participantes  
do Projeto ARIDAS



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

## **ORGANIZAÇÃO**

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**  
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

### **GTI - RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT - II - RECURSOS HÍDRICOS**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT III - DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL**

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

### **GT IV - ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO**

Coordenador: **Charles Curt Meller**

### **GT V - ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

### **GT VI - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO**

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

### **GT VII - INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE**

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

## **COORDENAÇÃO GERAL:**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação  
da Presidência da República  
Seplan-PR - Esplanada dos Ministérios - Bloco K - sala 849  
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112  
Fax: (061) 225-4032



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

## COLEGIADO DIRETOR

**Presidente:** Secretário-Executivo da Seplan-PR

**Secretário:** Coordenador Geral do ARIDAS

**Membros:**

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codevasf;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

## CONSELHO REGIONAL

**Membros:**

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

**Suplentes:** Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

## COMITÊ TÉCNICO

**Presidente:** Coordenador Geral do aridas;

**Membros:**

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA







## NOTA SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO\*

O desenvolvimento econômico e social de uma determinada região ou município não é apenas um problema do Governo Federal ou do Governo Estadual. Felizmente, a sociedade brasileira está aprendendo a fazer desenvolvimento econômico e social sem a participação do Governo Federal, ou, até mesmo, com reduzida participação do Governo Estadual. Nos anos 60 e 70, as empresas públicas e as autarquias do Governo Federal foram responsáveis pelos principais investimentos realizados na promoção do desenvolvimento de muitas Regiões, Estados e Municípios do País. Atualmente, há uma clara consciência de que a crise fiscal e financeira está imobilizando o Governo Federal e que as suas empresas, ou foram privatizadas (siderúrgicas, petroquímicas, fertilizantes), ou passam por enormes dificuldades financeiras para concluir, até mesmo, projetos de investimento iniciados na década passada.

A reação a estas mudanças levou muitos líderes empresariais e políticos, regionais e locais a procurar caminhos alternativos para o processo de desenvolvimento de áreas específicas, dependendo cada vez menos das incertezas e do comportamento errático do Poder Central. Pouco a pouco, foram se registrando experiências de Governos Estaduais e, principalmente, de Governos Municipais que punham a força da promoção do desenvolvimento econômico e social não apenas na atração e na negociação de recursos externos, mas, principalmente, na mobilização de recursos latentes disponíveis nas suas áreas de influência. Privilegiou-se o esforço endógeno, de dentro para fora, para se fazer desenvolvimento.

Na área dos investimentos sociais, foi se descobrindo a possibilidade de equacionar os problemas de habitação popular, nutrição, saúde e educação, sem depender das grandes e ineficientes burocracias governamentais ou de programas e políticas públicas centralizados em Brasília, mas utilizando recursos (naturais, empresariais, organizacionais) disponíveis a nível local ou microregional. As comunidades se mobilizaram e, com menores custos e maiores inovações, foram gerando soluções novas para velhos problemas sociais, em um incontável número de experiências bem sucedidas.

Na área de investimentos diretamente produtivos, houve também maior ênfase no esforço endógeno das comunidades regionais e locais com base para uma trajetória sustentável de crescimento.

Na execução destes programas alternativos de desenvolvimento, têm sido levado em consideração os seguintes aspectos:

- a) os empreendimentos incentivados são de pequena e média escala, formando um espaço onde novos empresários possam exercer a prática e o aprendizado da moderna economia de mercado;





b) os empreendimentos podem se constituir em atividades autônomas na relação direta com o mercado consumidor ou se estabelecer numa multiplicidade de arranjos com grandes empresas que vão desde a subcontratação, passando pelos licenciamentos e concessões, articulados com sistemas de produção flexível;

c) nas regiões e localidades em que não há tradição empresarial consolidada, não bastam os incentivos financeiros para que se estruturarem novos empreendimentos; é indispensável que haja um sistema de assistência técnica organizado (como o do SEBRAE) visando a apoiá-los na solução de problemas de natureza gerencial, de mercado, de produção, de tecnologia, de natureza fiscal e trabalhista, de natureza financeira; esta assistência, contudo, não pode substituir as incertezas e os riscos típicos de todo o processo de investimento capitalista: vale dizer, as escolhas do que produzir, de como produzir, de onde produzir, de para quem produzir são de arbítrio próprio dos novos empresários, os quais, mesmo com incentivos e estímulos financeiros, são os responsáveis últimos pelos empreendimentos.

Enfim, nenhuma região ou Município pode se desenvolver apenas com seus próprios recursos. Há sempre a necessidade de se atrair capacidade empresarial, recursos tecnológicos e poupança financeira de fora para dentro. Mas hoje está cada vez mais evidente que este esforço de desenvolvimento tem de brotar nos corações e nas mentes das comunidades locais, num movimento de baixo para cima ou de dentro para fora.

De qualquer forma, é indispensável que este processo de desenvolvimento regional e local esteja apoiado num conjunto de empreendimentos empresariais que demonstrem inequívoca competitividade dinâmica no médio e no longo prazo, levando em consideração, de um lado, que a economia brasileira está atualmente mais desregulamentada, mais privatizada e mais aberta para a concorrência internacional e, do outro lado, que não se podem menosprezar os impactos econômicos, sociais e políticos dos processos de transformação desencadeados a partir da III Revolução Científica e Tecnológica desde os anos setenta.

tos, não significa que se possam desprezar as chances de se conseguir a implantação de grandes projetos de investimento na promoção do desenvolvimento regional ou local.

Como se sabe, o ciclo de expansão da economia brasileira nos anos setenta foi caracterizado pela concepção e implementação de inúmeros grandes projetos de investimento. Por grandes projetos de investimentos se entende, usualmente, uma expressão que abrange "grandes unidades produtivas, a maioria das quais para o desenvolvimento de atividades básicas, como arranque ou início de possíveis cadeias produtivas para a pro-

dução de aço, cobre e alumínio; outras para a extração de petróleo, gás e carvão, dedicadas à sua exploração em bruto e/ou transformação em refinarias ou centrais termelétricas ... grandes represas e obras de infra-estrutura ... complexos industriais, portuários, e, em outra escala, usinas nucleares, geotérmicas, etc."

No caso brasileiro, a preocupação específica com os grandes projetos de investimentos se deve, em grande parte, aos dramáticos custos diretos e indiretos em termos de danos ao meio ambiente e ao processo de desenvolvimento sócio-econômico das áreas em que se inserem.

As razões para estes danos são múltiplas. Do ponto de vista político, a maioria destes projetos foi concebida e implementada durante um período de autoritarismo político no qual os grupos mais afetados pelos danos sociais e ecológicos não tiveram a oportunidade de manifestar suas críticas, propostas ou dissidências. Do ponto de vista social, muitos destes projetos ocorreram numa etapa histórica, na qual a consciência ecológica ainda não estava presente como força contestatória junto à opinião pública nacional. Do ponto de vista técnico, registra-se que, na análise e avaliação destes projetos para fins de financiamento, não se incorporavam, nos seus fluxos de caixa, os custos sociais e ecológicos de sua implantação e operação, visando a obter algum critério de investimento que calculasse a rentabilidade social dos projetos incluindo as suas externalidades (impactos ambientais).

Na verdade, os grandes projetos de investimentos ou os pólos de desenvolvimento, como são muitas vezes denominados, são questionados, principalmente, por causa de seus impactos regionais negativos. No caso específico dos grandes projetos de investimento implantados no Brasil durante as três últimas décadas, algumas das principais críticas são as seguintes:

- a) os gastos governamentais ficaram, fundamentalmente, orientados no sentido de garantir os investimentos de infra-estrutura econômica necessários para dar suporte à promoção destes projetos nas áreas periféricas, o que minimizou a produção de serviços básicos de natureza social para o conjunto da população nestas áreas;
- b) a modernização e a integração da economia das áreas periféricas a partir destes investimentos criaram uma acentuada dependência em relação a fatores de produção e a componentes da demanda advindos de fora, agravando o problema do subemprego e dos "vazamentos" de renda;
- c) o emprego gerado durante a fase de implantação dos projetos se reduz de forma significativa durante a fase de operação, com o agra-





vante de que as necessidades de capacitação diferem em ambos os momentos, condenando ao subemprego ou desemprego grandes setores de migrantes não-capacitados.

d) o efeito conjugado destas ações resultou no agravamento da natureza dualística das economias regionais da periferia; no acréscimo dos diferenciais de renda e de produtividade entre as áreas urbanas e rurais; no aumento das desigualdades sociais entre grupos residentes nestas regiões; e, em geral, no uso predatório de sua base de recursos naturais;

As atitudes prevalecentes em relação aos grandes projetos de investimento ou os pólos de desenvolvimento têm passado por três fases:

1a) otimismo quanto às possibilidades de induzir o crescimento em alguns poucos centros, com subsequente geração de efeitos de transbordamento regional;

2a) pessimismo quanto à efetividade das expectativas de realização dos efeitos de transbordamento previstos, tendo em vista os inúmeros "enclaves" que se formaram a partir dos pólos de desenvolvimento;

3a) uma perspectiva mais ampla dos centros de crescimento como um dos aspectos de um processo de planejamento mais compreensivo do desenvolvimento regional.

Dentro desta última linha, deve se dar especial atenção ao fato de que os grandes projetos de investimento não resultam apenas em mazelas econômicas, sociais, culturais ou ambientais nas regiões em que se inserem, como parece encerrar a análise de alguns casos pesquisados no Brasil. Eles podem contribuir de maneira significativa e insubstituível para a redefinição das potencialidades de desenvolvimento nestas regiões, através da melhoria na sua infra-estrutura econômica e social, assim como da melhoria de acessibilidade aos mercados externos à região e da ampliação da disponibilidade de novos fatores locais (economias de urbanização, mão-de-obra qualificada, disponibilidade de insumos, etc.).

Neste contexto, as ações de políticas de desenvolvimento regional, no entorno das áreas em que se localizam os grandes projetos de investimento, devem se orientar no sentido da consolidação e da diversificação da base produtiva regional através do aproveitamento das oportunidades de investimento potencialmente geradas pelos seus efeitos de dispersão para frente e para trás, definidos a partir das respectivas cadeias produtivas.

Como é de se esperar que, a partir do novo ciclo de expansão da economia brasileira, surja a imperiosa necessidade de realizar novos grandes



Ministério da  
Integração Nacional



projetos de investimento (nos setores de energia, de infra-estrutura de transporte, de complexos industriais, etc.), é fundamental que as lições apreendidas do passado sobre a execução de projetos de grande porte seja inteligentemente absorvida e que estes novos investimentos possam vir a se concretizar também com novas características: mais articulados com a base produtiva regional; com maior amplitude distributiva; com melhor definição e controle de seus impactos ambientais; com maior liderança empresarial do setor privado, ficando o Estado limitado às suas funções tradicionais.





## I. INTRODUÇÃO

Em geral, uma região não dispõe dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos para dar solução aos problemas que tem de enfrentar, necessitando, portanto, de atrair estes recursos de instituições públicas e privadas, no país ou no exterior. Estas instituições têm custos de oportunidade na alocação dos recursos que comandam pois estes são, em geral, escassos e têm aplicações alternativas.

Assim, o Governo Federal não pode privilegiar uma dada região e procurar zerar o seu quadro de carências sociais, atendendo todas as necessidades básicas de sua população pois, por limitação de recursos, teria de reduzir a oferta de serviços públicos e semi-públicos (em termos de quantidade e qualidade) em outras regiões, com repercussões políticas adversas. Da mesma forma, os órgãos da Administração Indireta do Governo Federal não podem realizar investimentos de infra-estrutura de grande porte em uma dada região (eixos de transporte, telecomunicações, linhas de transmissão de energia elétrica, etc.), sem que nela estejam identificados fatores que irão garantir níveis adequados de utilização da capacidade instalada, sob pena de sofrerem os ônus políticos de decisões questionáveis pela opinião pública. Quanto às instituições privadas e estatais que comandam recursos de investimentos diretamente produtivos, estas não migrarão seus capitais para uma região, a não ser que vislumbrem inequívocas oportunidades de negócios rentáveis.

Ora, como é impraticável que a população de uma região possa manter nível adequado de padrão de vida, baseando-se apenas em transferências e subsídios públicos e privados extra-regionais duradouramente, torna-se indispensável dimensionar as potencialidades internas da região, disponíveis para induzir investimentos de infra-estrutura econômica e investimentos diretamente produtivos, os quais poderão promover processos de crescimento dos níveis de emprego e de renda regional. Assim, como primeiro passo para se analisar o processo de desenvolvimento de uma região, cabe uma primeira indagação: a região tem efetivamente um elevado potencial de crescimento econômico ou os problemas de sua população terão de ser equacionados através dos efeitos limitados das políticas distributivas de transferências intergovernamentais?

Mas existem muitas regiões, com elevado grau de potencialidades econômicas a serem exploradas por iniciativas locais ou pela atração de recursos (financeiros, humanos, institucionais, etc.) extra-regionais, que continuam ainda subdesenvolvidas. Cabe, pois, uma segunda indagação nesta Introdução: que fatores podem levar uma sociedade regional a promover endogenamente a mobilização de suas potencialidades de desenvolvimento?

Se uma região para se desenvolver ficar apenas à espera de que ocorram mudanças aleatórias ou erráticas que venham de fora sob o patrocínio

político do Governo Federal e do Governo Estadual ou de instituições privadas em busca de oportunidades de negócios lucrativos, certamente perderá o controle que ainda pode exercer sobre o seu destino e, com diz Sêneca, não há vento favorável para quem não sabe para onde quer ir.

Neste texto, procuramos mostrar como uma determinada região pode trabalhar para o seu próprio desenvolvimento a partir de um esforço endógeno de organização social, tomando como referência, para reflexões específicas, a Região Semi-Árida do Nordeste Brasileiro.

## II. DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONCEPÇÕES FUNDAMENTAIS

1. Para delimitar as concepções fundamentais de um processo de desenvolvimento regional, é preciso, desde o início, distingui-la do mero processo de crescimento econômico. A localização e a implantação de novas atividades econômicas na Região Semi-Árida do Nordeste Brasileiro podem elevar os seus níveis de produção, de renda e de emprego a um ritmo mais intenso do que o crescimento de sua população, sem que, entretanto, ocorra um processo de desenvolvimento econômico e social. Os valores per capita do produto e da renda regional se expandem, denotando basicamente que a Região estará vivendo uma etapa favorável na sua trajetória de crescimento econômico e que, em média, estará havendo um aumento na quantidade de bens e serviços à disposição dos seus habitantes.

