

3. MESA I. REVISITANDO A QUESTÃO REGIONAL

SERGIO GUERRA, coordenador – Com a palavra, a professora Tânia Bacelar.

TÂNIA BACELAR DE ARAÚJO – Uma das preocupações centrais desse grande intelectual foi com a consolidação do processo – nada fácil – de construção da nação brasileira. Isso se reflete na sua vida pública e na sua produção acadêmica. E para isso, ele estava convencido que as enormes desigualdades sociais e regionais não poderiam ser mantidas nos níveis históricos.

No seu primeiro e mais conhecido livro, tratou de entender e explicar o processo histórico de constituição da formação econômica e social do país. Ali Furtado descreve com maestria as raízes do processo de ocupação da região Nordeste, cuja síntese chamou de “formação do complexo nordestino”.

Ao longo de sua obra e de sua vida dedicou sua capacidade, como intelectual e como homem público, a denunciar a exacerbação das diferenças regionais no nosso país, tendo ousado fazer isso em plena euforia do desenvolvimentismo juscelinista, quando ao lado da crítica propôs políticas públicas para reduzi-las, com sua preocupação centrada no Nordeste. A questão nordestina foi seu foco, mas, por trás dela, estava a preocupação com a fratura da nação.

Discutir a visão de Furtado sobre o Nordeste remete, necessariamente, ao debate sobre a questão regional brasileira, tornada aguda no século XX. Francisco de Oliveira fez uma imagem muito ilustradora do Brasil durante quatro séculos: um arquipélago de regiões. Está certo. Na verdade, tínhamos “ilhas” regionais durante todo o período do Brasil primário – exportador.

Essa foi uma grande primeira fase da formação do nosso país. Nessa fase, as “economias regionais” se articulavam muito mais para fora do que para dentro do espaço nacional.

Daí a idéia do arquipélago, do “ajuntamento” de ilhas regionais comandadas de fora e, portanto, cuja dinâmica regional era definida a partir dos mercados externos e da produção predominante de cada região. Ficava, assim, difícil caracterizar uma “questão regional” naquele momento, na medida em que as articulações econômicas dessas ilhas eram predominantemente para fora. Durante muito tempo foi possível assistir o Sudeste crescer muito bem, porque o café ia muito bem, e isso podia coincidir, no tempo, com o Nordeste indo muito mal, porque o açúcar ia muito mal no mercado externo. Quer dizer, as condições do mercado externo é que definiam o comportamento da dinâmica das “ilhas regionais” brasileiras. As ligações entre elas eram mais tênues do que as ligações de cada uma delas com o exterior. Deste ponto de vista, não se tinha exatamente o que depois se passa a chamar de uma “questão regional” brasileira. A questão regional, portanto, se coloca com nitidez, com força, no século XX.

E é neste século que se faz uma importante mudança na vida do país. O Brasil passa da condição de país primário exportador para um país de base industrial importante. E, sobretudo, o mercado interno passa a comandar a dinâmica econômica do país. Internaliza-se o comando da acumulação. Essa internalização das bases de comando, de articulação, da economia nacional e a hegemonia crescente do mercado interno, projetaram o futuro do país. Nesse momento, Francisco de Oliveira diz que o país deixa de ser organizado com base em arquipélagos regionais para ter “uma economia nacional regionalmente localizada”.

Nesse momento, as diversas ilhas do Brasil começam a se articular entre si, a estabelecerem relações cada vez mais intensas entre elas mesmas, e é aí onde começa a surgir a chamada “questão regional” brasileira. No momento em que essas articulações se montam é que a sociedade brasileira vai perceber que haviam se consolidado diferenciações regionais muito importantes e que determinadas regiões tinham uma dinâmica diferente de outras.

Nessa fase, podem-se distinguir dois grandes momentos. Um primeiro período vai dos anos 20 aos anos 70, mais ou menos. São anos em que predomina a tendência à concentração. Foram cinquenta anos em que a

dinâmica nacional e regional já estava sob o comando da produção industrial, mas uma produção industrial que tendeu a se localizar, com muita força, em uma das regiões do país, a região Sudeste, sobretudo no estado de São Paulo. Em seu livro *O Brasil agrário*, Evaldo Cabral de Melo estuda o Brasil das últimas décadas do século XIX, com foco na política agrícola e na de infra-estrutura, para ver se nestas políticas existem germes desse processo de concentração. E conclui que sim. Os germes iniciais da concentração estavam plantados. Mas Wilson Cano tem razão. As decisões de maior força estão nas primeiras décadas do século XX. Portanto, nessa época estariam lançadas as bases mais fortes do que se vai chamar, posteriormente, a “questão regional” brasileira.

Por sua vez, a tese de Leonardo Guimarães Neto sobre o Nordeste¹ faz uma periodização que acho muito importante. Guimarães Neto diz que esse momento, pela natureza das articulações entre as diversas regiões, deve ser chamado de momento da “articulação comercial”. Quer dizer que as regiões começam a se articular, mas como o grosso da produção industrial estava centrada no Sudeste e, sobretudo, em São Paulo, a natureza principal das relações econômicas desse pólo dinâmico com as outras regiões é uma relação de natureza tipicamente comercial.