Este processo de crescimento econômico irá depender, principalmente, da capacidade da Região para atrair recursos (financeiros, tecnológicos, institucionais, etc.) nacionais e internacionais, públicos e privados, através de diferentes modalidades (negociação de projetos; transferências intergovernamentais de natureza não-constitucional, etc.). Dependerá, também, dos impactos que as políticas macroeconômicas e setoriais terão sobre a economia regional; estas políticas comandadas principalmente pelo Governo Federal, geram condições externas às decisões regionais que podem ou estimular ou freiar o crescimento econômico da Região, de acordo com os rebatimentos específicos destas políticas sobre sua estrutura produtiva. Quase sempre, estas políticas são, por si só, predominantes e capazes de explicar o crescimento econômico e a evolução da renda de uma determinada região.

Por outro lado, o processo de desenvolvimento da Região, que pressupõe o seu crescimento econômico, dependerá, fundamentalmente, da sua capacidade de organização social que se associa ao aumento da autonomia regional para a tomada de decisões, ao aumento da capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo processo de crescimento local, a um crescente processo de inclusão social, a um processo permanente de conservação e preservação do ecossistema regional. Esta





capacidade de organização social da Região é o fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento, através de uma complexa malha de instituições e de agentes de desenvolvimento, articulados por uma cultura regional e por um projeto político regional<sup>1</sup>.

Segundo esta concepção, o desenvolvimento de uma determinada região pressupõe:

- um crescente processo de autonomia decisória;
- um crescente capacidade regional de captação e reinversão do excedente econômico;
- um crescente processo de inclusão social;
- uma crescente consciência e ação ambientalista;
- uma crescente sincronia intersetorial e territorial do crescimento;
- uma crescente percepção coletiva de pertencer à região.

2. Podemos apresentar o que se entende por uma crescente sincronia intersetorial e territorial no processo de desenvolvimento regional através dos impactos econômicos prováveis que uma nova atividade introduzida numa certa área geográfica pode, teoricamente, exercer sobre sua economia. Esta apresentação é feita, didaticamente, através da ilustração com seis gráficos e alguns setores produtivos intensivos de recursos naturais.

Inicialmente, o Diagrama II.1. mostra os impactos econômicos prováveis em termos do mercado de trabalho, do nível de produção regional do nível de renda regional e do nível de arrecadação fiscal. Para compreender o significado dos diversos multiplicadores que aparecem neste diagrama, é preciso analisar os efeitos que a nova atividades pode gerar na economia da região, os quais são classificados em:<sup>2</sup>

- Efeitos de dispersão ou de encadeamento para trás: dada a estrutura tecnológica da nova atividade econômica, esta necessitará de determinadas quantidades de insumos para produzir determinadas quantidades de produtos. A economia da região pode se beneficiar destes efeitos diretos de encadeamento para trás, produzindo parcela significativa destes insumos através do sistema produtivo existente ou da implantação de novos projetos industriais; os encadeamentos para trás

<sup>1</sup> Boisier, S. *El Dificil Arte de Hacer Región*. Centro de Estudios Regionales Andinos Cusco, Peru, 1992

<sup>2</sup> Schwatzman, J. "A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional" in Haddad, P. R. (org) *Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial*, IPEA, Rio, 1975, Haddad, P.R. (org.) *Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise*, BNB, Fortaleza, 1989.



podem gerar várias rodadas de efeitos positivos para a economia da região, pois as atividades beneficiadas pelos efeitos diretos necessitarão também de insumos, parcela das quais poderá, eventualmente, também ser produzida na própria região (efeitos indiretos): exemplo no Diagrama II.2..

- Efeitos de dispersão ou de encadeamentos para frente: trata-se de beneficiamentos que podem ser realizados com os produtos da nova atividade econômica na própria economia da região, através de efeitos causados em atividades que utilizam estes produtos como insumos: exemplo no Diagrama II.3.

- Efeitos induzidos: são os provocados pela demanda final de bens de consumo ou de bens de capital em função do crescimento da renda regional; a implantação da nova atividade econômica na região e a produção resultante dos efeitos de encadeamento promoverão uma expansão nos mercados locais, a qual pode estimular o crescimento na produção regional para o atendimento do consumo privado ou dos investimentos reais, dependendo do potencial de diversificação da economia regional: exemplo no Diagrama II.4..

- Efeitos Fiscais: dadas as características do sistema fiscal do País, o desenvolvimento de uma nova atividade econômica, com suas repercussões em atividades satélites ou complementares e sobre o processo de urbanização na região, sempre irá conduzir ao crescimento das receitas tributárias da região (próprias ou de transferências), por causa do aumento da circulação de mercadorias, da expansão dos setores terciários e dos acréscimos nos valores patrimoniais privados: exemplo no Diagrama II.5.

Os multiplicadores regionais que podem ser derivados desta seqüência de impactos mostram que a expansão da produção, da renda, do mercado de trabalho e da arrecadação fiscal provocada pela nova atividade econômica, dependerá das estruturas de demanda final e da produção da economia regional, assim como da legislação tributária em vigor no país. Quanto maior o grau de interdependência produtiva e quanto menor o grau de "vazamentos" nos fluxos de produção e de renda da região para outras regiões, maiores serão os valores dos efeitos multiplicadores. Assim, por exemplo, se ocorrem importação de matérias-primas, importação de bens de consumo, pagamentos de dividendos, de serviços de assistência técnica, de custos financeiros, etc., isto leva a que os impactos econômicos sobre a região sejam bem menores.

Uma economia regional, cuja base produtiva é constituída predominantemente de um único tipo de bem, é extremamente vulnerável. Os choques adversos no preço deste bem nos mercados extra-regionais, o aparecimento de substitutos ou a exaustão do mesmo, sem que, num dado lapso





de tempo, a estrutura produtiva da região tenha se diversificado, coloca problemas de difícil solução, pelo menos no curto e médio prazos.

Conclui-se, pois, que uma das condições para que uma atividade econômica que se localiza numa região possa promover o desenvolvimento sustentável desta região e não estimule apenas um ciclo de crescimento instável e pouco duradouro, é indispensável que haja uma difusão do dinamismo da expansão da nossa atividade econômica para outros setores da economia regional, vale dizer, que esta atividade se articule de maneira adequada com o sistema produtivo regional. (ver Diagrama II.6.).

A pior situação para o processo de desenvolvimento de uma região sob o aspecto analisado poderá ocorrer quando houver a convergência dos seguintes fatores relacionados com a implantação de uma nova atividade econômica:

- se a região estiver exportando produtos de grande peso gerados pela nova atividade, o transporte de retorno tende a ocorrer com capacidade ociosa, reduzindo-se o frete de retorno; diante de fretes de retorno mais baixos, eleva-se a capacidade competitiva para as importações, inibindo-se possíveis atividades locais substitutivas de importação voltadas para a demanda regional (impacto reduzido para os efeitos de encadeamento e para os efeitos induzidos);
- se o perfil de distribuição de riqueza e de renda pessoal da nova atividade não for suficiente para provocar a desconcentração da distribuição prevalecente (ou que, até mesmo, atue na direção de reforçar o padrão concentrador), serão menores os efeitos induzidos para promover a expansão do mercado interno regional;
- se os capitais investidos na nova atividade forem originários de outras regiões, não se conseguirá internalizar os excedentes financeiros gerados no novo ciclo produtivo, os quais "vazam" para regiões desenvolvidas, implicando na reduzida capacidade de auto financiamento para se promover a diversificação da estrutura produtiva regional.

Nesta situação hipotética, caracterizamos um cenário pessimista para o desenvolvimento de uma região que poderia se denominar de "enclave econômico regional", com todos os efeitos perversos em termos da limitada capacidade de difusão e de dinamismo de uma atividade econômica sobre o desenvolvimento da região. Este cenário não é totalmente irrealista, quando examinamos a experiência histórica de algumas regiões produtoras de alimentos ou de matérias-primas minerais, cujo crescimento econômico ocorreu a partir da formação de uma base econômica para a exploração de recursos naturais ainda que submetidos a primeiros processamentos. O cenário permite, também, que se vislumbre o esforço de planejamento a ser feito para que se revertam as tendências restritivas ao desenvolvimento

da região e, ao mesmo tempo, esclarece alguns dos motivos pelos quais muitos dos ciclos econômicos, que vieram acontecendo historicamente em diversas regiões brasileiras, não foram capazes de dinamizar de maneira sustentável o processo de desenvolvimento destas regiões.

3. Há, em geral, uma expectativa de que este conjunto de impactos prováveis de uma nova atividade sobre o processo de desenvolvimento de uma região tenha maiores chances de ocorrer a partir da implantação de grandes projetos de investimento na sua economia, uma vez que estes estariam articulados com cadeias produtivas de maiores impliudes intersetoriais e expressão econômica.

Como se sabe, o ciclo de expansão da economia brasileira nos anos setenta foi caracterizado pela concepção e implementação de inúmeros grandes projetos de investimento. Por grandes projetos de investimentos se entende, usualmente, uma expressão que abrange "grandes unidades produtivas, a maioria das quais para o desenvolvimento de atividades básicas, como arranque ou início de possíveis cadeias produtivas para a produção de aço, cobre e alumínio; outras para a extração de petróleo, gás e carvão, dedicadas à sua exploração em bruto e/ou transformação em refinarias ou centrais termelétricas ... grandes represas e obras de infra-estrutura ... complexos industriais, portuários, e, em outra escala, usinas nucleares, geotérmicas, etc."<sup>3</sup>.

No caso brasileiro, a preocupação específica com os grandes projetos de investimentos se deve, em grande parte, aos dramáticos custos diretos e indiretos em termos de danos ao meio ambiente e ao processo de desenvolvimento sócio-econômico das áreas em que se inserem.

As razões para estes danos são múltiplas. Do ponto de vista político, a maioria destes projetos foi concebida e implementada durante um período de autoritarismo político no qual os grupos mais afetados pelos danos sociais e ecológicos não tiveram a oportunidade de manifestar suas críticas, propostas ou dissidências. Do ponto de vista social, muitos destes projetos ocorreram numa etapa histórica, na qual a consciência ecológica ainda não estava presente como força contestatória junto à opinião pública nacional. Do ponto de vista técnico, registra-se que, na análise e avaliação destes projetos para fins de financiamento, não se incorporavam, nos seus fluxos de caixa, os custos sociais e ecológicos de sua implantação e operação, visando a obter algum critério de investimento que calculasse a rentabilidade social dos projetos incluindo as suas externalidades (impactos ambientais).

Na verdade, os grandes projetos de investimentos ou os pólos de desenvolvimento, como são muitas vezes denominados, são questionados, prin-

<sup>3</sup> Vainer, C.B. "Grandes Projetos de Organização Territorial: Os Avatares do Planejamento Regional" in Margulis, S. (ed) **Meio Ambiente: Aspectos Técnicos e Econômicos**: IPEA, Brasília, 1990.





principalmente, por causa de seus impactos regionais negativos. No caso específico dos grandes projetos de investimento implantados no Brasil durante as três últimas décadas, algumas das principais críticas são as seguintes:

- a) os gastos governamentais ficaram, fundamentalmente, orientados no sentido de garantir os investimentos de infra-estrutura econômica necessários para dar suporte à promoção destes projetos nas áreas periféricas, o que minimizou a produção de serviços básicos de natureza social para o conjunto da população nestas áreas;
- b) a modernização e a integração da economia das áreas periféricas a partir destes investimentos criaram uma acentuada dependência em relação a fatores de produção e a componentes da demanda advindos de fora, agravando o problema do subemprego e dos "vazamentos" de renda;
- c) o emprego gerado durante a fase de implantação dos projetos se reduz de forma significativa durante a fase de operação, com o agravante de que as necessidades de capacitação diferem em ambos os momentos, condenando ao subemprego ou desemprego grandes setores de migrantes não-capacitados.
- d) o efeito conjugado destas ações resultou no agravamento da natureza dualística das economias regionais da periferia; no acréscimo dos diferenciais de renda e de produtividade entre as áreas urbanas e rurais; no aumento das desigualdades sociais entre grupos residentes nestas regiões; e, em geral, no uso predatório de sua base de recursos naturais;

As atitudes prevalecentes em relação aos grandes projetos de investimento ou os pólos de desenvolvimento têm passado por três fases:

- 1a) otimismo quanto às possibilidades de induzir o crescimento em alguns poucos centros, com subsequente geração de efeitos de transbordamento regional;
- 2a) pessimismo quanto à efetividade das expectativas de realização dos efeitos de transbordamento previstos, tendo em vista os inúmeros "enclaves" que se formaram a partir dos pólos de desenvolvimento;
- 3a) uma perspectiva mais ampla dos centros de crescimento como um dos aspectos de um processo de planejamento mais compreensivo do desenvolvimento regional.

Dentro desta última linha, deve se dar especial atenção ao fato de que os grandes projetos de investimento não resultam apenas em mazelas eco-

nômicas, sociais, culturais ou ambientais nas regiões em que se inserem, como parece encerrar a análise de alguns casos pesquisados no Brasil. Eles podem contribuir de maneira significativa e insubstituível para a redefinição das potencialidades de desenvolvimento nestas regiões, através da melhoria na sua infra-estrutura econômica e social, assim como da melhoria de acessibilidade aos mercados externos à região e da ampliação da disponibilidade de novos fatores locais (economias de urbanização, mão-de-obra qualificada, disponibilidade de insumos, etc.).

Neste contexto, as ações de políticas de desenvolvimento regional, no entorno das áreas em que se localizam os grandes projetos de investimento, devem se orientar no sentido da consolidação e da diversificação da base produtiva regional através do aproveitamento das oportunidades de investimento potencialmente geradas pelos seus efeitos de dispersão para frente e para trás, definidos a partir das respectivas cadeias produtivas, assim como pelos seus efeitos induzidos.

Como é de se esperar que, a partir do novo ciclo de expansão da economia brasileira, surja a imperiosa necessidade de realizar novos grandes projetos de investimento (nos setores de energia, de infra-estrutura de transporte, de complexos industriais, etc.), é fundamental que as lições apreendidas do passado sobre a execução de projetos de grande porte seja inteligentemente absorvida e que estes novos investimentos possam vir a se concretizar também com novas características: mais articulados com a base produtiva regional; com maior amplitude distributiva; com melhor definição e controle de seus impactos ambientais; com maior liderança empresarial do setor privado, ficando o Estado limitado às suas funções tradicionais. Quais seriam estes novos grandes projetos de investimento?