A produção se faz no pólo dinâmico e as mercadorias circulam pelas outras regiões. Qual é a consequência desse momento e desse processo para a questão regional? É que a intensificação das relações entre a principal região industrial do país e as outras tem, inicialmente, um impacto negativo na maioria das regiões e vai definir o que se vai chamar a “questão regional”. As regiões eram qualitativamente muito diferenciadas até o século XIX, mas essas diferenças não apareciam. Na medida em que se vai internalizando a vida econômica, se vai fazendo essa articulação interna, e uma região vai assumindo esse papel de comando, as diferenças de produtividade, por exemplo, vão ficando muito claras.

A questão regional, na verdade, vai surgir com força na agenda nacional, nas nossas discussões, nesse momento. Nos anos 50 é que essa questão vai se colocar com muita força e é o Nordeste que vai liderar esse debate.

¹ *Introdução à formação econômica do Nordeste*, Recife: Ed. Massangana, 1989.

A região estava sofrendo os impactos da intensificação da concorrência inter-regional, coincidindo essa conjuntura com uma grande seca, uma das maiores secas que o Nordeste viveu. Ao mesmo tempo, a Zona da Mata nordestina estava passando por um processo, também, muito importante, que era a expulsão dos “moradores” para as periferias das cidades, o que fez florescer o movimento social, muito intenso naquele momento. Stefan Robock, cientista social americano contratado pelo Banco do Nordeste, escreveu um pequeno livro nessa época, em que dizia que o Nordeste era “um caldeirão prestes a explodir”.

A entrada em cena de Furtado para discutir essa questão, se faz com duas contestações muito importantes. O professor ousa, naquele momento, fazer dois alertas fundamentais e que se confrontam a nível nacional e a nível regional com as idéias dominantes. O que é que Furtado diz a nível nacional? Ele ousa dizer que a política de industrialização de Juscelino Kubitschek era ótima para o Brasil, mas vista da dimensão espacial era ampliadora das desigualdades regionais. Portanto, era portadora, em si, do germe da ampliação da “questão regional” brasileira. Ele ousa discordar do que era mais exaltado na época – o núcleo da política Juscelinista. Dizia também que a política de câmbio era ótima para promover a industrialização do país, mas para o Nordeste ela era perversa. A política comercial era ótima para fomentar a indústria, mas para o Nordeste ela era prejudicial; a política de investimentos era ótima para aumentar a dinâmica da economia nacional, mas para o Nordeste ela era quase inexistente. Assim, o conjunto da política Juscelinista focava exageradamente o objetivo de consolidar o Brasil como país industrial. Só que a indústria concentrava-se no Sudeste. Por quê? Porque a política federal não incorporava a visão regional. Portanto, a médio prazo, ampliaria a “questão regional” brasileira.

Do ponto de vista nordestino, ousa confrontar-se com as elites da região ao destruir a tese hegemônica da época. Até então, se dizia que “o Nordeste vai mal por causa da seca”. Os textos da época iam somente neste ponto. Era esse o discurso das elites regionais. Furtado afirma o contrário: o problema do Nordeste não é a seca, é a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está se inserindo nela. E o segundo ponto, a seca não era a causa do problema do Nordeste, o que era também uma contestação de fundo. Furtado dizia o contrário: a seca, o fenômeno

social das secas, é consequência dos problemas do Nordeste. A causa é a estrutura socioeconômica e política montada, há séculos, nessa região. A causa do atraso do Nordeste está na sua formação histórica. Ou se mexe nas estruturas ou não se enfrenta a questão nordestina, dizia Furtado. Afirmar que a seca não é a causa do problema nordestino fazia Furtado bater de frente com o núcleo da política regional, na época, mais importante para o Nordeste - que era a política hidráulica.

Este diagnóstico está no Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste – GTDN,² que é atual em muitos dos seus aspectos. Em um de seus capítulos, o relatório do GTDN mostra que a política hidráulica, ao invés de atenuar as consequências econômicas e sobretudo as consequências sociais da seca, as exacerbava. Na medida em que salvava o gado e protegia a pecuária, que era a atividade hegemônica dos grandes proprietários da região e não tocava na produção familiar e nem era destinada à maioria da população da região, constituída de pequenos produtores rurais sem terra que viviam nos grandes latifúndios agropecuários, e cuja tendência demográfica era de crescimento, ampliava o impacto social de cada seca. Portanto, a cada seca, se tinha mais gente nas frentes de trabalho destinadas aos “flagelados”. Então, Furtado faz uma denúncia de fundo, invertendo a tese das oligarquias regionais, alertando que ou se mexia na estrutura que as oligarquias comandavam ou não se iria a lugar nenhum. Ou seja, foram invertidos os termos da discussão, e as teses de Furtado são frontalmente divergentes das idéias e argumentos desenvolvidos pelas oligarquias nordestinas. Não é a toa que suas propostas vão ter que ser levadas à frente com o apoio das elites de outras regiões. Sua tese subvertia, sobretudo naquele ano de terrível seca, a visão que as oligarquias tentavam passar para o país.