Não temos mais a oportunidade de identificar um grupo de setores produtivos que, ao ser promovido, poderia garantir por si só a retomada do crescimento econômico brasileiro segundo sua trajetória histórica de 6 a 7% ao ano, como ocorreu nos diversos estágios do processo de substituição de importações de JK a Geisel. É evidente que há diversos projetos de investimento de infra-estrutura econômica, de modernização tecnológica e de expansão das unidades existentes que poderiam potencialmente puxar o crescimento da economia; mas nenhum se caracteriza como o carro-chefe para acomodar a intensidade indispensável a este crescimento.

Talvez seja razoável pensar que o novo ciclo de expansão da economia brasileira deverá ser comandado pela promoção de eixos espaciais de desenvolvimento, organizados em torno de grandes estruturas de diferentes formas de investimentos em transporte e energia, em áreas que apresentem vantagens competitivas internacionais para a exploração e beneficiamento de recursos naturais, renováveis e não-renováveis. Alguns exemplos podem ser ilustrativos: a) aproveitamento integrado dos





recursos da Bacia do Araguaia - Tocantins com a implantação das eclusas de Tucuruí, para se obter um longo trecho navegável para o transporte de excedentes produtivos; b) o uso integrado dos recursos naturais e energéticos do Vale São Francisco, consolidando experiências bem sucedidas de agricultura irrigada; c) a identificação da melhor alternativa econômica para escoar pelo Pacífico a produção agrícola do Noroeste Brasileiro; d) a complementação do complexo mineiro-metalúrgico-mecânico de Carajás, buscando alternativas energéticas compatíveis com o uso racional do ecossistema Amazônico; e) um programa de investimentos em infra-estrutura física no eixo Manaus/Boa Vista, visando a conquistar o acesso aos mercados do Atlântico Norte e Caribe, assim como buscar maior competitividade estrutural da Zona Franca de Manaus; f) a reestruturação tecnológica e locacional da agroindústria do Sul do Brasil para enfrentar os desafios da concorrência no eixo de influência direta do Mercosul; g) a projeção de corredores de transporte ferroviário (como o do Centro-Leste) para dar competitividade internacional à nossa produção de grãos; etc..

São grandes projetos de investimento - alguns já detalhadamente analisados e outros em nível de concepção inicial - que exigem cuidados especiais com seus impactos ambientais, além de engenharia financeira criativa e não-inflacionária, num Mundo à busca de oportunidades de investimento com rentabilidade sustentável. E, principalmente, necessitam de uma nova liderança política que não se perca dos emaranhados da macroeconomia de curto prazo e que tenha compromisso de dar à nossa população um nível de vida compatível com as grandiosas potencialidades do País.

Finalmente, para a identificação das características mais adequadas para se promover o desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste Brasileiro, vale a pena destacar também as principais conclusões sobre a influência das políticas econômicas na escolha de tecnologias e no desenvolvimento das pequenas e médias empresas, que vêm sendo obtidas em diversas pesquisas e inúmeros seminários internacionais, patrocinados pelo Overseas Development Council (ODC) e Appropriate Technology International<sup>4</sup>, as quais se contrapõem às concepções dos grandes projetos de investimento:

" define-se uma tecnologia apropriada como a tecnologia que faz o melhor uso dos recursos de uma região ou país para atingir os seus objetivos de desenvolvimento; estes objetivos incluem o desejo de se conseguir um crescimento econômico sustentado, de garantir uma participação abrangente e equânime no processo de crescimento, de permitir a toda a população satisfazer suas necessidades básicas e de proteger o meio ambiente;

<sup>4</sup> Stewart, F; Thomas, H.; and de Wilde, T.(ed.) *The Other Policy*; IT Publications. Washington, 1990.

" a tecnologia apropriada tende a ser mais intensiva de mão-de-obra e de menor escala, a utilizar materiais locais e a incluir técnicas e produtos especialmente adaptados para a produção rural, com características dos produtos mais compatíveis com as necessidades da massa dos consumidores de renda menor,; entretanto, algumas tecnologias apropriadas envolvem produção de maior escala e podem não ser definitivamente para uso rural;

" tecnologia apropriada é um conceito flexível; a tecnologia apropriada deve ser eficiente e relevante para cada ambiente; uma tecnologia eficiente é aquela que maximiza o valor da produção em relação aos custos dos recursos, quando estes recursos são avaliados adequadamente, levando em consideração os custos de oportunidade e benefícios sociais, e não apenas os custos e preços de mercado; não é desejável sacrificar produção para adotar tecnologias ineficientes; da mesma forma, uma tecnologia intensiva de mão-de-obra ineficiente não beneficiará aqueles que a utilizam no longo prazo porque perpetuará os níveis de rendas baixas.

" diversos estudos empíricos demonstram que: em diferentes situações, o custo de capital por pessoa empregada é muito menor na tecnologia de menor escala do que na de maior escala; custos de capital por unidade de produção são também menores para as tecnologias de menor escala; o uso de mão-de-obra é muito maior nas tecnologias de menor escala, com o volume de emprego gerado para o mesmo nível de produção, podendo chegar a ser até cinco vezes maior; em muitos casos de produção agrícola ou agroindustrial, a tecnologia mais intensiva de mão-de-obra tem custos menores e mais competitivos do que a alternativa intensiva de capital.

4. A questão da articulação entre a escala de produção, a tecnologia apropriada e a competitividade empresarial deve ser colocada como ponto essencial para a concepção do desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste Brasileiro. Qualquer que seja a opção feita sobre a melhor composição tecnologia-escala de produção, é indispensável que o processo de desenvolvimento da Região esteja apoiado num conjunto de empreendimentos empresariais que demonstrem inequívoca competitividade dinâmica no médio e no longo prazo, levando em consideração, de um lado, que a economia brasileira está atualmente mais desregulamentada, mais privatizada e mais aberta para a concorrência inter-regional e internacional e, do outro lado, que não se podem menosprezar os impactos econômicos, sociais e políticos dos processos de transformação desencadeados a partir da III Revolução Científica e Tecnológica, desde os anos setenta.

As características dos novos produtos, dos novos processos e das novas técnicas de gestão, que emergiram a partir desta Revolução, deter-





minaram mudanças profundas na divisão social e espacial do trabalho<sup>5</sup>, nos modelos de organização empresarial, nas relações capital e trabalho. Entre estas características, podem se destacar: a) uma tendência em direção à intensidade de informações em vez da intensidade em materiais e energia predominante no sistema de produção convencional; b) a emergência da flexibilidade nos processos de produção, desafiando o conceito tradicional de economias de escala em produção de massa, na medida em que, para conseguir elevar a produtividade, não é mais necessário realizar um grande volume de produção (sistemas de produção flexível); c) a difusão de um novo conceito de eficiência organizacional, tendendo mais para sistematização do que para automação.

Uma questão que se coloca, de imediato, é a da integração e da desintegração industrial e seus rebatimentos espaciais, ou, mais especificamente, o problema do processo da divisão social do trabalho e de suas repercussões sobre a concentração ou a dispersão das atividades produtivas em escala global e em escala nacional. Esta discussão pode ser apresentada, resumidamente, da seguinte forma: a) a firma pode ser considerada com sendo um sistema de trocas internas a partir de um conjunto de processos de trabalho, simultaneamente articulado com um sistema de trocas externas com outras firmas; b) as firmas podem, assim, serem dispostas ao longo de um continuum cujas extremidades são definidas pela desintegração funcional de um lado, e a integração funcional, do outro, e no qual as posições intermediárias são determinadas a partir das variações dos custos relativos das transações externas; c) estes custos irão variar na medida em que as características técnicas e sociais dos processos de trabalho são reajustadas pelos novos investimentos e pelas estratégias organizacionais perseguidas pelas decisões empresariais.

A partir da análise das interrelações entre progresso e escala de produção, é possível identificar situações variadas em que se explica a lógica básica da integração e da desintegração industrial. Em princípio, pode se demonstrar que "quando muitos processos industriais atingem sua escala ótima em diferentes níveis de produção, haverá fortes pressões correspondentes para ocorrer a desintegração vertical ... uma pré-condição evidente para a desintegração ocorrer é a que o mercado para produções à frente seja suficientemente amplo de tal forma que produtores especializados possam existir como entidades independentes... como um corolário, a desintegração tenderá a ocorrer na medida em que a demanda total cresça".

Assim, a partir de uma melhor compreensão dos aspectos econômicos da integração vertical, da divisão do trabalho e das possibilidades de resíntese dos processos de trabalho através da agregação de novas opera-

<sup>5</sup> As observações que se seguem, nesta seção, são sumarizadas do artigo de Haddad, P.R. "Reforma e Modernização do Estado na América Latina - Reflexões a Partir da Experiência Brasileira" a ser publicado na REM (Revista Escola de Minas) da UFOP, onde está indicada a bibliografia de referência de texto.



ções mecânicas, é possível identificar os prováveis efeitos sobre a globalização dos processos econômicos e os novos padrões de organização espacial da produção. Somente esta compreensão dos fatores determinantes das transformações produtivas poderá orientar, de maneira consistente, o processo de promoção da industrialização regional.

Nesta redefinição, surge, com destaque, a exigência de ser repensada as formas de relacionamento entre os interesses do capital e os interesses do trabalho para adaptá-las aos sistemas de produção flexível e às novas técnicas de gestão industrial. Observa-se que os setores, que estão fortemente sustentados por atividades intensivas de ciência e tecnologia, apresentam reduzida ou inexpressiva demanda de fatores de produção convencionais: recursos naturais, mão-de-obra não-qualificada ou semi-qualificada ou, até mesmo, insumos de transporte. Como a disponibilidade relativa destes elementos vinha se constituindo, até recentemente, nos fatores predominantes da decisão locacional nos projetos de investimento num sistema de concorrência internacional e inter-regional, é preciso analisar que novos fatores poderão estar influenciando a atração dessas atividades na configuração da nova geografia industrial em escala global e nacional.

Como a importância de trabalhadores especializados, técnica e profissionalmente, é crucial para as atividades de alta tecnologia, os estudos recentes dos padrões locacionais destas atividades em escala nacional ou global tem destacado a heterogeneidade do fator trabalho e distinguido diferentes dimensões que explicam sua variabilidade não apenas em termos das características de mercado (qualificação, segmentação, desempenho, etc.), mas também na perspectiva da Economia Política (relações de classe, transformações na divisão inter-regional do trabalho, nova divisão internacional do trabalho, etc.). Investigações empíricas como as de Malecki, que estudou as tendências locacionais de quatro setores de alta tecnologia nos Estados Unidos (equipamentos de computação eletrônica, semicondutores, instrumentos médicos e cirúrgicos, programação de computadores), não deixam de registrar quase sempre o trabalho como um dos três fatores fundamentais (lado a lado com a disponibilidade de infra-estrutura especializada e de economias de aglomeração) para explicar os padrões de localização destes setores, onde, muitas vezes, não se precisa pouco mais do que "um bloco de anotações e um lápis apontado" em mãos inteligentes para se iniciar uma nova atividade econômica. Neste sentido, coloca-se para o Poder Público, que pretende estimular a reestruturação de seus sistemas produtivos para se inserirem no processo de globalização econômica, a questão de promoção de políticas de desenvolvimento científico e tecnológico e de qualificação de seus recursos humanos.

Estas observações sobre as transformações produtivas que vêm ocorrendo a partir da III Revolução Científica e Tecnológica e os seus determinantes locacionais poderiam ser estendidas amplamente visando a





aprofundá-las ou a diversificá-las. Entretanto, para formular uma estratégia de desenvolvimento, econômico e social para a Região Semi-Árida do Nordeste Brasileiro, é indispensável destacar que o processo de promoção das atividades econômicas, rurais e urbanas, deve privilegiar a análise e a avaliação dos projetos de investimento, que sejam capazes de sobreviver num contexto de competitividade global.

5. Uma concepção adequada de desenvolvimento regional deve conter, como elemento essencial, um crescente processo de inclusão social. Esta preocupação deriva do fato de que, dados empíricos mais recentes<sup>6</sup> não revelam a existência de nenhuma correlação geral e sistemática entre crescimento econômico e distribuição de renda. Concretamente, mostram que:

- a desigualdade não aumenta numa primeira fase do processo de crescimento econômico para depois se atenuar; existem quase tantos países em desenvolvimento em que a desigualdade aumenta, como países em que esta diminui, nesta primeira fase;

"a desigualdade não tende a se tornar mais aguda nos países em desenvolvimento mais pobres, do que nos menos pobres;

- a desigualdade não tende a se tornar mais aguda, quanto mais rápido seja o crescimento econômico;

- uma desigualdade maior inicialmente não induz a um crescimento maior posteriormente;

- crescimento e equidade podem ser objetivos conflitivos como podem chegar a ser complementares ou independentes; a relação dependerá das políticas que se adotem; as maiores possibilidades de conflito podem ocorrer entre aquelas políticas em que ambos objetivos são complementares no longo prazo, mas contrários no curto prazo, como por exemplo: a maioria das políticas ambientais de sustentabilidade ou políticas de inversões em capital humano com longos períodos de gestação, como as da educação formal;

- neste sentido, em primeiro lugar, deve se dar prioridade àquelas políticas que permitam a implementação dos objetivos de equidade e de crescimento de forma simultânea e complementar; em segundo lugar, devem vir as políticas em que estes objetivos sejam relativamente independentes um do outro; em último lugar, e somente quando forem indispensáveis, devem se aplicar as políticas em que ambos os objetivos estejam em conflito.

<sup>6</sup> CEPAL, *Equidad y Transformación Productiva: Um enfoque Integrado*. Santiago de Chile, 1992.

Em termos de seu conteúdo doutrinário, há duas orientações básicas na formulação e na execução destas políticas: a ortodoxia liberal e a social democracia. Em relação à equidade social, a ortodoxia liberal vem propondo que se limite ao máximo o grau de intervenção de Estado na economia, reduzindo-se a participação de programas governamentais e de regulamentações públicas na alocação de recursos, na estabilização do sistema econômico e, também, na distribuição dos frutos do crescimento. Para restabelecer a "liberdade de escolha" dos cidadãos, propõe que se restrinjam a participação do Estado na economia à produção de bens e serviços públicos tradicionais, e a sua influência, sobre o funcionamento das economias de mercado. Argumenta-se, também, pelo restabelecimento das forças autônomas de mercado como processo mais eficiente e justo de distribuição de renda e de riqueza, já que as desvantagens dos pobres nos mercados políticos, onde se disputam recursos de programas sociais, tendem a tornar-se tão grandes quanto nos mercados econômicos. Ademais novos acréscimos por justaposição do poder público para qualquer propósito (inclusive o de eliminar os bolsões de pobreza de uma sociedade) aumentam o risco de que o Governo, em lugar de servir à maioria dos cidadãos, torne-se um instrumento através do qual alguns cidadãos tenham vantagens sobre os outros.

Por outro lado, num estilo social-democrata, admite-se como indispensável a intervenção do Estado, através de políticas públicas, de natureza compensatória, para superar a realidade observada em diversos países da América Latina, nos quais existem muitos grupos sociais vivendo em regime de pobreza absoluta. Admite-se, também, que esta insensibilidade ao drama social tem sido tanto maior, quanto maior têm sido os meios de que se dispõe para superá-lo, e não se podendo esperar simplesmente que as forças de mercado promovam esta superação sem "as tiranias do controle", como sonham os liberais ortodoxos.

Neste sentido, constatou-se, em diversos países, que a compatibilidade entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social não se processa espontaneamente. Da aplicação das estratégias que se firmaram no pressuposto de que os objetivos redistributivos e de equidade ficassem subordinados à manutenção do crescimento acelerado do PIB, concluiu-se que a redução das desigualdades não foi atingida através de impactos indiretos gerados pela prioridade atribuída aos critérios de eficiência. Admitiu-se em princípio, que expandindo-se o produto e a base tributável da economia seria mais fácil para o poder público manipular maiores recursos, capazes de favorecer soluções para os problemas econômicos e sociais dos segmentos mais pobres da população; vale dizer, acreditava-se que o desenvolvimento social seria um subproduto cronológico do crescimento econômico.

Contudo, a experiência histórica vem demonstrando que a simples mobilização intensiva dos fatores de produção tende a reproduzir, agora sim, de forma espontânea, as condições sociais iniciais que lhe deram sus-





tentação. Assim, o poder indutor do crescimento econômico propicia maior diferenciação dos sistemas sociais sem, contudo, gerar mais equidade, pois esta não é impulsionada por nenhum mecanismo auto-sustentado, porquanto os efeitos genuínos do crescimento econômico estão estruturalmente vinculados aos imperativos da acumulação e à lógica da diferenciação social.

É indispensável, portanto, que, na formulação da estratégia de desenvolvimento para o Semi-Árido Nordeste, seja dada ênfase especial à articulação entre o processo de crescimento econômico e a distribuição de renda e de riqueza na Região. De um lado, é preciso que haja uma política educacional que qualifique a força de trabalho local para os postos de serviços a serem abertos em investimentos, particularmente naqueles intensivos de ciência e tecnologia, e, do outro lado, que parte do excedente econômico gerado pelo ciclo de expansão da economia regional seja internalizado (via sistema fiscal) para o financiamento de políticas sociais compensatórias para os grupos dos excluídos do Região. Do ponto de vista geral do País, espera-se que a busca da equidade social não se exprima apenas por um conjunto de políticas compensatórias de natureza social ou espacial, mas, principalmente, pelo estímulo a uma política de emprego e de renda em áreas em que há concentrações de bolsões de desempregados ou marginalizados socialmente. Dentro do processo de formulação e execução das modernas políticas públicas destinadas a estimular os avanços científicos e as mudanças tecnológicas, há uma grande oportunidade para se promover uma diferenciação inter-regional em benefício destas áreas, através da aplicação dos mais diversos instrumentos e mecanismos destas políticas específicas (orientação geográfica dos investimentos e das demandas das empresas estatais; localização de laboratórios de pesquisas e de centros de informação; tributação diferenciada de empresas, de acordo com sua orientação espacial; empréstimos subsidiados em benefício de empreendimentos nas áreas deprimidas; etc.), as quais poderão contribuir para a reorientação dos padrões locais tendenciais das atividades de alta tecnologia e favorecer a emergência e a consolidação de novos pólos de desenvolvimento no Brasil (pólos tecnológicos ou pólos de modernização tecnológica).

Finalmente, é preciso que, na estratégia de desenvolvimento da Região, se introduza uma crescente consciência e ação ambientalista através da adoção do conceito de sustentabilidade no processo de expansão da produção e do consumo, a fim de que a taxa de uso dos recursos regionais (particularmente, os naturais) seja no máximo igual à taxa de reposição e de conservação destes recursos. As novas Constituições, a do Brasil e as dos Estados da Federação, priorizaram, em vários de seus dispositivos, a indispensável condicionalidade de se incorporar a dimensão ambiental no processo de planejamento nacional e estadual. Entre estes dispositivos, destacam-se: a ação popular, que visa a anular atos lesivos ao meio ambiente; estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambi-

ente; sistemas de sanções penais e administrativas para as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente etc.. Estes e outros dispositivos constitucionais, ancorados em intensa mobilização política dos movimentos conservacionistas, nos darão certa segurança para afirmar que a preservação ambiental é uma tendência de peso ao longo dos próximos anos, trazendo como mudança uma concepção alternativa de desenvolvimento, na qual a questão dos ecossistemas não seja tratada à margem das principais decisões sobre a acumulação de capital e seus efeitos distributivos. As questões técnicas do processo de desenvolvimento sustentável deverão ter tratamento específico em outros estudos do grupo de Trabalho do Projeto Áridas que analisa os problemas de Economia, Ciência e Tecnologia (GT-V).

### III. CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO: ASPECTOS ECONÔMICOS.

1. Um processo de desenvolvimento endógeno se constrói a partir de um projeto político, que possa dar coesão e mobilização a segmentos significativos da população regional em torno de interesses coletivos e consensuais (modernização econômica; preservação ambiental; atenuação dos níveis de pobreza absoluta; diversificação da base produtiva; etc.) e a partir de um projeto cultural que forneça os laços da autoidentificação e do pertencer territorial através de uma permanente apropriação regional das culturais locais e de uma permanente apropriação regional da cultura universal <sup>7</sup>.

Entre os muitos casos registrados e documentados no Brasil, existem análises de experiências estaduais (Minas Gerais no período de 1968 a 1975; Ceará a partir de 1986), experiências locais (o Município de Toledo no Paraná; o Município de Itabira em Minas Gerais; etc.) e experiências setoriais (o Programa de Desenvolvimento de Comunidades, a partir de 1979 em Minas Gerais; o Pacto de Cooperação do Ceará a partir de 1986; a formação de pólos tecnológicos em São Carlos, Campinas, Santa Rita do Sapucaí; etc.). Nem todos estes casos constituem experiências feitas e completas de um processo de desenvolvimento endógeno tal como definido neste texto, mas são experiências em que dimensões essenciais deste processo estão presentes.

Nesta seção, iremos examinar apenas alguns aspectos econômicos de um processo de desenvolvimento endógeno relativos à competitividade dinâmica, à equidade social e à sustentabilidade ambiental. Outras dimensões mais relevantes da formação deste processo escapam aos objetivos deste texto por exigirem, para a sua análise, a disponibilidade de uma equipe de natureza interdisciplinar. Entre estas dimensões, destacam-se: as di-

<sup>7</sup> Boiser, S. *El Difícil Arte de Hacer Región*, Centro de Estudios Regionales Andinos, Cusco, Peru, 1992.





ferentes reações e comportamentos dos agentes regionais de desenvolvimento ao longo deste processo; as raízes históricas dos movimentos sociais regionais; as mudanças institucionais intervenientes; etc..

2 A delimitação de um sistema produtivo competitivamente dinâmico é absolutamente imprescindível para uma região que esteja inserida num país como o Brasil, que passa, de um lado, por um crescente processo de integração nacional desde o fim dos anos cinquenta, a qual vem estimulando a concorrência interregional; e, de outro lado, por um processo mais recente de integração global, que amplia o espaço da concorrência internacional. É difícil imaginar a sobrevivência de atividades econômicas na Região Semi-Árida do Nordeste que não disponham de competitividade dinâmica em termos de preço e de qualidade para enfrentar bens e serviços equivalentes que chegam aos seus municípios e localidades com custos de transportes e impostos alfandegários cada vez mais declinantes.

Neste sentido, é preciso, inicialmente, que se distingam as vantagens econômicas espúrias das vantagens competitivas dinâmicas específicas de cada região. As vantagens competitivas espúrias são aquelas que não se sustentam no longo prazo por estarem fundamentadas em incentivos fiscais e financeiros recorrentes (que podem desaparecer a partir das exigências de um programa de estabilização econômica), no uso predatório dos recursos naturais do ecossistema (que podem se restringir ou por limitações físicas ou por legislação ambiental), na sobreexploração da força de trabalho (que pode encontrar resistências políticas ou legais com o avanço da redemocratização) ou na informalidade e na clandestinidade de suas operações (que podem chocar-se com a modernização dos sistemas tributário e previdenciário).

As vantagens competitivas dinâmicas de uma região, aquelas que resistem aos processos de globalização e de integração da economia nacional, dependem, inicialmente, da sua dotação de recursos naturais e de sua posição relativa a outras regiões do país e do exterior. No médio prazo, pode-se afirmar que esta dotação corresponde simplesmente ao estoque dos recursos naturais que são requeridos, em algum grau mais significativo, pela economia nacional para atender às demandas interna e externa. À medida que os requisitos da economia se modificam no longo prazo, a composição e a dimensão do estoque se alteram e, nesse sentido, o significado do que seja "a dotação de recursos" de uma região muda com a dinâmica do crescimento econômico, ou seja, com os determinantes da demanda final (preferências dos consumidores, distribuição de renda, comércio exterior), com as condições tecnológicas de produção (surgimento de novos produtos e novos processos), da organização do sistema produtivo e de seu arcabouço político-institucional (legislação ambiental, normas de segurança, etc.).

Em geral, quando se pretende definir quais são as potencialidades de crescimento econômico de uma região a partir da sua dotação de recursos,

é preciso estar ciente de que o conceito de potencialidade de recursos é econômico e não físico. Ou seja, o valor de um recurso natural não é intrínseco ao material, mas depende da estrutura da demanda, dos custos relativos de produção, dos custos de transporte, das inovações tecnológicas que sejam comercialmente adotadas, etc..

Assim, poder-se-ia afirmar, à primeira vista, que o Polígono das Secas do Nordeste - a grande região semi-árida do Brasil - teria, aparentemente, um baixo nível de potencialidade de crescimento econômico com base na sua dotação de recursos naturais: o seu ecossistema é frágil em relação ao clima e à ocupação humana; normalmente, chove pouco e a chuva é mal distribuída; é muito acentuada a variabilidade do clima, tanto num mesmo ano como entre anos diferentes; qualquer variação climática pode provocar grandes secas ou grandes cheias; os níveis de produtividade agrícola são muito baixos, a produção é insuficiente para propiciar emprego e renda para as populações que, por isso, vivem em condições de grande pobreza e com tendências às migrações continuadas as quais se aceleram em períodos de secas periódicas <sup>8</sup>.

Entretanto, estudos mais recentes que reavaliaram estas potencialidades das regiões semi-áridas em diferentes países concluíram que, se forem adotados sistemas de produção apropriados ao seu ecossistema e formas eqüitativas de organização social, estas regiões possuem os recursos naturais necessários para o desenvolvimento de assentamentos humanos com maior grau de prosperidade econômica e bem-estar social. Além do mais, à medida que avançam os conhecimentos científicos e tecnológicos neste setor, mais se identificam novas potencialidades de crescimento das regiões semi-áridas no País e no exterior pela redefinição do valor econômico de seus recursos naturais.

Ainda numa primeira abordagem, o posicionamento competitivo de uma região no desenvolvimento nacional depende de sua posição geográfica em relação às demais regiões em termos de acessibilidade relativa. Quando se utiliza o termo acessibilidade no sentido de representar a soma das vantagens e desvantagens relativas para a produção de determinada mercadoria em alguma localidade ou região, tem-se em mente não apenas os obstáculos (custos) impostos à esta localidade ou região pela fricção da distância para reunir insumos e distribuir a produção. A questão dos custos relativos é crítica: uma oportunidade favorável em alguma localidade ou região pode não ser explorada devidamente por causa da existência de uma melhor oportunidade em outra localidade ou região. Portanto, a incorporação das noções de custos de oportunidade e de concorrência são importantes para a melhor compreensão do conceito de acessibilidade <sup>9</sup>.

<sup>8</sup> ICID *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Semi-Árido*. Brasília, 1992.

<sup>9</sup> Dodds, V. and Perloff, H. *How A Region Grows* CED, Washington, 1963.



Examinando as regiões de um país em termos de custos e mercados (ou acessibilidade a insumos e mercados) para os requisitos de indústrias específicas e para todas as atividades econômicas tomadas em conjunto, é possível obter uma tipologia que diferencia as regiões em função dos seus potenciais de crescimento. Nessa tipologia, o acesso a insumos indica não apenas recursos básicos mais também as fontes intermediárias.

Neste sentido, é possível identificar o seguinte posicionamento competitivo para a Região Semi-Árida do Nordeste Brasileiro:

**a) má acessibilidade aos mercados da própria Região.**

O mercado interno de uma região é, em geral, função de três vetores principais: o tamanho da população regional; o seu nível geral de produtividade; o grau de concentração na sua distribuição pessoal e familiar de renda e de riqueza. Quanto maior a população, maior o nível de produtividade (quanto maior a capacidade de produzir, maior a capacidade de consumir) e mais bem distribuída a renda de uma região, maior será a dimensão de seu mercado interno. Ora, no Semi-Árido do Nordeste, é frágil o sistema produtivo e problemas prementes de desertificação acarretam queda vertiginosa da capacidade produtiva dos recursos naturais, os quais, somados à questão fundiária, levam os níveis de produtividade agrícola para patamares extremamente baixos. Esta fragilidade da base econômica do Semi-Árido, associada aos padrões demográficos prevalentes (queda nas taxas de fecundidade; evolução recente da mortalidade; reorientação dos processos migratórios interregionais e intraregionais), afeta diretamente a capacidade de retenção da população regional em escala suficiente para inviabilizar a formação de mercados espacialmente concentrados na Região. Finalmente, a acessibilidade ao mercado da própria Região é restrita uma vez que é muito elevado o grau de concentração na sua distribuição de renda e de riqueza.

**b) má acessibilidade aos insumos básicos da própria Região.**

Relativamente a outras regiões do País com melhor dotação de recursos naturais renováveis e não renováveis (como diferentes áreas da Amazônia) ou com maior diversificação de sua estrutura produtiva (como diversas áreas do Sul e do Sudeste), a Região Semi-Árida do Nordeste Brasileiro dispõe de má acessibilidade (desvantagem locacional relativa) aos insumos da própria Região, pois a sua base de recursos naturais é pouco densa e menos diversificada e sua estrutura produtiva contém um número pouco expressivo de atividades regionais já instaladas, considerando-se não apenas os recursos básicos, mas também as fontes intermediárias.