Mas Furtado tem uma contribuição importantíssima que não pára aí. Além da análise, ousa sugerir. Indica o que, naquele momento, e no caso do Nordeste, se devia encaminhar como solução para a “questão regional” que se exacerbava. Passa, então, do campo da análise para o da proposição, apresenta suas sugestões de política no próprio relatório do GTDN, base para a constituição da Sudene, no final do governo de Juscelino.

² *Uma política para o desenvolvimento econômico do Nordeste*. 2ª Edição. Recife: Sudene, 1967.

Quando se olha para os acontecimentos dos anos 60 a 80, tem-se um segundo momento. Ele vai dos meados de 1960 até mais ou menos metade dos anos 80, para ser mais precisa. O país passa por um processo que se chama, na literatura recente, de “modesta desconcentração”. Quer dizer, tem-se um fato novo importante, e aquele processo intenso de concentração, portanto, de exacerbação da questão regional, se atenua. Começa-se a viver uma tendência à desconcentração. Os dados estatísticos mostram o fenômeno com clareza. A base agrícola desconcentra, e a própria base industrial do país também desconcentra.

Para compreender este momento, a tese de Leonardo Guimarães Neto é muito interessante, porque o autor define essa época como um segundo período também. O país passa da articulação comercial entre as regiões para uma “integração produtiva” inter-regional, afirma ele. Não se trata mais de produzir em São Paulo para vender no mercado do Brasil. Trata-se de produzir nas diversas regiões brasileiras. É um momento novo, vai haver uma migração de capitais. Parte dos capitais que estavam no espaço mais dinâmico do país vai deixar este espaço para ir a outras regiões. Esse é o momento em que se tem uma mudança qualitativa importante. Não só porque se interrompe aquele fantástico movimento de concentração e se passa para um processo de desconcentração, que em médio prazo tenderia a atenuar a questão regional, na medida em que seriam difundidas, nas diversas regiões do país, as bases produtivas antes muito concentradas.

A proposta de Celso Furtado para a Sudene, por exemplo, não se realiza. Um dos núcleos centrais da proposta de industrialização do GTDN era fazer uma indústria para o mercado do Nordeste, com empresários do Nordeste. Um dos sonhos de Furtado era criar no Nordeste uma burguesia industrial que pudesse estrategicamente se confrontar com as oligarquias agrícolas que tinham um peso muito grande. As discussões sobre a criação dos incentivos mostravam essa intenção. Furtado resistiu muito à criação dos incentivos.

Diferentemente do restante da região, os empresários do Ceará patrocinaram o processo de industrialização do seu Estado. Fortaleceram-se internamente, e fortes, conseguiram derrubar a oligarquia e se tornaram hegemônicos no Estado. Conseguiram fazer o que Celso Furtado sonhou. Quer dizer, os empresários urbanos ficaram relativamente mais poderosos e puderam bater na oligarquia com mais força, tomar o poder no Estado e

manter esse poder ao longo de tanto tempo. Mas o Ceará é uma exceção. Quando se olha para Bahia não é assim, quando se olha para Pernambuco não é assim, porque a tendência mais forte foi a outra, foi a de transferir para o Nordeste frações do capital industrial que estava na região mais industrializada do país.

Teve também um papel importantíssimo, sobretudo no caso do Nordeste, o investimento das empresas estatais. Não eram só políticas regionais do governo federal, eram também políticas das grandes estatais brasileiras, com investimento de peso, que contribuíram, e muito, para esse processo de desconcentração. Essas políticas alteraram dinâmicas locais com muita força. Estou falando da Vale do Rio Doce no Maranhão, da Petrobras no Rio Grande do Norte, em Sergipe e na Bahia. São grandes empresas nacionais que fazem investimentos de peso em outras regiões do país que não na região onde a economia estava mais concentrada.

A resultante dessa ação foi a atenuação das diferenças regionais e, sobretudo, a integração das regiões periféricas à dinâmica nacional. Neste ponto, uma das principais teses de Furtado e um dos pilares do GTDN é desmontado: o Sudeste vai bem e o Nordeste vai mal. Uma das principais teses dos anos 50 não pode mais ser escrita nos anos 80. A partir daquele momento não era mais possível essa dessincronia, pois os dados começavam a desmenti-la. As tendências eram semelhantes nas duas regiões, podendo as taxas serem um pouquinho maiores, um pouquinho menores. Mas o movimento passou a ser o mesmo. O Nordeste ia bem quando o Sudeste ia bem. O Nordeste ia mal quando o Sudeste ia mal, e é assim que acontece até hoje. Esse comportamento, essa herança, veio para ficar. Esse processo de soldagem é muito forte, até hoje. Quando o Brasil explode no Cruzado 1, o Nordeste explode; quando o Brasil afunda logo depois do Cruzado 1, o Nordeste afunda. Quando a dinâmica do Brasil declina no pós-Real, a dinâmica do Nordeste também declina. Não há mais possibilidade de se dizer o que se dizia antes: uma região vai bem e a outra vai mal. A dinâmica das regiões foi soldada pelo processo de integração e se tornou uma dinâmica nacional. Claro que as regiões não se homogeneizaram. Tem-se, ainda, uma presença relativa de um setor maior num espaço que em outro, resultando em algumas diferenciações. Mas a dinâmica geral é a mesma. Então, esta é uma resultante importante dessa fase. Há uma atenuação das desi-