**c) má acessibilidade a insumos básicos de fontes externas à Região e má acessibilidade aos mercados fora da Região.**



O processo de desconcentração industrial no Brasil que se observa desde os anos setenta representou um relativo declínio da elevada participação da Área Metropolitana de São Paulo em termos do total nacional de emprego e do valor de transformação industrial. Entretanto, este processo de desconcentração espacial não beneficiou indistintamente a todas as áreas ou regiões do País. Ao contrário, ele ocorreu em poucas e selecionadas áreas ou regiões em torno de eixos de desconcentração que estão no próprio Estado de São Paulo ou em seu campo aglomerativo de influência comandada por corredores de transporte. Neste sentido, é mais apropriado considerar a organização espacial do Brasil como um caso de desenvolvimento poligonal, onde "um limitado número de novos pólos de crescimento ou regiões têm capturado a maior parte das atividades econômicas"<sup>10</sup>. Como consequência desta dinâmica espacial de desenvolvimento, regiões como o Polígono das Secas que se encontram fora dos eixos dinâmicos de desconcentração do País enfrentam enormes dificuldades para ter acesso a insumos básicos e a mercados fora da Região.

Ora, este conjunto de acessibilidades desfavoráveis aos mercados de insumos e de produtos da própria Região e de fontes externas à Região sugere uma posição de partida para as áreas do Semi-Árido do Nordeste de desvantagens relativas do ponto de vista da localização de atividades (já instaladas ou a se instalarem) que possam ganhar vantagens competitivas dinâmicas em termos de processos de concorrência interregional ou internacional. Entretanto, este raciocínio é válido apenas como posição de partida pois, como vimos:

- a) o conceito de economicidade privada ou social de um recurso natural pode ser redefinido em função de inovações tecnológicas, da organização social da produção e de mudanças na estrutura da demanda;
- b) progressos no conhecimento mais aprofundado sobre a dotação de recursos da Região permitem definir taxas apropriadas de sua exploração, determinar fatores limitantes a esta exploração, reconhecer ambientes naturais em condições específicas de equilíbrio precário ou instável, definir programas de preservação e conservação do meio ambiente, etc.;
- c) em grande parte, os fatores que determinam as diferentes formas de acessibilidade de uma região e suas conseqüentes vantagens e desvantagens competitivas mais dinâmicas são do tipo man-made, isto é, reproduzíveis na escala necessária desde que submetidos a um processo de programação regional apropriada (infra-estrutura econômica e social; formação de recursos humanos; centros de pesquisa especializada; etc.).

Em geral, podemos afirmar que a competitividade dinâmica de uma região dentro de um sistema de concorrência espacial, particularmente para as atividades que não se vinculam diretamente à sua dotação de recursos

<sup>10</sup> Diniz, C.C. "Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização" in *Nova Economia*, face/ufmg, SETEMBRO/1993.





naturais, depende de um componente estrutural e de um componente diferencial <sup>11</sup>. O componente estrutural nos informa que, no processo de desenvolvimento nacional, há alguns setores que crescem mais rapidamente que os demais, e que os fatores responsáveis por estas diferentes taxas de crescimento setorial ao nível nacional são: variações na estrutura da demanda, variações de produtividade, inovações tecnológicas, etc. Como uma região que se especializa naqueles setores mais dinâmicos da economia nacional é a que atinge uma variação estrutural positiva em termos de emprego, produção e renda, então é fundamental que se pesquisem as possibilidades de cada região para a localização de firmas ou estabelecimentos pertencentes a cada um destes setores.

Por outro lado, o crescimento regional não pode ser examinado apenas por este ângulo, pois todos os setores produtivos apresentam desempenho diferenciado entre as várias regiões da economia nacional. Assim, não é difícil imaginar-se que, tendo ocorrido alterações na superfície locacional de uma economia nacional, uma dada região possa se desenvolver mais rapidamente do que as outras, desde que consiga atrair uma proporção crescente de atividades ou firmas, ainda que estas pertençam a setores de crescimento lento ao nível nacional. As principais forças que atuam no sentido de provocar estes reajustamentos são, quase sempre, de natureza locacional, tais como: variações nos custos de transporte, estímulos fiscais específicos para determinadas áreas, diferenciais nos preços relativos de insumos entre regiões, etc.. Torna-se, pois, necessário estudar as vantagens locais de cada uma das regiões para a atração de setores produtivos de crescimento lento ao nível nacional, bem como os fatores explicativos do desempenho favorável destes setores em algumas regiões.

No caso específico do Semi-Árido do Nordeste Brasileiro, aparentemente, a Região estaria fadada a ter um componente estrutural negativo (por se especializar em setores tradicionais de crescimento muito lento na economia nacional) e um componente diferencial negativo (por apresentar baixo nível de desempenho em relação ao crescimento médio nacional dos setores em que se especializa). Entretanto, este não é um fator determinístico, pois, como se diz, a Região está assim, mas não é assim. Para que possa se reverter o sentido destes sinais negativos, é imprescindível que algumas ações sejam implementadas, tais como:

- que haja uma melhoria na infra-estrutura econômica da Região visando a reduzir os custos de transferência de insumos e de distribuição de produtos em termos inter e intraregionais;
- que se avance no conhecimento e na difusão de tecnologias apropriadas ao sistema produtivo da Região com o objetivo de lhe garantir competitividade dinâmica;

<sup>11</sup> Haddad, P.R. (org.) *Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise*. BNB, Fortaleza. 1989.

- que se desenvolva um programa de pesquisas tendo em vista identificar, com maior precisão técnica, as potencialidades econômicas da Região, assim como as interações complexas entre os sistemas de assentamento humano e os ecossistemas prevalentes;
- que haja incentivos fiscais e financeiros, assim como apoio técnico de organizações nacionais e internacionais, para a melhoria das condições de produtividade e de eficiência organizacional das atividades econômicas instaladas na Região.

3. Não basta, contudo, que se identifiquem oportunidades de investimentos competitivos na Região (o que, muitas vezes, se denomina de vocações regionais) e as formas de mobilizá-las, uma vez que a implantação e a operação destes investimentos podem resultar num processo socialmente excludente para a população local e gerar apenas um ciclo de crescimento econômico. Entretanto, não se pode afirmar que os critérios de eficiência e de equidade social (ou de distribuição de renda e de riqueza) que orientam a seleção e a prioridade de investimentos públicos e privados na Região sejam, em princípio, mutuamente, exclusivos<sup>12</sup>.

Um programa ou projeto de investimento, como o de construção de estradas vicinais, pode-se enquadrar no critério de eficiência e no critério de distribuição, pois aumenta os fluxos de comercialização, as margens de lucro, e, enfim, a produção agrícola regional e, ao mesmo tempo, pode beneficiar os pequenos produtores de menor nível de rendimentos. O que interessa ressaltar é a ênfase dada ao programa ou projeto. Os programas ou projetos de natureza distributiva, por exemplo, devem, na maioria das vezes, ser eficientes sob o aspecto econômico. Contudo, o objetivo distributivista colocará todo o empenho, intencionalmente, nas ações e medidas que tenham maior probabilidade (ou que nos dão certeza) de beneficiar os grupos sociais de baixa renda na Região.

Não desejamos penetrar na longa trilha das discussões teóricas a esse respeito, porém a separação dos critérios de eficiência e distribuição não se deve à idéia de que sejam antagônicos. A experiência de longos anos, em vários países, entretanto, mostra que o aumento da eficiência econômica e, portanto, da produtividade e do nível de produção não resultam necessariamente em aumento do bem-estar sócio-econômico dos cidadãos mais pobres da comunidade, nem reduz o desemprego e o subemprego significativamente. Nessas questões, a regra geral é o insucesso das ações e medidas propostas para gerar mais equidade social.

Entretanto, embora possam ocorrer programas ou projetos de gastos públicos com caráter fundamentalmente distributivo (e.g., programa de nu-

---

<sup>12</sup> Haddad, P.R. *Participação, Justiça Social e Planejamento*, Zahar Ed., 1980.





trição para grupos de baixa renda) e outros de caráter eminentemente de eficiência (e.g., criação de infra-estrutura econômica para atuação de programas industriais num sistema de concorrência entre regiões), essa desvinculação é tanto mais obscura quanto mais longo for o período em que se avaliam os impactos dos programas e dos projetos (e.g., programas de educação para a população de baixa renda, os quais no longo prazo geram recursos humanos qualificados para o sistema produtivo).

Os diferentes programas e projetos de um plano de desenvolvimento regional como o Áridas afetam a distribuição da renda através de benefícios derivados dos salários e dos rendimentos privados gerados pelos projetos produtivos e também dos benefícios dos projetos sociais não diretamente produtivos (por exemplo, educação e saúde). Na análise dos efeitos distributivos desses projetos não diretamente produtivos, é importante introduzir a dimensão temporal. À medida que a ênfase está na solução de problemas sociais pela alocação de fundos em programas diretamente ligados a esse setor, a estratégia é de curto prazo (políticas sociais de natureza compensatória). Quando se introduz a dimensão de longo prazo, a estratégia tem de considerar que o uso alternativo de fundos em projetos com efeitos distributivos positivos pode melhorar consideravelmente as carências existentes e virá a se constituir em solução melhor. No longo prazo, eficiência e distribuição estão bastante interligadas, quase sempre.

Vale a pena aqui mencionar a importância relativa de diferentes objetivos. Da mesma maneira que o equilíbrio do balanço de pagamentos ou o crescimento da produção não podem ser tomados como objetivos ou fins últimos, mas apenas como meios para se atingir outros fins, o objetivo de acréscimo no emprego é importante não como fim, mas como meio para melhor redistribuição da renda e elevação na qualidade de vida. Os grupos sociais, tais como pequenos fazendeiros e camponeses vinculados à agricultura de subsistência, indicam o objetivo real que é atingido por diferentes alternativas de desenvolvimento regional. As características regionais (grau de urbanização, disponibilidade de terras, distribuição fundiária) determinam as políticas alternativas a serem adotadas. Assim, do ponto de vista da distribuição de renda, a maximização do crescimento do produto pode ser uma estratégia que se efetiva num prazo politicamente insustentável, enquanto, do ponto de vista oposto, uma redistribuição muito grande do patrimônio e dos rendimentos atuais podem ser politicamente inviável. Porém, a conjugação desses dois objetivos pode não ser conflitiva e ser viável, dentro de certos limites de negociação política.

Uma questão crucial no processo de articulação das transformações produtivas com a equidade social está relacionada com o tipo de paradigma de desenvolvimento regional que vem orientando as ações governamentais em diferentes experiências de planejamento em diversos países em desenvolvimento.

Em geral, tanto o processo de planejamento regional, como a formulação e a execução de políticas de desenvolvimento regional nestes países, têm-se fundamentado em um paradigma analítico denominado "de cima para baixo" ou "centro-periferia", o qual parte do pressuposto de que o crescimento se inicia, de forma espontânea ou programada, a partir de alguns setores dinâmicos e aglomerados geográficos e se difunde, posteriormente, para os demais setores e áreas do país, através dos efeitos de transbordamento ou de arrasto intersetorial ou interregional. Segundo este paradigma, as potencialidades de crescimento econômico de uma área periférica (não localizada nos centros ou eixos mais desenvolvidos do país) dependem de se detectarem recursos (em geral, naturais renováveis ou não-renováveis) que esta área disponha para estimular a organização de uma base de exportação para outras regiões do país ou do exterior, a partir de transferências de capital e de tecnologia, e de investimentos de infra-estrutura, visando explorar suas vantagens competitivas interregionais. Como vimos na seção II, nem sempre estas bases de exportação criaram as condições necessárias e suficientes para que o processo de crescimento da produção e do emprego na região internalizasse os efeitos de transbordamento ou de arrasto previstos, inicialmente, para beneficiar a população local, através de seus impactos indiretos ou induzidos.

Para evitar que as áreas periféricas sejam submetidas a uma dinâmica de dominação interna com suporte em grandes projetos predatórios de sua base de recursos naturais, tem-se sugerido um outro paradigma de desenvolvimento, adequado, também, às áreas deprimidas ou menos desenvolvidas que não esperam ser beneficiadas, em prazo politicamente tolerável, pelos efeitos de transbordamento das estratégias expansionistas "de cima para baixo". A concepção e as bases operacionais desse outro paradigma estão intimamente relacionadas com as condições sócio-culturais, históricas e institucionais específicas de cada região. Existem, contudo, alguns elementos que são propostos como componentes essenciais das estratégias de desenvolvimento dentro dessas novas alternativas<sup>13</sup>:

- a) provisão de acesso amplo à terra como principal fator de produção nas áreas rurais;
- b) atribuição de prioridades para projetos que sirvam à satisfação das necessidades básicas da população (alimentos, habitação, serviços sociais), utilizando racionalmente o máximo possível de recursos regionais;
- c) garantia de maior grau relativo de autodeterminação às áreas rurais e periféricas em relação à utilização e transformação das instituições

<sup>13</sup> Stöhr, W.B. and Taylor, D.R.F. *Development From Above or Below? The dialectics of regional planning, in developing*. John Wiley, New York, 1981





existentes (ou à criação de novas) para a promoção de seu desenvolvimento, em função de seus próprios objetivos;

d) reestruturação dos sistemas urbanos e de transporte para melhorar a acessibilidade regional às funções urbanas e não apenas aos mercados externos;

e) no desenvolvimento de atividades básicas para exportações, prioridades àqueles projetos que, nas regiões periféricas, facilitem:

- o pleno emprego dos recursos naturais e de mão-de-obra da região;
- a aplicação de tecnologias que preservem a utilização intensiva e racional de recursos abundantes na região;
- a competitividade nos mercados extra-regionais baseada em diferenciação qualitativa de produtos e não apenas em preços e escalas de produção, etc..

Acreditamos que este paradigma de desenvolvimento terá reduzidas chances de ser o referencial analítico predominante na formulação das políticas de desenvolvimento regional em muitos países do Terceiro Mundo durante os próximos anos, sem que haja profundas mudanças na constelação de forças políticas que comandam o processo de tomada de decisões nestes países. Os estímulos econômicos e políticos para a emergência de novos procedimentos organizacionais, voltados prioritariamente para o atendimento das necessidades básicas da população e o uso racional dos recursos ambientais, não estão na agenda das atuais lideranças políticas que concentram seus esforços na administração das políticas de estabilização de curto prazo ou que sonham com a edição de algum "milagre econômico" através de um pacto liberal-conservador.

Mesmo que seja difícil imaginar a predominância deste paradigma alternativo como base de referência para as políticas públicas de desenvolvimento regional, não se pode subestimar a penetração de seus conceitos básicos na consciência política de diferentes segmentos da sociedade civil, assim como o crescente número de experiências de programas e projetos que vêm sendo implementados a nível urbano e rural em diversos países, em cuja fundamentação se encontram as diretrizes deste "outro desenvolvimento".