gualdades e uma soldagem da dinâmica das diversas regiões como uma resultante importante.

Quando Celso Furtado volta do exílio e redescobre o Brasil, faz algumas observações que merecem ser enfatizadas. Primeiro, vê de frente a modernização conservadora que se tinha feito nos anos da ditadura, e em um dos seus primeiros depoimentos – no Clube de Engenharia, no Rio de Janeiro – há uma frase muito interessante do ponto de vista do Nordeste, quando diz que essa região é “o espelho onde a imagem do Brasil se reflete com brutal nitidez”. Quer dizer, o que se fez no Brasil foi a modernização conservadora, e na região mais problemática do país o Brasil se apresentava com enorme nitidez. Ou seja, país tinha conseguido dar saltos, tinha conseguido modernizar-se, o Nordeste tinha conseguido se atrelar à dinâmica nacional, tinha conseguido industrializar-se, mas a miséria continuava intacta. A “cara” do Brasil estava espelhada com muito mais força no Nordeste do que em outros lugares do país pela natureza do processo então em curso.

Como também observa, em muito dos seus escritos da época, ocorrera a derrota das suas propostas reformistas. A própria proposta da Sudene tinha sido derrotada com o golpe de 64. Todo o conteúdo reformista da proposta da Sudene tinha sido engavetado. É por isso que a industrialização ganhara tanta hegemonia, é por isso que o FINOR ganhara tanta visibilidade, e não eram as peças chaves da proposta original. Eram propostas importantes, mas não eram únicas. Outras propostas centrais tenham sido engavetadas. Na Zona da Mata, o sonho do GTDN era diversificar, era empurrar outras atividades ao lado da cana-de-açúcar. O que é que tinha acontecido? A cana tinha ficado mais hegemônica do que era antes, depois do Pró-álcool. Então, em vez de Pernambuco ter 250 mil hectares plantados de cana, tinha 500 mil. Tinha dobrado a superfície ocupada por cana no Nordeste, seguindo a direção oposta do que era o sonho do GTDN. Em vez de diversificar, tinha consolidado a monocultura da cana em lugares inadequados a essa cultura, com produtividades completamente absurdas e com uma proteção estatal insustentável. E tinha ocorrido o contrário, porque a proposta inicial, para ser implantada, implicava em reforma agrária. Implicava mudar o padrão de uso e propriedade da terra na Zona da Mata nordestina. E o regime militar não

permitira essa transformação. Fez-se uma modernização, a produção se ampliara, mas uma “modernização conservadora”.

Por sua vez, o estado do Maranhão, que Celso Furtado trouxe para o Nordeste – ao incluir esse estado da pré-amazônia na área de atuação da Sudene –, para resolver o problema do semi-árido, havia seguido caminho contrário ao que ele tinha proposto. O Maranhão não fazia parte do Nordeste, o Maranhão era meio Norte nas classificações anteriores à criação da Sudene. Furtado o tinha trazido para região Nordeste como integrante da “região plano” da Sudene. Outra virtude de Celso Furtado foi a coragem de dizer, nos anos 50, que o semi-árido no Nordeste era muito densamente povoado. E não é fácil dizer uma verdade dessas, dizer que um dos problemas do semi-árido do Nordeste é que o adensamento humano ali existente é muito grande para a capacidade de suporte e para as condições de tecnologia da época. Uma das propostas centrais do GTDN era retirar gente do semi-árido para o Maranhão. Não estava dito com essas palavras que estou dizendo, obviamente, mas o bom leitor percebia. Tinha-se que estimular a migração espontânea, que já havia nordestinos na direção da fronteira maranhense, e para que isso acontecesse, puxava-se o Maranhão para a região Nordeste – para estimular esse processo de migração organizada. Quando volta ao país, Furtado descobre que o Maranhão não é mais fronteira agrícola e nem é mais Nordeste. O Maranhão é parte da fronteira Centro-Oeste do Brasil. Quer dizer, na época dos militares, como não era para fazer reforma agrária, era para se adentrar pela fronteira, esse processo de adentramento da fronteira atinge o oeste do Nordeste. Então, o lado oeste do São Francisco, o sul do Piauí, e o Maranhão eram espaços penetrados pela agricultura que tinha subido do Sul, Sudeste e Centro-Oeste naquela direção. E não havia nordestinos, havia predominantemente “gaúchos”, ocupando aqueles espaços. Os nordestinos tinham ficado nos espaços do semi-árido e os “gaúchos” tinham subido naquela direção, expulsos de suas terras. E tinha-se reproduzido na fronteira a estrutura fundiária perversa das áreas já ocupadas. O conteúdo essencial da proposta reformista não tinha sido aplicado, mas a ocupação tinha sido feita, uma ocupação conservadora, no padrão do que era o desenvolvimento do país na época.

Então, Furtado percebe com muita clareza, o que ocorre e nesse momento, faz uma autocrítica. E é muito difícil encontrar intelectuais do seu

porte que tenham coragem de fazer a autocrítica que ele fez ao voltar para o Brasil. Quando observa o Nordeste e diz aquela frase do espelho, Furtado afirma o seguinte: pensava que com o investimento se resolvia a questão regional. Quer dizer, por dentro da proposta da Sudene existia uma pré-suposição. Era a de que se a economia do Nordeste fosse dinamizada, se fluxo de evasão de capitais se invertesse. Conseguindo jogar capitais no Nordeste, se a sua economia crescesse, estaria enfrentada a questão regional. De fato, foi atenuada a questão regional, mas não se resolveu o drama da região, sua grave problemática social. Nesse sentido, Furtado tira uma conclusão fundamental: Se fez tudo isso, mas quem pegou o essencial do que foi trazido foram as elites do Nordeste, não chegando o resultado dessas ações à grande parte da população da região. E diz, com toda clareza, que as ações realizadas não foram suficientes, que erramos. No Nordeste, para enfrentar mesmo a questão regional, tem-se que distribuir dois ativos importantes ou não adianta. E os ativos que sugere distribuir são: terra e educação. Enquanto não se mexer na estrutura fundiária, enquanto não se promover o acesso da população ao conhecimento, não será equacionada a tragédia regional. O investimento colocado é apropriado pelas elites, não chega à população. Pode-se até modernizar o Nordeste, mas não se vai nunca inserir a população nordestina na dinâmica sócio-econômica do país. Considero também muito corajosa essa conclusão porque é uma auto-crítica importante ao que era uma das propostas essenciais que tinha ele apresentado nos anos 50.

Chega-se agora, nos anos 90. Quer dizer, com tudo que aconteceu, tinha-se mudado as bases, o padrão da questão regional. O que é que acontece na fase mais recente, para chegar a segunda parte da minha intervenção? Acho que existe uma primeira mudança fundamental, que é a crise do setor público dos anos 80 e 90. Como a dinâmica anterior vinha sendo construída por políticas públicas, a crise do setor público é definitiva para mudar a nossa rota. No caso do Brasil, o “choque dos juros”, promovido pelos Estados Unidos, no final dos anos 70, bate de frente no setor público brasileiro. E leva o setor público a uma crise financeira da qual não se saiu até hoje. Tem-se duas décadas de profunda crise financeira do setor público. Uma crise que se instala na estância da União e depois vai descendo para as esferas dos estados e municípios, constituindo-se, hoje, uma crise finan-

ceira generalizada dos diversos níveis da esfera pública do país. Esse quadro de crise muda a natureza da presença do setor público nas duas décadas recentes.

O Estado desenvolvimentista, superavitário, patrocinador ou da desconcentração ou da concentração, dependendo do momento, perde essa capacidade. Endividado, o Estado brasileiro é hoje refém dos seus credores e muda a natureza da sua presença na cena nacional. E assim, em vez de patrocinar o desenvolvimento das forças produtivas, ou concentrada em São Paulo ou desconcentrada em outras regiões, é hoje, de fato, patrocinador do rentismo. É patrocinador da acumulação dos agentes econômicos na esfera financeira da economia brasileira, distorcendo inclusive iniciativas da esfera produtiva. Atualmente, vai bem, quem vai bem na esfera financeira. Essa é que é a situação atual, a bem da verdade.

Então, esse novo papel assumido pelo Estado muda a nossa temática, porque não se tem mais esse ator relevante na cena das políticas regionais. O Estado, agora, está dedicado a uma outra tarefa. Centra sua intervenção na esfera financeira, enquanto que, a questão regional é vista a partir da dinâmica da esfera produtiva. E no meio da crise vêm as reformas.

Por outro lado, outros processos importantes, como a política de abertura da economia do país, abertura financeira e abertura comercial, têm impactos regionais diferentes. Há um trabalho muito interessante do professor João Policarpo Lima, da Universidade Federal de Pernambuco, em que ele estuda a política comercial dos anos 1990, faz uma análise a partir de uma perspectiva regional e mostra como em relação ao Nordeste a política de abertura tem impactos diferenciados.³ Com dados macro mostra que a participação do Nordeste nas exportações brasileiras era, até o final da década de 1970 quase 15% e, hoje, é menos de 10%.