Particularmente, é importante destacar que, a partir do paradigma "de baixo para cima", têm sido concebidos e implementados programas bem sucedidos de desenvolvimento rural e industrial que têm como objetivo principal a mobilização endógena do potencial latente de capacidade empresarial ao nível local, através de assistência técnica e de incentivos financeiros

e fiscais para a organização de pequenos e médios empreendimentos, compatíveis com a realidade cultural e social de regiões menos desenvolvidas, sem prejuízo de que, nestas mesmas regiões, estejam localizados grandes projetos de investimento.

4. A questão da sustentabilidade no processo de desenvolvimento regional e sua articulação com as questões da equidade social num sistema produtivo dinamicamente competitivo nos leva a analisar os aspectos comuns e diferenciados entre os conceitos de desenvolvimento endógeno e de desenvolvimento sustentável. Este esforço de distinção entre os dois conceitos é absolutamente imprescindível uma vez que, em geral, há enormes semelhanças entre os seus conteúdos e não se justificaria, pois, tumultuar uma área de pensamento ainda em fase embrionária de consolidação (o pensamento sobre o processo de desenvolvimento sustentável em escala regional) com elementos analíticos adicionais que, eventualmente, pouco progresso poderiam trazer para as discussões subsequentes.

O conceito de desenvolvimento sustentável, além do aspecto global de sua manutenção no tempo, apresenta quatro dimensões mais relevantes: . a) econômica (relativa à capacidade de sustentação econômica dos empreendimentos ); b) social (relativa à capacidade de incorporação das populações marginalizadas); c) ambiental (relativa à necessidade de conservação dos recursos naturais e da capacidade produtiva da base física); d) política (relativa à estabilidade dos processos decisórios e às políticas de desenvolvimento). Portanto, o conceito tal como vem sendo utilizado mais recentemente não abrange apenas a necessidade de manutenção a longo prazo da produtividade dos recursos naturais e de conservação da base física do planeta, mas fortalece, também, a idéia de equidade tanto interpessoal (sustentabilidade social) quanto intertemporal (sustentabilidade ambiental), num contexto de empreendimentos econômicos que não sejam autofágicos em termos dos recursos escassos disponíveis.

Ora, a menos de detalhes técnicos, não haveria uma perfeita identidade entre o conceito de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento endógeno, tornando-se desnecessária a introdução deste na formulação do Projeto Áridas por ser um complicador a mais em temática por si só tão complexa?

Na verdade, as inúmeras experiências de promoção do processo de desenvolvimento econômico e social, em países do Terceiro Mundo no pós-Guerra, trouxeram muitas lições que foram sendo apreendidas, simultaneamente, por diferentes correntes de pensamento econômico, de tal forma que, aparentemente, acabam apresentando, em suas concepções,

---

14 Magalhães, A. R. "Um Estudo de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Semi-Árido". Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1994





um conjunto de elementos e fatores comuns: a articulação entre o padrão de acumulação econômica, a distribuição de renda e o desenvolvimento social; a relação entre crescimento econômico e proteção ambiental; a participação comunitária no processo decisório envolvendo políticas de desenvolvimento; etc..

Neste sentido, para estabelecer os limites dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento endógeno, temos que identificar quais são as idéias-força de cada um, aquelas que constituem o elemento pivotal do conceito em torno do qual se articulam os seus demais componentes analíticos. Não resta a menor dúvida de que o conceito de desenvolvimento sustentável tem sua idéia-força centrada na investigação científica das relações dos homens entre si e com a natureza "dentro de modelos mais dinâmicos, onde a natureza deixa de participar apenas de forma passiva, de onde os homens retiram insumos necessários à produção das coisas úteis, para salientarem a dependência deste homem à natureza, à qual ele está materialmente condicionado"... "baseia-se no imperativo moral de respeitar as necessidades das gerações futuras, o que implica a exigência de preservar o capital de estoque de recursos naturais, fundamental na organização das atividades econômicas"... "vem tendo diferentes interpretações e abordagens, com ênfase ora na preservação dos seres vivos em geral, ora na preservação do Homem e do seu habitat, mas sempre voltadas para a utilização não predatória dos recursos naturais e salvaguarda de oportunidades para as gerações futuras" <sup>15</sup>.

Todos os principais elementos ou dimensões que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável se articulam em torno do uso eficiente e racional dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, orientando-se para a melhoria da qualidade de vida da população, desde que observado o respeito pelas necessidades das gerações futuras. A partir deste marco de referência, discutem-se, então, as questões distributivas, a escolha das tecnologias de produção e de gestão, as implicações políticas, etc. numa complexa rede de temas que acaba por confundir o leitor menos atento sobre a originalidade básica do conceito de sustentabilidade no processo de desenvolvimento.

Por outro lado, o conceito de desenvolvimento endógeno destaca também que, no processo de crescimento econômico, a taxa de uso dos recursos econômicos (particularmente, dos recursos naturais) não deve exceder a sua própria taxa de reprodução e de conservação, definindo sustentabilidade como a capacidade dos sistemas naturais para reproduzir seu ciclo de existência, de forma a prover os recursos necessários para a

---

<sup>15</sup> Referências extraídas de: Sousa, E. A. "Desenvolvimento Sustentável: Um marco Conceitual Para o Áridas", Recife, 1994. Holanda, N. "Desenvolvimento Sustentável: Conceitos; Teorias e Implcações Para o Planejamento". Brasília, 1991, Vieira V.P.P.B. "Desenvolvimento Sustentável e Gestão de Recursos Hídricos no Nordeste Semi-Árido", Brasília, 1994.



satisfação das necessidades do homem, não apenas no curto prazo mas essencialmente no longo prazo.

Contudo, a idéia-força que articula as diferentes dimensões de um processo de desenvolvimento regional endógeno, como vimos na seção II, é, em última instância, a capacidade de organização social da região que se constitui, segundo Boisier, no fator endógeno por excelência e no elemento crucial para transformar o crescimento econômico em estado de desenvolvimento, pois a partir dela é possível ampliar a magnitude ou proporção de recursos nacionais e internacionais que a região pode captar mediante diversas modalidades; diagnosticar os impactos das políticas macroeconômicas e setoriais do Poder Central sobre a economia regional e coordenar ações de políticas compensatórias; etc..

Feita a caracterização dos dois conceitos de desenvolvimento centrada em suas idéias-força, não se trata de definir, em seguida, o que é mais importante para o processo de desenvolvimento de uma região se a característica de sustentabilidade ou se a característica de endogenia deste processo, pois estes conceitos, na verdade, se complementam quando se tem de organizar experiências concretas de promoção de desenvolvimento de regiões como o Semi-Árido Nordeste. Não basta identificar tecnicamente formas de exploração eficiente e racional (intra e intergerações) dos recursos regionais, se não há condições de mobilização dos atores regionais para a organização do aproveitamento das oportunidades intervenientes. Da mesma forma, não adianta uma intensa mobilização de lideranças locais para este aproveitamento, se ocorrer um processo de crescimento que leve ao uso predatório (não sustentável) dos recursos regionais, à exclusão social, etc..

A percepção desta complementação entre os conceitos de desenvolvimento sustentável e desenvolvimento endógeno é absolutamente indispensável para o processo de planejamento regional para se evitar, de um lado, que este planejamento se transforme num exercício de voluntarismo tecnocrático e, do outro lado, numa mobilização de esperanças desencontradas e dispersas quanto aos seus objetivos de longo prazo.

#### **IV. MECANISMOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DE UM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO.**

1. Usualmente, os programas de desenvolvimento rural integrado ou os próprios programas mais gerais de desenvolvimento regional têm adotado mecanismos convencionais de implementação e de gestão, onde a preocupação maior é a de controlar a aplicação dos recursos alocados em cada um dos seus componentes, através de critérios de eficiência e de eficácia,





típicos das burocracias tradicionais (sistemas de acompanhamento físico e financeiro; avaliações por instituições de pesquisas não vinculadas aos programas; auditorias externas; etc.). Neste contexto, tem sido limitada a participação dos grupos sociais que, direta ou indiretamente, se relacionam aos componentes dos programas em termos de seus custos ou de seus benefícios.

Uma das principais características do processo de desenvolvimento endógeno é a de estimular experiências institucionais de planejamento participativo, nas quais se enfatiza o envolvimento da população-alvo nas decisões referentes a soluções para as questões de concepção e de execução dos diferentes componentes de um programa de desenvolvimento. O processo de planejamento participativo apresenta uma série de aspectos surpreendentemente positivos em termos de eficácia operacional e de pedagogia social, os quais foram sumarizados da seguinte forma<sup>16</sup>:

- no seu processo verdadeiramente pedagógico, o planejamento participativo estimula a comunidade a tomar consciência de seus problemas reais e a desenvolver sua criatividade na busca de soluções, gerando uma verdadeira construção de capacidades;
- este tipo de pedagogia de participação tem, em seu bojo, forte conteúdo motivacional; terá, pois, muitas condições de estimular a comunidade a se mobilizar para a implantação dos objetivos e das metas do plano ou do programa, que ela mesma ajudou a decidir, e a enfrentar os sacrifícios dele decorrentes;
- durante as diversas fases de pesquisa no processo de formulação do plano, programa ou projeto, as mesmas serão participadas por setores da comunidade, técnicos e líderes, aportando dados mais realistas e elementos qualitativos; evitar-se-á, então, que o conhecimento da comunidade se baseie exclusivamente em dados quantitativos, que retratam apenas parte de sua realidade e escamoteiam, muitas vezes, informações qualitativas importantes para o processo de mudança social;
- o produto do processo de planejamento participativo será um plano ou programa de metas e objetivos mais contextualizados e mais adaptados à realidade concreta que se quer mudar e ao modelo que se deseja atingir, e, também, mais consentâneo com os meios de que a comunidade pode dispor;

<sup>16</sup> Cornely, S.A. *Subsídios ao Planejamento Participativo (Item II)*. MEC, Brasília, 1980. Ver também: Demo, P. *Participação É Conquista*. Cortez Editora, 1988. Hirschman, A. O. *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*. Pergamon Press, 1984. No relatório de avaliação das experiências de desenvolvimento regional no Nordeste Judith Tandler conclui que os casos de bom desempenho tenham a ver com um conjunto de fatores entre os quais se destacava a participação a nível local de atores e organizações profundamente interessados (ver *New Lessons Olda Projects: The Workings of Rural development in Northeast Brazil*. World Bank, 1993)

- este mesmo processo pedagógico ajuda a agregar novas vontades ao plano ou programa e, por isso mesmo, fortalece as forças favoráveis às mudanças, da mesma forma e pelas mesmas razões, ajuda a minar as forças de resistência que sempre se opõem a qualquer processo de planejamento;
- os conflitos existentes não significarão obstáculos intransponíveis; ao contrário, através da ação dialógica, da discussão e do debate, da negociação e da barganha, dos pactos e coalizões, se poderá garantir a canalização positiva dos conflitos de interesses; a visão será sempre pluralista, com predomínio dos interesses das maiorias;
- se é verdade que grande parte dos planos contratados, aprovados e decididos por determinada administração é abandonada pela próxima, não é menos verdade que o apoio popular maciço, através da decisão da maioria da comunidade e do maior número possível de forças vivas da sociedade local, diminuirá o risco de sua eventual descontinuidade;
- de outro lado, o planejamento participado intensamente em todas as suas fases e decidido pela maioria da população, será um dos elementos importantes para a formação de um feedback de cidadãos, a acompanhar, fiscalizar, assessorar e exigir algo da ação dos administradores e dos legisladores.

2. Embora, no Brasil, as experiências de planejamento participativo estejam avançando de forma relativamente lenta após o início da redemocratização política dos anos oitenta, já é possível identificar algumas características diferenciadas destas experiências e elaborar uma classificação de modelos que englobem diversas situações especialmente observadas em políticas de desenvolvimento social que podem se estender ao Áridas. Em estudo divulgado pela Fundação João Pinheiro <sup>17</sup>, por exemplo, são sugeridas duas dimensões analíticas para identificar diferentes modelos de planejamento participativo:

a) o tipo de participação que caracteriza o programa ou projeto - se mais induzida ou espontânea; b) o modelo institucional que relaciona o sistema de planejamento governamental com os grupos comunitários - se incorporativo ou autônomo. O envolvimento comunitário será mais induzido naquelas situações onde a comunidade não dispõe de recursos de mobilização (especialmente sobre seus direitos como cidadão) e de familiaridade com modelos de ação coletiva organizada como, por exemplo, em programas de desenvolvimento rural integrado em áreas deprimidas, onde a participação comunitária tem que ser organizada a partir de uma base quase nula.

<sup>17</sup> Fundação João Pinheiro *Análise e Conjuntura*, vol. 12 números 9 e 10, set/out. 1982





Por outro lado, é a estratégia deliberada dos planejadores o elemento mais importante para caracterizar a segunda dimensão analítica: enquanto no modelo incorporativo, procura-se explicitamente, através do programa ou projeto, criar um canal institucionalizado de relacionamento Estado-Sociedade (como, por exemplo, em planos de desenvolvimento urbano, nos quais a participação das comunidades-alvo é formalizada no próprio componente de administração do plano), no autônomo, busca-se o oposto: uma relação Comunidade-Estado com total autonomia institucional dos grupos comunitários.

Como exemplo de um modelo autônomo de participação espontânea, cita-se o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), criado no segundo semestre de 1979 e tendo viabilizado a realização de 976 projetos em Minas Gerais até março de 1983. Neste Programa, os grupos beneficiários tomam a iniciativa de se relacionar com sua estrutura administrativa de forma totalmente espontânea. É uma experiência de planejamento participativo concebida dentro do paradigma "de baixo para cima", pois seus objetivos básicos são: induzir a mobilização do esforço e da capacidade criativa das comunidades, os quais permanecem latentes por falta de estímulos que os aglutinem e direcionem; promover, como prioridade máxima, a satisfação das necessidades básicas das comunidades, utilizando substancialmente seus próprios recursos e sua iniciativa endógena; propiciar a formação e a consolidação de uma cultura e de uma prática comunitárias, reduzindo a função tutelar das organizações estatais. Para operacionalizar esta mobilização de recursos latentes, o Programa atuava da seguinte forma: se os membros de uma comunidade, reunidos em uma associação com personalidade jurídica, decidiam realizar uma obra de interesse coletivo, a qual não se configurava como função constitucional ou competência regular do Estado, deviam preparar uma proposta de projeto listando os recursos materiais e humanos que se dispunham e solicitar ao Estado recursos adicionais a fundo perdido, os quais se situariam em torno de 50% do valor total do projeto, sendo que os recursos próprios da comunidade eram avaliados a preços de mercado através de imputação de valores.