Apesar da integração ocorrida na fase anterior continuamos a ter diferenciações regionais expressivas. Portanto, não é verdade o que a equipe econômica do governo federal pensa, isto é, se for criado um ambiente macroeconômico geral favorável ao desenvolvimento das forças produtivas, o crescimento se reproduz homoganeamente no Brasil inteiro. Não se

³ “A abertura comercial, rebatimentos regionais e o planejamento: o Nordeste em Realce”. In: *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, Ano 16, n. 29, março de 1998.

reproduz, porque o Brasil é muito diferenciado e essas macro políticas continuarão tendo impactos diferenciados, região por região.

Do ponto de vista do setor privado, há um processo de reestruturação produtiva nos anos recentes muito importante. O professor Clélio Campolina, da Universidade Federal de Minas Gerais, tem trabalhado bastante bem essa questão e está identificando os novos fatores de localização desses novos paradigmas e procurando examinar como é que estão se expressando regionalmente. Ele está mostrando que esses novos fatores não estão distribuídos igualmente no território brasileiro. Gente qualificada, boa oferta de acessibilidade, boa articulação universidade-empresa, boa oferta de serviços especializados, por exemplo, são requisitos dos novos paradigmas e estão muito mais presentes no Sudeste em geral, nas cidades médias desta região, do que no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste. A presença desses elementos tem uma força muito importante na definição de localização do reduzido investimento novo que está sendo feito nos anos recentes. A hipótese é que se tem uma mudança regional importante. Clélio Campolina⁴ está tentando acompanhar essa mudança bastante bem, e chama a atenção, também, para a dinâmica das cidades médias. É que há uma mudança recente também no interior, dentro das diversas regiões, que é muito importante. Não é mais a mega São Paulo, que puxa a nova dinâmica brasileira. É um conjunto de cidades médias, no interior de São Paulo, descendo para o Paraná, para o Rio Grande do Sul, e subindo na direção do triângulo mineiro, a área que atrai mais os investimentos novos. Campolina a chama de “polígono dinâmico”. Há uma mudança no padrão de localização das atividades, em função do que existe de dotação desses novos elementos requeridos pelos novos padrões tecnológico e produtivo.

Por outro lado, tem-se que levar em consideração a natureza da nossa inserção internacional. Acho que para questão regional, que é nosso tema, é muito importante essa natureza. Claro que o Brasil sempre esteve inserido internacionalmente. O nosso problema não é a falta de inserção, mas a natureza da inserção. A macro opção que se fez, nos anos recentes, tem sido

⁴ *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília: IPEA, 1994 e CAMPOLINA DINIZ, Clélio, e CROCCO, Marco Aurélio (1966). “Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira”. In: *Revista Nova Economia/UFMG*: Belo Horizonte v. 6 n. 1 jul./1996.

chamada de “inserção submissa”, de “inserção passiva” no ambiente mundial dos anos 80 e 90. Essa inserção está conectada especialmente às políticas públicas que se refletem com muita clareza, na minha visão, no conteúdo dos projetos do “Brasil em Ação” e agora, do “Avança Brasil”. Qual é a grande opção que está na base desses projetos? É o que chamam de “integração competitiva”. Ou, integração competitiva dos “pedaços competitivos” do Brasil na economia mundial. Ao mapear os investimentos chamados da área econômica, tanto do “Brasil em Ação” como o “Avança Brasil” verifica-se que, na sua maioria, são investimentos em infra-estrutura. E onde estão os investimentos em infra-estrutura que têm capacidade de alterar a dinâmica regional brasileira? Grande eixo de estrada, grande eixo de ferrovia, hidrovias, gasodutos, entre outros? E é muito fácil observar que esses investimentos foram colocados em cima das áreas dinâmicas do Brasil. Quer dizer, coloca-se o investimento, fortalece-se a infra-estrutura de acessibilidade, melhora-se a competitividade dessas frações do espaço nacional para articulá-las à economia mundial. Essa é que a grande lógica do pouco que se tem de iniciativa federal em termos de ação com impacto regional. Ela atua no sentido de levar melhorias de condição de competitividade para os pólos dinâmicos, para os focos de dinamismo do país.

Quando se observa o Nordeste, nos investimentos do “Brasil em Ação”, destacam-se apenas os vales úmidos da fruticultura, o oeste graneleiro e o litoral do turismo. Ou seja, as áreas mais competitivas da região. É lá onde se estão construindo aeroportos, onde está a hidrovia do São Francisco, e outros projetos. Quando se mapeiam os investimentos para o Nordeste vai-se ver que estão em cima das áreas dinâmicas. Portanto, o pouco que se tem de política de investimento é uma política direcionada para as áreas dinâmicas. Qual é o problema do ponto de vista da questão regional que se coloca? É que as áreas não dinâmicas são abandonadas, e como resultado se terá um redesenho regional a partir das áreas dinâmicas. As áreas dinâmicas contam, têm apoio, têm alguns projetos, enquanto as áreas não dinâmicas não os têm. E não é uma política só do governo federal. No caso do Nordeste, o Banco Mundial tem um grande projeto chamado “Iniciativa para o Nordeste”, no qual foram listados dez segmentos da economia para dar prioridade. Os estudos começaram por quatro e destes, três são fruticultura, turismo e grãos. O quarto é o emergente pólo de software do

Recife. Na verdade são três, e os mesmos que são priorizados na ação federal. Do ponto de vista do que interessa neste debate, essa política vai criando, em médio prazo, a seguinte tendência: fortalecer a dinâmica dos mais fortes e deixar de fora os espaços menos competitivos, os espaços em reestruturação, e aqueles com dificuldades de se desenvolver. Por exemplo, a zona cacauífera na Bahia é, hoje, uma área em profunda dificuldade. A zona canavieira do Nordeste também é uma área em grande dificuldade. Por sua vez, a zona do semi-árido nordestino é uma área perplexa. Neste grande espaço foram desmontados os dois pilares básicos de sustentação da sua economia. Acabou o algodão e a ausência deste arrasou a pecuária. Ficou a agricultura de subsistência que sempre teve papel complementar. Então, tem-se um desmonte do que foi a estrutura produtiva de séculos, e que se desestruturou dos anos 80 para cá. E, dentro da lógica da política oficial, não existe nenhuma proposta de reestruturação da base produtiva do semi-árido, ela simplesmente não está na agenda de discussão. Estão esses espaços fora da agenda de discussão, não se debate o que se vai fazer com essas regiões.

Exemplos como esses se encontram em todas as macro regiões brasileiras. Tanto que, quando se olha, agora, a dinâmica regional, o analista está sendo obrigado a fazer uma análise mais fina. Estamos sendo obrigados a descer na escala de observação. A escada macroregional é cada vez mais insuficiente como foco de observação. Não dá para trabalhar o Nordeste como se fosse homogêneo, porque o Nordeste já tem áreas dinâmicas, que recebem esse tipo de investimento seletivo. Há outros tipos de áreas. Não dá mais, também, para trabalhar só o Sul, que tem áreas dinâmicas mas tem áreas perplexas como as do Nordeste. O Sudeste tem áreas dinâmicas e tem áreas em dificuldades. Para Minas Gerais, esse tipo de exame foi feito recentemente, olhando a dinâmica regional de Minas e os investimentos do “Brasil em Ação”. E chegou-se à mesma conclusão: os investimentos estão sendo feitos em cima das áreas dinâmicas.⁵ A integração do eixo dinâmico do sul de Minas com a região mais dinâmica do Brasil está sendo feita, mas as áreas menos desenvolvidas de Minas estão fora das prioridades do bloco

⁵ BRANDÃO, Carlos Antônio et al. “Brasil em Ação”: os possíveis impactos sobre Minas Gerais. In: *Economia – Ensaios, Uberlândia*. Departamento de Economia, Vol. 12, n. 2, Vol 13, n. 1, 1998.

de investimentos federais. O Vale do Jequitinhonha está fora, o Vale do Rio Doce está fora, o que é área problemática está fora. O analista chega à mesma conclusão quanto a escala de observação em Minas Gerais, que é um Estado bom de se estudar, porque é bastante diferenciado internamente. Então, tem-se para Minas a mesma visão que, aqui, estamos percebendo para o país. Minas é muito representativa dessa heterogeneidade do Brasil.

Acho que essa heterogeneidade contém mudança importante que, na minha visão, pode estar redefinindo o que se está chamando de “questão regional”. Vamos ter questões regionais em várias macroregiões do Brasil. Não vai dar mais para discutir somente na escala macro regional. A grande questão regional brasileira é o Nordeste, como a gente dizia nos anos 50? Não é. Há questões regionais importantes nas outras regiões, como no extremo sul do Rio Grande do Sul. Ao visitá-la em uma pesquisa, a sensação que tive, quando entrei na região, foi a de que já estava no semi-árido do Nordeste. Por que era a mesma sensação? Porque vi o mesmo quadro de desmonte, só que era o da pecuária tradicional associada à rizicultura tradicional. Ali também está uma região perplexa, os empresários não sabem o que fazer. Acho que essa é uma mudança que está ocorrendo e ela se dá, sobretudo, pela ação seletiva do governo federal, pela ausência de uma política nacional para as regiões brasileiras. Essa ausência, hoje, é um elemento marcante.