Não resta dúvida de que programas públicos, que estimulam a execução de projetos estreitamente vinculados à função de bem-estar social das diferentes comunidades, poderão constituir um dos caminhos que as agências governamentais venham a encontrar para sua articulação com os segmentos da sociedade civil no processo de planejamento. Esses programas tem um elevado conteúdo redistributivo e passam a ter especial oportunidade no atual contexto sócio-econômico do País, quando se procura atenuar o elevado grau de desigualdades sociais que estão atingindo uma situação politicamente intolerável.

Finalmente, é necessário indicar também alguns riscos inerentes ao próprio processo de planejamento participativo, entre os quais podemos

destacar: a) o risco de manipulação das comunidades; b) o risco de exploração das populações carentes; c) o risco de soluções inadequadas para os problemas das comunidades periféricas como resultado da procura de "padrões ou processos tecnológicos apropriados".

A preocupação com a eventual possibilidade de manipulação das comunidades decorre do fato comum de terem os grupos politicamente dominantes desenvolvido habilidade política para a perpetuação da estrutura de poder a partir de processos de consenso, fazendo com que a participação no planejamento seja em última instância, de caráter dependente e limitado. Neste caso, pode acontecer que as comunidades são convocadas, através de diferentes técnicas de comunicação social, para homologar, passivamente, decisões de interesse daqueles grupos, por meio de uma aprovação acrítica de programas e projetos governamentais (cf. Cornely).

O risco da "exploração das comunidades" nasce da possibilidade de que grupos carentes das áreas periféricas venham a ser convocados para participar com seus recursos, e especialmente com sua força de trabalho, na execução de obras de interesse coletivo. Por que exigir que essas comunidades tenham de se mobilizar na produção de bens e serviços básicos nas periferias das grandes cidades ou das regiões metropolitanas, quando muitos desses mesmos bens e serviços são fornecidos com recursos do Tesouro às populações de rendas mais elevadas, que vivem nas áreas centrais? Neste sentido, os programas devem ter o cuidado para não financiar projetos que já constituam competência regular e constitucional do Estado; além do mais, quando a mobilização dos recursos comunitários for necessária para a implementação de um determinado projeto, tem-se que incluir nos custos explícitos do projeto o valor destes recursos (salários para os que trabalharem nas obras de urbanização, por exemplo). Sob este aspecto, o mutirão como atividade voluntária somente se justifica, do ponto de vista social, quando o valor do trabalho incorporado nas obras de infraestrutura for apropriado pelas comunidades (centros sociais, oficinas de produção, etc.) ou pelos indivíduos que as produziram (construção, ampliação ou melhorias de habitações).

Por último, registra-se a preocupação do paradigma de desenvolvimento "de baixo para cima" e do próprio estilo de planejamento participativo em mobilizar ao máximo os recursos potenciais das comunidades através da utilização de tecnologias apropriadas visando a reduzir os custos de implantação dos componentes dos programas ou a adaptá-los à realidade local. O risco maior é o de se estimular a execução de projetos que constituem soluções precárias e transitórias para os problemas, uma vez que muitas das soluções alternativas para se tornarem viáveis exigem pesquisas prévias de materiais, de processos tecnológicos, de procedimentos organizacionais, as quais, no caso de grupos carentes, não podem prescindir de adequada assistência técnica por parte de órgãos públicos e priva-





dos. Não se pode querer que as soluções dos problemas de pobreza sejam feitas através de mecanismos e instrumentos empobrecidos em termos da qualidade dos materiais utilizados e do rigor técnico adotado <sup>18</sup>.

3. Os conceitos de desenvolvimento endógeno e de planejamento participativo se encontram muito associados às políticas sociais. Entretanto, é possível delimitar mecanismos institucionais que mostrem uma operacionalidade eficaz destes conceitos para programas de promoção industrial, de modernização econômica ou de reestruturação produtiva, assim como de administração pública tradicional. Nos últimos anos, as diversas regiões e municípios do Brasil que estão à busca de um caminho próprio para promover o seu desenvolvimento econômico e social, têm consciência de que não podem depender apenas do Governo Federal, e até mesmo, dos Governos Estaduais, e estão indo à luta em busca de alternativas ou para equacionar os seus problemas econômicos e sociais ou, principalmente, para mobilizar as suas potencialidades de crescimento econômico.

Nesta caminhada, vão aparecendo alguns arranjos institucionais inovadores que permitiriam às comunidades locais e regionais atingir com maior eficácia os seus objetivos. Em geral, estes arranjos são estruturados através de algum tipo de articulação entre o poder público e os segmentos organizados da sociedade civil local, podendo assumir diversas configurações: Fórum de Desenvolvimento; Pacto de Cooperação; Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social; Agências de Desenvolvimento Municipal; Associações de Municípios. Examinaremos estes dois últimos arranjos institucionais a título de ilustração para a própria concepção do Áridas.

As primeiras Agências de Desenvolvimento Municipal que foram constituídas no País se propõem como objetivos principais: a) a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento de médio e de longo prazo que vise a identificar as vantagens competitivas dinâmicas do Município e atrair iniciativas que possam mobilizá-las dentro de uma visão de equidade social e de crescimento sustentável; b) compatibilizar esta estratégia com as ações do Governo Federal e do Governo Estadual no Município; c) integrar os interesses do setor público com os da iniciativa privada visando a promover ações de desregulamentação e de desburocratização, assim como a orientar os gastos públicos de custeio e de investimento; d) executar programas e projetos (formação de gerentes, treinamento de recursos humanos, etc.) que priorizem o apoio às atividades que geram emprego e renda no Município.

A principal virtude destas experiências é a de colocar nas mãos da comunidade local o destino do seu próprio desenvolvimento, mostrando que este somente será atingido através de um esforço cooperativo permanente entre o poder público e a sociedade civil.

<sup>18</sup> Azevedo, S. "A Auto-construção como base de uma Política Habitacional: Alternativa ou Mito?". *Cadernos DCP UFMG*, set. 1985.

Já é possível registrar, no último lustro, um conjunto de experiências vitoriosas em alguns municípios do País cujas lideranças souberam articular de forma inteligente os recursos e as oportunidades intervenientes, mesmo num contexto da atual crise nacional. Nestes casos, deve se registrar que os fatores do sucesso foram, entre outros: a existência de uma liderança consciente e bem informada, exercida por alguns atores políticos ou comunitários; muita paciência, para saber esperar a colheita dos resultados no médio e no longo prazo; a identificação precisa das vocações econômicas locais; um ambiente de intensa mobilização psicossocial da comunidade local para a promoção do desenvolvimento a partir de baixo para cima.

Como se vê, não é fácil encontrar a conjugação simultânea destes fatores numa mesma localidade e num mesmo tempo, a fim de que os eventos venham a acontecer. Neste sentido, deve se evitar que lideranças políticas locais, apressadas e desinformadas, transformem estas experiências no novo modismo do processo de desenvolvimento municipal, multiplicando a esmo a formação destas agências, a fim de dar algum tipo de satisfação às comunidades locais que possam estar vivendo momentos de dificuldades econômicas e sociais.

Na mesma linha da busca de mecanismos institucionais que permitam a solução de problemas econômicos e sociais das populações locais e a mobilização de suas potencialidades de crescimento econômico, estão os movimentos de associativismo municipal os quais, embora venham recebendo apoio técnico e financeiro dos Governos Federal e Estadual, geralmente são bem sucedidos quando emergem a partir de iniciativas de lideranças locais ou regionais. Estas lideranças têm percebido que a solução de muitas questões de desenvolvimento ultrapassam os limites geográficos dos municípios e somente podem ser melhor equacionadas através de um esforço cooperativo; entre estas questões, destacam-se:

- a formação de um sistema de abastecimento de hortifrutigranjeiros; a conservação e preservação de micro-bacias de recursos hídricos que têm usos alternativos; a construção e a manutenção de uma malha de rodovias rurais; a mobilização de potencialidades agropecuárias ou de exploração da biomassa; a implantação de alguns grandes projetos de investimento que necessitem de um espaço geográfico mais amplo do que os limites de um único município como, por exemplo, a implantação de unidades industriais que demandam insumos florestais em grande escala para fins de processamento.

A partir do final da década de setenta, estimulou-se, em diversas regiões, a organização de inúmeras Associações de Municípios, em geral constituídas por Prefeituras de uma determinada microrregião. O argumento principal era o de que a disponibilidade de recursos financeiros (receitas próprias mais transferências institucionais) de centenas de municípios não se





apresentava adequada para a realização de atividades de planejamento e de obras de infra-estrutura urbana, ainda que de menor porte. As Associações se transformariam em núcleos, com uma média em torno de vinte municípios contíguos, capazes de prestar assistência técnica às Prefeituras nos setores administrativo, jurídico e contábil, além de promover o desenvolvimento econômico e social da microrregião de sua área de atuação.

Normalmente, baseando-se em diferentes experiências desenvolvidas no Brasil, pode-se apontar como atividades recorrentes de uma Associação de Municípios:

- articulação entre os Municípios e órgãos federais e estaduais, em assuntos relacionados com o planejamento municipal e microrregional, assim como em assuntos de programas de desenvolvimento regional que os envolvam;
- conservação e melhoria de estradas municipais;
- assessoria administrativa, jurídica e contábil;
- elaboração de projetos de engenharia, acompanhamento e fiscalização das obras, informação sobre linhas de financiamento e formas de acesso às fontes de recursos;
- estudos e pesquisas relacionadas com o processo de desenvolvimento sócio-econômico e urbano dos Municípios e da Microrregião; etc..

Não se pode negar a significativa contribuição que estes programas, implementados em diferentes Associações, deram para a promoção do desenvolvimento urbano e rural em várias áreas geográficas do Brasil (particularmente naquelas localizadas no Sul e no Sudeste). Contudo, nem sempre as experiências de Associativismo Municipal têm sido bem sucedidas, o que desaconselha a sua difusão generalizada como mecanismo institucional de planejamento regional. Algumas das razões para o insucesso de inúmeras Associações de Municípios podem ser destacadas: a) muitas Associações foram criadas por motivações políticas de "cima para baixo" sem que os líderes locais apresentassem qualquer propensão a um estilo de trabalho cooperativo; b) quando, na composição de uma Associação, existe um desequilíbrio na estrutura de poder econômico dos Municípios, as Prefeituras mais ricas tendem a manipular politicamente o funcionamento da Associação; c) a contigüidade espacial não é fator decisivo per se para estimular a cooperação entre Municípios; fatores culturais podem ser predominantes; d) Municípios de uma mesma microrregião podem, com frequência, estar sob a administração de partidos políticos ou de grupos regionais de interesses antagônicos; e) a diretoria de uma Associação pode não dispor de competência técnica e administrativa adequada para a



mobilização dos esforços necessários à superação dos problemas que surgem na implementação dos programas de desenvolvimento; f) os Governos Estaduais, que contribuem com recursos indispensáveis ao funcionamento das Associações, podem querer manipulá-las politicamente para fins eleitoreiros; g) a tendência para os Prefeitos minimizar seus dispêndios transferindo para os Governos Estaduais e Federal o ônus principal do financiamento dos diversos programas das Associações; h) a crise fiscal dos Governos Estaduais pode reduzir suas possibilidades de co-financiar a implementação dos programas nos quais estão envolvidos.

Como se observa, espera-se que na implantação do Áridas seja dado maior espaço de decisão para as lideranças locais, particularmente para as lideranças políticas dos Municípios através da atribuição ao Poder Executivo local de novas missões no processo de desenvolvimento regional.

Para o exercício eficiente e eficaz destas missões, podemos destacar os valores que deveriam presidir as práticas administrativas do Poder Executivo local: leveza, rapidez, exatidão, visibilidade, multiplicidade, consistência<sup>19</sup>. A leveza não deve ser confundida com um poder público frágil, incapaz de definir com clareza as prioridades de desenvolvimento, ou incapaz de agir de modo eficaz no sentido de garantir o alcance de seus objetivos; para agir com precisão, o poder público deve dispor de capacidade de planejamento para obter uma visão global dos problemas, a coordenação de suas atividades e a eliminação de superposições e desperdícios. Num ambiente de competição crescente, a rapidez de comunicação, de raciocínio, de decisão, é um importante valor a ser cultivado pelo poder público para facilitar o entendimento dos conflitos de interesses, criando condições propícias à negociação de soluções. A proposta de visibilidade sinaliza que o poder público seja transparente, isto é, que haja uma nítida percepção por parte da sociedade dos motivos e dos meios que correspondem a ações ou omissões do poder público e das consequências derivadas das escolhas feitas, e que haja uma visão pluralística e multifacetada na condução do processo de desenvolvimento local. Da mesma forma, o poder público deve ser capaz de dar conta da exatidão e da multiplicidade dos problemas que precisam ser solucionados, através de um conjunto de instrumentos de intervenção consistente (no sentido de ser suficientemente forte para promover mudanças necessárias) com os objetivos pretendidos.

4. A definição de políticas setoriais, programas e projetos de desenvolvimento sócio-econômico pelo Áridas leva à discussão sobre que instrumentos seriam mais eficazes para tornar viável a sua implementação. Em princípio, estes instrumentos são múltiplos, tendo um grau de efetividade variável de acordo com a realidade político-institucional de cada região. É

<sup>19</sup> Estas são as seis propostas de Ítalo Calvino sobre o estilo predominante para o próximo milênio, adaptadas para este debate por Fernando Rezende (\*A Metamorfose do Estado\*, Brasília, dezembro de 1992). A definição de cada proposta é um resumo do texto de Fernando Rezende.





indispensável, pois, que se analise e se avalie o conjunto dos instrumentos (fiscais, financeiros, regulamentações, etc.) que podem ser acionados, direta ou indiretamente, pelo poder público a partir de sua aplicação no Semi-Árido do Nordeste Brasileiro. Entre os instrumentos fiscais e financeiros, destacam-se: a) orçamentos anuais e plurianuais dos órgãos da Administração Direta; b) orçamentos anuais e plurianuais dos órgãos da Administração Indireta Autárquica e da Administração Indireta Empresarial; c) incentivos fiscais e financeiros para viabilizar oportunidades identificadas de investimentos diretamente produtivos. Nesta seção, analisaremos apenas a eficácia destes incentivos, uma vez que os demais instrumentos fazem parte de outro estudo do GT-V (Macroeconomia do Desenvolvimento do Nordeste).

Desde a intensa mobilização política para a formulação do Texto Constitucional de 1988, vem se ampliando os debates em torno do uso destes incentivos: ora se questiona a sua própria funcionalidade e a eficácia para a promoção do desenvolvimento regional, ora se questiona algum aspecto mais operacional na análise e na avaliação dos projetos de investimentos beneficiados por estes incentivos. Partindo do pressuposto de que o esforço governamental para atenuar o acentuado grau de desequilíbrios regionais no Brasil tende a preservar os incentivos fiscais e financeiros como mecanismo de apoio aos investimentos privados nas áreas menos desenvolvidas, é recomendável que se discutam, de forma abrangente, os critérios para a concessão destes incentivos na Região Semi-Árida do Nordeste. É preciso ressaltar, ademais, que os próprios Governos Estaduais e Municipais da Região utilizam instrumentos fiscais e financeiros sob o seu controle político-administrativo para incentivar o desenvolvimento de áreas geográficas e setores produtivos específicos. Entre estes instrumentos, citam-se: incentivos fiscais do ICMS, do IPTU, do ISS, etc; doações de terrenos; participações acionárias em empreendimentos; etc.

A definição de critérios para a concessão de incentivos fiscais e financeiros, a decisão final a nível técnico-institucional sobre a aprovação de um projeto de investimento, assim como a delimitação do volume de incentivos a serem alocados em cada projeto constituem um espaço privilegiado dentro do processo de decisão governamental para se articularem os objetivos das políticas de desenvolvimento do Semi-Árido e a alocação de recursos públicos escassos que têm usos alternativos.

Como se sabe, existem muitas circunstâncias nas quais podem ocorrer divergências entre o interesse privado e o interesse social em relação à realização de um projeto de investimento. Do ponto de vista do empresário privado, um projeto é um instrumento que permite avaliar as vantagens relativas de um determinado uso dos seus recursos - capital e capacidade empresarial - face às possibilidades alternativas de investimento. Por outro lado, do ponto de vista do interesse social, considera-se um projeto como um conjunto de informações, sistematicamente ordenadas, que nos permite

estimar os custos e os benefícios sociais de um determinado investimento; vale dizer, as vantagens e desvantagens relativas de utilizar os recursos de um país ou de uma região na produção de bens e serviços, na modernização de estabelecimentos produtivos, etc..

É possível distinguir duas situações relevantes em que surgem conflitos nos critérios de decisão sobre a oportunidade de realizar um projeto de investimento do interesse do ponto de vista privado e do interesse do ponto de vista social. A primeira situação é a dos projetos que são atrativos para o empresário mas desinteressantes para a sociedade como um todo; como exemplo, cita-se um projeto agropecuário danoso ao ecossistema ou um projeto industrial que causa poluição excessiva; esse tipo de projeto deve ser desincentivado ou reorientado através de política tributária (taxas, multas), da política creditícia (proibindo o acesso a financiamentos subsidiados) ou do reforço nas normas de regulamentação sobre o uso do meio-ambiente e de controle da poluição (zoneamento ecológico; delimitação da áreas de exclusão de atividades industriais; etc).

A segunda situação é a dos projetos de elevado interesse para a sociedade, mas de interesse nulo ou relativamente baixo para o setor privado. O interesse do ponto de vista da sociedade se define a partir dos objetivos e metas de um plano de desenvolvimento econômico e social, ou - quando este não estiver formulado - a partir de critérios razoavelmente consensualizados entre as lideranças políticas e comunitárias do país ou da região em que se implantam os projetos. São exemplos desta segunda situação os projetos que se integram com a base de recursos de uma região, que absorvem com maior intensidade mão-de-obra local, que contribuem para a preservação do ecossistema, que melhoram o perfil de distribuição de renda, mas que apresentam inadequada lucratividade.

No caso específico do Áridas, é possível identificar, com certa precisão, quais são os objetivos explícitos para o desenvolvimento econômico e social da Região, particularmente se, no processo de concepção e de formulação do plano de desenvolvimento, adotarem-se procedimentos democráticos que permitiram captar as demandas latentes e as aspirações dos diferentes segmentos da sociedade civil. Conhecidos estes objetivos para o desenvolvimento do Semi-Árido Nordeste, coloca-se a questão de como operacionalizá-los em ações de Governo que permitam transformá-los em realidade. Esta transformação se consegue através do uso apropriado e eficaz de instrumentos de políticas de desenvolvimento regional.

Como se sabe, um dos instrumentos da política econômica de desenvolvimento regional e setorial que foi, durante mais de duas décadas, acionado com maior intensidade por parte do Governo Federal é o incentivo fiscal do imposto de renda. Através da "dedução para investimento" o poder público permitiu a redução do risco privado e a diminuição dos custos de





implantação de determinados projetos que são considerados de elevada prioridade social, visando a estimular sua expansão em ritmo mais intenso. De modo geral, pode-se afirmar que os incentivos fiscais atingiram os objetivos globais a que se propuseram, haja visto que o setor privado respondeu com maior volume de investimentos nas áreas geográficas e nos setores produtivos preferenciais.

Embora este tipo de incentivo venha sendo percebido pelos grupos empresariais como uma forma indireta de "recursos próprios" que dispõem para financiar seus projetos de investimentos mediante a intermediação de agências governamentais de promoção de desenvolvimento, na realidade, esses recursos devem ser tratados como uma despesa implícita realizada pelo Governo, uma Despesa Tributária. Este tratamento especial dado ao imposto de renda é um meio que dispõe o Governo de aumentar a despesa de investimentos em determinadas áreas e atividades, atribuindo à iniciativa privada a liderança dos projetos em resposta aos benefícios monetários concedidos. Por representarem redução da arrecadação tributária que poderia ter usos alternativos, este tipo de despesa implícita governamental deve ser avaliado com o mesmo rigor que são tratadas as despesas públicas convencionais que aparecem explicitamente nos orçamentos fiscais.

Existem, pelo menos, duas razões específicas adicionais que nos levam a uma avaliação mais cuidadosa e permanente dos projetos de investimento que recebem incentivos fiscais do imposto de renda. A primeira se refere à perda de simplicidade de um sistema tributário que distribui subsídios através das despesas tributárias, na medida em que sua administração envolve custos elevados para o setor público. A segunda se relaciona com as distorções que ocorrem em termos de equidade no sistema tributário em função do tipo de incentivo adotado: como as deduções para investimento variam proporcionalmente com os valores das alíquotas legais de cada contribuinte, as despesas tributárias têm um efeito perverso tanto maior quanto maior for o grau de progressividade do imposto de renda.

Além do mais, o contexto atual da economia brasileira - em que o nível de poupança caiu de um patamar de 26% do PIB, nos anos setenta, para um valor em torno de 16%, nos últimos anos - nos induz a ter uma precisão maior na alocação dos recursos públicos que visam a aumentar a taxa líquida de retorno de determinados projetos de investimento.

Neste sentido, é necessário registrar o papel que vem sendo exercido pelos projetos incentivados (particularmente, através do FINOR e do FNE), pois não é incomum vê-los contribuindo para a emergência de diversas mazelas, ora impulsionando a concentração de renda e de riqueza, ora desarticulando os sistemas produtivos locais com reflexos adversos sobre os níveis de emprego, além de, muitas vezes, uma visível agressão predatória aos ecossistemas regionais.

Na verdade, os projetos que têm recebido incentivos fiscais do FINOR e do FNE e, principalmente, os projetos que tem usufruído de isenções tributárias (IRPJ, imposto de importação, etc.) não têm sido devidamente avaliados e correm soltos (quando não contra a corrente) em relação aos objetivos de desenvolvimento da Região. Passam por uma análise restrita sob a ótica privada, estática sob o ponto de vista intertemporal, precária no estabelecimento de critérios de prioridade e de sua relevância para os objetivos do desenvolvimento regional.

As tentativas de inserir estes objetivos no processo de acionar os instrumentos de política de desenvolvimento regional através de mecanismos indiretos (sistema de pontos, faixas de prioridade, restrições e condicionalidades ad hoc, etc.) geram resultados limitados e imprecisos. A experiência de quase três décadas de desenvolvimento incentivado do Nordeste nos ensina que o problema tem de ser enfrentado de frente: a Região tem de dispor de uma "intelligentsia" local capaz de estruturar e fazer operar um moderno sistema regional de análise e de avaliação de projetos de investimento em termos de seu tríplice mérito: financeiro, econômico e social<sup>20</sup>.

Enquanto na avaliação do mérito financeiro, o empresário compara a taxa interna de retorno privado do investimento com o custo de oportunidade do capital financeiro (ou seja, a maior rentabilidade que poderá ter no mercado financeiro o capital caso não seja investido no projeto em questão), na avaliação do mérito econômico, modifica-se o perfil privado do fluxo de caixa do projeto para se analisarem os seus efeitos sobre o conjunto da economia. Estas modificações incluem: substituição dos preços de mercado pelos preços sociais; eliminação das transferências entre membros da sociedade; a incorporação do valor das externalidades positivas e negativas. Aplica-se um critério de investimento tal como o da taxa interna de retorno econômico (a taxa de rentabilidade que o projeto apresenta do ponto de vista de toda a economia) e decide-se sobre o mérito dos projetos comparando-se esta taxa com o custo de oportunidade social do capital, o qual expressa a remuneração propiciada pela melhor entre as oportunidades de investimento disponíveis e ainda não aproveitadas pela sociedade, dado o volume de poupança global.

É comum, na análise de projetos, que se trate de maneira idêntica os conceitos de avaliação econômica e de avaliação social. Entretanto, é preciso distinguí-los, embora esta distinção não seja adotada comumente. Na avaliação social, elabora-se a análise de viabilidade do projeto do ponto de vista da sociedade; esta análise contempla a avaliação econômica como

---

<sup>20</sup> Buarque, C. *Avaliação Econômica de Projetos*. Ed Campos, Rio 1984. Contador C. R. *Avaliação Social de Projetos*. Ed. Atlas, 1981. Ver, especificamente, os estudos recentes de avaliação do FINOR patrocinados pelo BNB e pela SUDENE, assim como as análises que estão no Relatório Beni Veras sobre o "Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro" preparado pela Comissão Especial Mista do Congresso Nacional (3 volumes, 1993, Brasília).





base inicial, mas incorpora, também, indicadores sociais de difícil inclusão no fluxo de caixa, mesmo a preços sociais. Entre os elementos a serem incorporados, está a distribuição de renda de grupos sociais mais ricos para os grupos sociais mais pobres, vale dizer, o mérito distributivo que o projeto tem sobre a renda social. Neste sentido, registre-se que, no processo de seleção de projetos de investimento, muitas vezes há a necessidade de se introduzirem, junto aos critérios tradicionais de eficiência econômica, critérios de equidade ou de justiça distributiva. Um projeto pode ser selecionado, em última instância, não apenas porque ele é viável do ponto de vista econômico-financeiro mas, principalmente, porque ele contribui (mais do que outros projetos em exame) para melhorar o perfil de distribuição de renda da sociedade, para expandir o mercado de trabalho em áreas deprimidas economicamente, etc..

Em países onde existem profundas desigualdade de desenvolvimento entre grupos sociais, regiões e organizações produtivas, há uma forte pressão política para se introduzirem, no processo de análise e de avaliação de projetos de investimento, pesos redistributivos no cálculo dos benefícios e dos custos sociais destes projetos. A idéia básica é a seguinte: feitas as estimativas dos ganhos e perdas que cada grupo (região, organizações, etc.) teria com a implantação do projeto, pode-se ponderá-los com valores maiores (ou menores) do que 1, quando se desejar favorecê-los (ou desfavorecê-los). A incorporação de pesos redistributivos na análise custo-benefício de projetos de investimento não é uma tarefa simples, pois: como é possível comparar as escalas de bem-estar e de satisfação de grupos heterogêneos?; como escolher os valores e as diferenças entre os pesos redistributivos?; como esperar que haja consenso político quanto à escolha destes pesos?

Como se sabe, existem diversas metodologias para se avaliarem o mérito econômico e o mérito social de projetos de investimento; em geral, estas metodologias não propostas pelas organizações internacionais de desenvolvimento e de fomento, tais como: UNIDO, Banco Mundial, BID e OCDE. Uma vez selecionada uma destas metodologias, é indispensável que ela seja seguida de forma sistemática por se basear num conjunto de conceitos e doutrinas que, muitas vezes, não se compatibilizam com os conceitos e doutrinas que dão fundamento a outra metodologia. Feita a escolha da metodologia a ser adotada pela instituição que está avaliando projetos, (a SUDENE; o BNB; etc.) os procedimentos operacionais tornam-se bastante rotineiros e operacionalmente práticos.

No caso específico da concepção do Áridas, é absolutamente indispensável que se incorpore, na metodologia de análise e avaliação de projetos, as externalidades ambientais, positivas e negativas.

Feitos estes ajustes, pode-se obter o perfil econômico dos projetos a serem financiados na Região através da incorporação das externalidades,

positivas e negativas. Neste caso, recomenda-se que somente se incluam, nos fluxos de caixa dos projetos, os valores de externalidades localizadas e específicas, passíveis de quantificação em termos diretos (custos de oportunidade, acréscimos de benefícios) sem ir atrás de valores obtidos em mercados hipotéticos ou mercados de recorrência; no caso em que as externalidades (principalmente, as ambientais) não tenham mercados próprios, uma descrição qualitativa de suas características em relatório específico será suficiente para orientar os analistas quanto ao mérito econômico de um projeto de investimento. Esta postura técnica se justifica uma vez que os custos e benefícios de natureza ecológica resultantes dos processos de produção e de consumo público ou privado, usualmente, não têm preços de mercado para que a eles se possam atribuir valores monetários; além do mais, é muito mais difícil delimitar os benefícios (valor de existência, valor de opção) que surgem, para o meio-ambiente, de decisões econômicas por causa de seu impacto difuso e de seus efeitos distributivos entre grupos sociais e gerações.

Finalmente, é preciso destacar a crescente perda de importância relativa dos incentivos fiscais e financeiros do Governo Federal frente a outras formas de intervenção governamental no processo de promoção do desenvolvimento regional. Existem muitas razões para esta perda: as crescentes dificuldades financeiras da União após a reforma fiscal de 1988 restringem a sua capacidade de conceder incentivos adicionais; alguns incentivos dos Governos Estaduais e, até mesmo dos Governos Municipais, tornaram-se mais relevantes para a atração de investimentos privados do que os próprios incentivos do Governo Federal; existem dúvidas analíticas sobre a eficácia dos incentivos fiscais como instrumento de promoção industrial numa perspectiva de custos e benefícios para o conjunto da sociedade; etc.



# ARIDAS



Ministério da  
Integração Nacional