Como o Estado brasileiro foi um ator importante no momento anterior – agente relevante de articulação, promotor de desconcentração –, a ausência dele, atualmente, é importante e tem que ser considerada. Além da pouca presença do investimento público – uma presença seletiva no “Brasil em Ação”, e no “Avança Brasil”, pois concentrada nos focos de dinamismo –, tem-se a ausência do Estado na coordenação. Não é só a ausência nos investimentos, é a ausência na coordenação. Porque a tarefa do Estado não era só a de investir diretamente, mas era a de coordenar, de forma articulada, um conjunto de investimentos em várias regiões. Substituindo sua presença coordenadora tem-se, hoje, as regiões se degladiando na “guerra fiscal” que o país tem vivido, sobretudo nos anos 90. Nesse contexto que fragmenta e dispersa iniciativas, conclui-se que, na verdade, a dinâmica de cada região é comandada pelos agentes do setor privado, pelas decisões que eles tomam. O Nordeste viveu uma cena inusitada há uns dois anos

atrás, depois da privatização da Vale do Rio Doce, quando a empresa disse que ia implantar uma siderúrgica na região, comunicando que a colocaria no Estado onde o governador conseguisse que a Petrobras fornecesse o gás natural pela metade do preço. E se viu os governadores dos quatro Estados mais importantes do Nordeste irem à Petrobras levando aquela proposta. Todos receberam um não. E não existe siderúrgica nova no Nordeste até hoje. Então, essa é uma situação diferente, e esse um quadro que está redefinindo e moldando o perfil futuro das regiões brasileiras.

Para voltar ao nosso tema, dentro dessas novas tendências o que se tem percebido é que a questão regional se redefine noutra rumo e em outras escalas. E tem-se uma macro tendência importante, que se tem chamado de tendência à fragmentação. Quer dizer, além da tendência à crescente diferenciação interna que se identifica ao descer na escala de observação, quando se sobe à escala macro regional percebe-se uma outra macro tendência – que está sendo chamada de tendência à fragmentação, que não é uma tendência desprezível.⁶

A questão regional tem sido pouco tratada nos debates da academia e da sociedade.

E onde, portanto, a questão regional aparecia? Na verdade, ela estava fora da pauta de discussão no debate sobre os rumos do país. E aí, reaparece a contribuição de Celso Furtado. Ele reaparece recolocando, na minha visão, “o dedo na ferida”. Ao voltar ao tema, ele não parte da questão regional, vem, com propriedade, pelo ângulo da questão nacional.

Furtado vem da macro tendência da fragmentação para fazer a denúncia: o que está acontecendo, na fase recente, não é nem redução nem exacerbção da questão regional, o que está acontecendo é a desconstrução do país. É a interrupção do processo de construção nacional. Portanto, tem um desafio, que está em outro nível, para se discutir. Para enfrentar este desafio é que se vai discutir como será enfrentada essa nova realidade das diversas questões regionais que estão sendo criadas, porque, sobreposta a problemática regional, tem-se uma questão mais grave que Celso Furtado recoloca passando para outra escala, a nacional. E está muito clara no seu livro *A*

⁶ PACHECO, Carlos Américo. *Fragmentação da nação*. Campinas: UNICAMP/ IE, 1998.

construção interrompida, quando diz que em um país ainda em formação como Brasil, que na verdade ainda está se construindo, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas sobre o território conduzirá, quase necessariamente, a tensões inter-regionais. Furtado subordina a questão da discussão da questão regional à uma discussão mais ampla. A exacerbação de rivalidades corporativas, a guerra fiscal, estão aí presentes.

Nesse novo contexto, vale citar reflexão retirada de um dos últimos livros do prof. Celso Furtado:

Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, a um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade lingüística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais como as que conheceram outros povos cuja sobrevivência chegou a ser ameaçada. E nos falta, também, um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades e, principalmente, de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós.

Essa é a principal denúncia que Celso Furtado voltou, corajosamente, a fazer, no início do século XXI. Vale a pena refletir sobre ela.

Pouco antes de falecer, ao ver eleito para a Presidência da República um nordestino a quem admirava e em cuja campanha se envolveu publicamente, Furtado recomendou ao presidente Luis Inácio Lula da Silva a recriação da Sudene. Acompanhou os estudos do grupo de trabalho que formou a proposta de recriação da instituição, fez recomendações públicas em seminário realizado na sede do BNDES e esteve presente na sede do Banco do Nordeste no ato de assinatura do projeto de lei complementar que reinstituía a Sudene.

Nessa ocasião, na presença do presidente da República, lembrou que:

Para captar a lógica da economia nordestina é necessário perceber o essencial da realidade nacional. Não percamos de vista que a política econômica praticada tradicionalmente em nosso país criou uma sociedade com graves distorções e sujeita a crises intermitentes de balança de

pagamentos externos. O governo passado apressou-se em tirar proveito do aumento conjuntural de liquidez internacional. Houve, assim, mais elasticidade da oferta interna de bens de consumo mas inverteu-se de forma perversa a posição da balança comercial, que passou a ser fortemente negativa. Todos reconhecem que a economia brasileira foi exposta a um risco crescente de recessão. Este risco ainda não se dissipou (...) e isso pode comprometer qualquer projeto de investimentos a médio e longos prazos, neles se incluindo a Sudene.

Faleceu sem ver a Sudene recriada. Mas não deixou de profetizar as limitações que temos hoje, com Sudene ou sem ela. Fica para nós a tarefa de manter viva a indignação de viver em um país de tanta desigualdade social e regional. Que o novo Centro inclua esse tema na sua agenda de pesquisa como incluiu neste seminário de fundação.